

Ordning och reda

– förstärkt och tillförlitlig byggkontroll

Betänkande av Bygghkontrollutredningen

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:70

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0756-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0757-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Andreas Carlson

Regeringen beslutade den 25 maj 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att dels utreda och lämna förslag på hur det för vissa byggnadsverk kan införas en förstärkt kontroll av att vissa tekniska egenskapskrav uppfylls, dels utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i plan- och byggregelverket (dir. 2022:43). Chefsjuristen Solmaz Fadai Vikström förordnades den 3 juni 2022 till särskild utredare.

Den 7 oktober 2022 förordnades kanslirådet Charlotte Jansson (Finansdepartementet) och departementssekreteraren Ann-Kristin Kaplan Wikström (Finansdepartementet) som sakkunniga i utredningen. Som experter i utredningen förordnades samma dag docenten och konstruktören Mikael Hallgren (Innovationsföretagen/Tyréns), arkitekten Agnes Jensen-Carlén (Boverket), brandingenjören Per Karlsson (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), utredaren Magnus Pedersen (Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll), experten Johan Sjöstrand (Sveriges Kommuner och Regioner) och näringspolitiska experten Anna Thureson (Fastighetsägarna). Som experter i utredningen förordnades den 9 december 2022 forskaren Ylva Sandin (Byggherrarna/Rise) och den 7 mars 2023 chefen för branschutveckling Lars Redtzer (Byggföretagen). Ann-Kristin Kaplan Wikström entledigades den 21 juni 2022. Departementssekreteraren Lars Eriksson (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) förordnades som sakkunnig den 2 augusti 2023.

Ämnesrådet Fredrik Nordenfelt anställdes som huvudsekreterare från och med den 22 augusti 2022. Som utredningssekreterare anställdes sakkunnige konstruktören Tomas Carlsson från och med den 1 augusti 2022 och juristen Marie Andersson från och med den 22 augusti 2022. Hon entledigades den 30 september 2023.

Utredningen antog namnet Byggkontrollutredningen.

Betänkandet är skrivet i vi-form. Med detta avses utredaren och utredningssekretariatet. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag och bedömningar.

Härmed överlämnas betänkandet *Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll* (SOU 2023:70). Uppdraget är härigenom slutfört.

Uppsala i oktober 2023

Solmaz Fadai Vikström

/Fredrik Nordenfelt
Tomas Carlsson

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	27
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:545) om skyddsrum.....	51
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	52
1.4 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	54
1.5 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	62
1.6 Förslag till förordning om ändring i arkivförordningen (1991:446).....	63
2 Inledning	65
2.1 Bakgrunden till våra direktiv	65
2.1.1 Raset i Tarfalahallen	65
2.1.2 Haverikommissionens utredning	65
2.1.3 Boverkets utredning	67
2.2 Våra direktiv	68
2.2.1 Sammanfattning av kommittédirektiven.....	68

2.2.2	Uppdraget att stärka dagens kontrollsystem i PBL	69
2.2.3	Uppdraget att utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i plan- och byggregelverket	73
2.3	Utredningens arbetsformer	74
2.3.1	Sekretariatet.....	74
2.3.2	Externt arbete.....	74
2.4	Analysmetoder.....	75
2.4.1	Uppdraget att stärka dagens kontrollsystem i PBL	75
2.4.2	Utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i plan- och byggregelverket	76
2.5	Andra utredningar av betydelse.....	77
2.5.1	Inledning.....	77
2.5.2	Kommittén för modernare byggregler	77
2.5.3	Bygglovsutredningen	78
2.6	Pågående arbete i Regeringskansliet.....	79
2.6.1	Inledning.....	79
2.6.2	Åtgärder för vissa säkerhetsrisker i äldre hissar	79
2.6.3	Översyn av begreppet ombyggnad i PBL	79
2.6.4	Byggnadsnämndens tillsynsansvar	80
2.7	Pågående arbete hos Boverket	80
2.7.1	Inledning.....	80
2.7.2	Möjligheternas byggregler	80
2.7.3	Föreskrifter för certifiering av byggprojekteringsföretag	81
2.7.4	Uppdrag med att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn.....	82
2.8	Pågående arbete inom EU.....	82
2.8.1	Revidering av direktivet om byggnaders energiprestanda	82
2.8.2	Revidering av EU:s byggproduktförordning	83

2.9	Betänkandets disposition.....	84
3	Plan- och byggreglerna.....	87
3.1	Plan- och byggreglerna i huvuddrag	87
3.2	Lov och anmälningsprocessen.....	88
3.3	Byggprocessen.....	89
3.4	Tillsynsprocessen	91
4	Krav på byggnadsverk – tekniska egenskapskrav	95
4.1	Allmänt om de tekniska egenskapskraven.....	95
4.1.1	Bakgrund.....	95
4.1.2	Plan- och bygglagen	96
4.1.3	Plan- och byggförordningen.....	98
4.1.4	Myndighetsföreskrifter om tekniska egenskapskrav	98
5	Kravet på bärförmåga, stadga och beständighet.....	101
5.1	Plan- och bygglagen.....	101
5.2	Plan- och byggförordningen	101
5.3	Myndighetsföreskrifter om kravet på bärförmåga, stadga och beständighet.....	102
5.3.1	Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder)	102
5.4	Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av eurokoder	110
6	Kravet på säkerhet i händelse av brand	113
6.1	Plan- och bygglagen.....	113
6.2	Plan- och byggförordningen	113
6.3	Myndighetsföreskrifter om kravet på säkerhet i händelse av brand	114
6.3.1	Boverkets byggregler.....	114

6.3.2	Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om egenskapskrav för vägar, gator, spårvägar och tunnelbanor (byggregler).....	121
7	Kravet på säkerhet vid användning.....	123
7.1	Plan- och bygglagen	123
7.2	Plan- och byggförordningen.....	123
7.3	Myndighetsföreskrifter om kravet på säkerhet vid användning	124
7.3.1	Boverkets byggregler	124
7.3.2	Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om egenskapskrav för vägar, gator, spårvägar och tunnelbanor (byggregler).....	129
8	Krav på kontroll av de tekniska egenskapskraven.....	131
8.1	Kontroll under byggprocessen	131
8.1.1	Byggherrens roll.....	131
8.1.2	De sakkunnigas roll.....	135
8.1.3	De kontrollansvarigas roll	137
8.1.4	Byggnadsnämndens roll.....	140
8.1.5	Certifierade byggprojekteringsföretags roll.....	150
8.2	Kontroll under förvaltningsskedet	151
8.2.1	Plan- och bygglagens krav rörande underhåll, kontroll och tillsyn.....	151
8.2.2	Kontroller rörande bärförmåga, stadga och beständighet	153
8.2.3	Kontroller rörande säkerhet i händelse av brand.....	155
8.2.4	Kontroller rörande säkerhet vid användning.....	155
8.3	Krav på kontroller i annan lagstiftning	159
8.3.1	Inledning.....	159
8.3.2	Kontroll av samlingstält.....	160
8.3.3	Kontroll av tivolianordningar.....	160
8.3.4	Brandskyddskontroll	162
8.3.5	Kontroll av cisterner	163
8.3.6	Kontroll av starkströmsanläggningar.....	164

8.3.7	Kontroll av vissa dammar.....	165
8.3.8	Kontroll av vägsäkerhet.....	166
8.4	Internationell utblick.....	167
8.4.1	Inledning.....	167
8.4.2	Kontroll under byggprocessen.....	168
8.4.3	Kontroll under förvaltningsskedet.....	179
9	Problem- och bakgrundsbeskrivning.....	183
9.1	Inledning.....	183
9.2	Byggprocessen.....	184
9.2.1	Byggherrens ansvar.....	184
9.2.2	Kontroll genom sakkunniga.....	188
9.2.3	Kontrollansvariga.....	192
9.2.4	Byggnadsnämndens roll.....	194
9.3	Egenskapskrav med särskilda risker.....	202
9.3.1	Bärförmåga, stadga och beständighet.....	202
9.3.2	Säkerhet i händelse av brand.....	208
9.3.3	Säkerhet vid användning.....	214
9.4	Undantagna byggnadsverk i kontrollsystemet.....	215
10	Reflektioner över kontrollsystemet.....	217
10.1	Inledning.....	217
10.2	Betydelsen av kompetensbrist och tidspress för olyckor...	218
10.3	Plan- och byggreglerna.....	220
10.3.1	Plan- och byggreglerna är flexibla under byggprocessen.....	220
10.3.2	Plan- och byggreglerna är inte så flexibla under förvaltningsskedet.....	220
10.3.3	Flexibiliteten äventyrar kontrollerna.....	221
10.3.4	Vem är byggherre?.....	222
10.3.5	Bemyndigande att meddela föreskrifter om kontroll.....	223
10.3.6	Kontrollregelverkets användarvänlighet och dess påverkan på roller och ansvar.....	224

10.4	De sakkunnigas roll	225
10.4.1	Sakkunniga är en förutsättning för sakkunnigkontroll.....	225
10.4.2	Kontrollutlåtanden.....	226
10.4.3	Beroendeförhållandet mellan parterna i kontrollen	227
10.5	Byggnadsnämndens roll	228
10.5.1	Startbesked baseras på antaganden.....	228
10.5.2	Projektering efter startbesked.....	229
10.5.3	Inget krav att byggnadsnämnderna ska ha teknisk kompetens.....	229
10.5.4	Arbetsplatsbesöket.....	230
10.5.5	Avgifter i byggprocessen	231
10.6	Underhållskrav och kontroll i förvaltningsskedet.....	231
11	Förslag om förstärkta och tillförlitliga kontroller under byggprocessen.....	233
11.1	Inledning	233
11.2	Byggherrens roll	235
11.2.1	Byggherrens ansvar tydliggörs	235
11.2.2	Kontrollplanen förtydligas och kompletteras	236
11.3	Den sakkunniges roll.....	238
11.3.1	Kontroll av eget arbete.....	238
11.3.2	Krav på självständighet	239
11.3.3	Meddelande om avvikelser från de krav som gäller.....	244
11.3.4	Utlåtanden från sakkunniga	244
11.3.5	Om en sakkunnig lämnar sitt uppdrag eller åsidosätter sina skyldigheter	247
11.4	Den kontrollansvariges roll.....	248
11.4.1	Kontrollansvarig för eget projekteringsarbete	248
11.5	Byggnadsnämndens roll	250
11.5.1	Tidsfrist för handlingar till tekniskt samråd – startsamråd.....	250

11.5.2	Genomförandet av tekniskt samråd (startsamråd).....	251
11.5.3	Behovet av sakkunnigkontroll.....	252
11.5.4	Obligatorisk sakkunnigkontroll.....	254
11.5.5	Underlaget för beslut om startbesked.....	262
11.5.6	Arbetsplatsbesökets innehåll.....	263
11.5.7	Kallelse till slutsamråd.....	264
11.5.8	Prövning av slutbesked.....	265
12	Förslag om förstärkta och tillförlitliga kontroller under förvaltningskedet	267
12.1	Inledning.....	267
12.2	Överväganden och förslag.....	268
12.2.1	Några utgångspunkter.....	268
12.2.2	Kontrollförelägganden – ett nytt verktyg.....	275
12.2.3	Föreskrifter om kontroll för att utreda behovet av underhållsåtgärder	280
12.2.4	Föreskrifter om återkommande kontroll av anordningar	284
12.3	Övriga förslag.....	286
12.3.1	PBL:s portalparagraf kompletteras, underhåll av byggnadsverk läggs till.....	286
12.3.2	Skötselkravet utökas, retroaktiva krav bör utredas särskilt	286
13	Några frågor om certifiering och ackrediterad kontroll	291
13.1	Inledning.....	291
13.2	Gällande ordning.....	292
13.2.1	Krav på certifiering inom plan- och byggregelverket	292
13.2.2	Krav på ackrediterad kontroll inom plan- och byggområdet	298
13.2.3	Ackreditering av certifierings- och kontrollorgan.....	299

13.3	Överväganden och förslag.....	300
13.3.1	Överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.....	300
13.3.2	Överlämnande av förvaltningsuppgift till ackrediterade certifierings- och kontrollorgan....	309
13.3.3	Certifierings- och kontrollorganens handläggning av ärenden.....	313
13.3.4	Överklagande av certifierings- och kontrollorganens beslut.....	318
13.3.5	En enhetlig reglering av certifieringsfrågorna	324
14	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	329
15	Konsekvensbeskrivning.....	333
15.1	Allmänt om kravet på konsekvensutredning	333
15.2	Sammanfattning av problem och åtgärdsbehov.....	335
15.3	Sammanfattning av våra förslag	336
15.4	Konsekvenser av våra förslag	338
15.4.1	Konsekvenser för staten	338
15.4.2	Konsekvenser för kommunerna.....	345
15.4.3	Konsekvenser för företag och andra berörda parter.....	349
15.4.4	Konsekvenser för enskilda.....	366
15.4.5	Konsekvenser för bostadsbyggandet	367
15.4.6	EU-rätten och internationella åtaganden i övrigt.....	368
15.4.7	Tidpunkt för ikraftträdande, övergångsbestämmelser	369
15.4.8	Övriga konsekvenser	371
15.5	Andra övervägda lösningar och förslag	372
15.5.1	Kan en förhandsprövning av entreprenörers, projektörers och byggherrars kompetens och lämplighet minska risken för olyckor?	372
15.5.2	Kan ett system med ansvariga företag vara ett alternativ till byggherrens ansvar?	374

15.5.3	Ska byggherrens ansvar föras över till entreprenörer och projektörer?.....	376
15.5.4	Ska sakkunniga utses av byggnadsnämnden?.....	378
15.5.5	Ska räddningstjänsten alltid kallas tekniskt samråd (startsamråd)?	380
15.5.6	Kan kontroll utförd av ett ackrediterat kontrollorgan vara ett alternativ till sakkunnigkontroll?.....	382
15.5.7	Kan kontroll utförd av ett certifierat byggprojekteringsföretag vara ett alternativ till sakkunnigkontroll?	384
15.5.8	Ska det införas ett krav på dokumentation för kommande underhåll?	384
15.5.9	Ska det i slutbeskedet fastställas vilka kontroller som genomförs under förvaltningsskedet?.....	387
15.5.10	Ska Boverket certifiera sakkunniga?	388
16	Författningskommentar	391
16.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	391
16.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:545) om skyddsrum.....	419
16.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	419
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:43	421
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:79	435
Bilaga 3	Våra förslag för kontrollsystemet – förenklad framställning	437

Förkortningar

Avd.	Avdelning
BBR	Boverkets byggregler (BFS 2011:6)
BFS	Boverkets författningssamling
BVL	Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
Dnr	Diarienummer
EES	Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet
EKS	Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder) (BFS 2011:10)
EU	Europeiska unionen
Eurokod	En serie standarder för konstruktionsändamål rörande byggnadsverk
FSB	Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer
FSBS	Föreningen Sveriges bygglovsgranskare och byggnadsnämndssekreterare
Kap.	Kapitel
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
PBF	Plan- och byggförordningen (2011:338)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
Prop.	Proposition
Rise	Research Institutes of Sweden
SBUF	Svenska byggbranschens utvecklingsfond

SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SIS	Svenska institutet för standarder
SOU	Statens offentliga utredningar
Swedac	Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll
ÄPBF	Plan- och byggförordningen, äldre (1987:383)
ÄPBL	Plan- och bygglagen, äldre (1987:10)

Sammanfattning

Inledning

Vi har haft i uppdrag att dels utreda och lämna förslag på hur det för vissa byggnadsverk kan införas en förstärkt kontroll av att vissa tekniska egenskapskrav uppfylls, dels utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i plan- och byggregelverket. Syftet är enligt utredningsdirektiven att förhindra att brister i byggnadsverk leder till olyckor, framför allt sådana med allvarliga personskador som följd.

De förslag till lag- och förordningsändringar som vi lämnar i betänkandet bör träda i kraft den 1 augusti 2025. Vid bedömningen av när förslagen kan genomföras har vi bland annat särskilt beaktat att tillräcklig kompetens finns över hela landet för att genomföra de föreslagna kontrollerna.

I detta betänkande redovisar vi resultatet av vårt arbete. I det följande sammanfattar vi de viktigaste förslagen i betänkandet.

Förslag om förstärkta och tillförlitliga kontroller under byggprocessen och förvaltningskedet

I plan- och byggregelverket finns regler om byggherrens ansvar för projektering och utförande av byggnadsåtgärder samtidigt som den offentligrättsliga kontrollen av ansvaret har minskat sett över tid.

Efter bland annat ett takras i Tarfalahallen i Kiruna år 2020 har det konstaterats att det finns systematiska brister i kontrollregelverket. Vi har därför haft i uppdrag att föreslå en förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. Enligt våra utredningsdirektiv får den föreslagna nämnda kontrollen inte vara mer långtgående än vad som är motiverat. Kon-

trollen ska vidare stärkas utan att byggherrens ansvar minskar och utan att vi föreslår en statlig kontrollaktör.

För att bedöma hur kontrollen lämpligen bör förstärkas har vi analyserat material från inträffade olyckor och bränder. Vår analys visar att många allvarliga olyckor har inträffat i Sverige. Olyckorna har medfört omfattande materiella, en del allvarliga fysiska skador och några dödsfall. Att fler dödsolyckor inte har inträffat synes ha berott på ren tur som till exempel att flera olyckor inträffat på natten i byggnader där det just då inte vistats människor. Vår genomgång visar vidare att olyckorna beror på brister rörande de tekniska egenskapskraven. Med tekniska egenskapskrav avses något förenklat uttryckt de krav som samhället ställer när vi ska bygga en åtgärd för att den ska vara stabil och säker. Vår analys visar också att bristerna i huvudsak uppstår under projektering och utförande, det vill säga under byggprocessen. Orsakerna till att det uppstår brister varierar. Brister uppstår i både mindre och större byggnationer och därmed hos såväl erfarna som oerfarna byggherrar.

Det förekommer vidare även brister under förvaltningsskedet, det vill säga när en byggnad brukas. Ansvaret för en byggnad under förvaltningsskedet finns i dag hos ägaren eller nyttjanderättshavaren. Det ansvaret omfattar främst underhåll. Det finns även vissa krav rörande kontroller när det gäller anordningar. Vår analys visar att de olyckor som förekommit under förvaltningsskedet och som berott på brister som uppstått när en byggnad används främst uppstår på grund av bristande underhåll. Vår analys visar vidare att det under detta skede även uppkommer vissa brister som rör vissa anordningar.

Förstärkta och tillförlitliga kontroller under byggprocessen

Systematiska brister beror på otydligheter i ansvars- och rollfördelning

De brister som uppstår under byggprocessen beror enligt vår bedömning på nu rådande otydligheter i ansvars- och rollfördelning i plan- och byggregelverket. Behovet av en förstärkt och tillförlitlig kontroll kan därför tillgodoses genom en rad förändringar och förtydliganden inom befintligt system. De flesta av de förslag som vi lämnar syftar således till att undanröja otydligheter och till att tydliggöra den nu rådande ansvars- och rollfördelningen.

Byggherrens roll

Ett exempel på förtydligande är förslaget om byggherrens ansvar som innebär att det uttryckligen anges att byggherren ansvarar för att varje projekterings-, bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra uppfyller de krav som gäller för åtgärden. Detta synes också ha varit lagstiftarens avsikt när byggherrens ansvar infördes men genom att det nu delvis används olika termer i regelverket kan ansvaret uppfattas som otydligt.

Ett annat exempel är förslaget om att byggherren ska omedelbart meddela byggnadsnämnden om ändring av de uppgifter om byggherren som har lämnats i ansökan om lov eller anmälan och som därmed syftar till att undanröja de otydligheter som nu kan uppstå vid byten av byggherre under byggprocessen eftersom det inte finns någon skyldighet att meddela byggnadsnämnden när byten sker, vilket kan leda till att en byggnadsnämnd vänder sig till den som stod i ansökan eller anmälan i stället för den som övertagit ansvaret.

Den sakkunniges roll

För att säkerställa att den sakkunnige är självständig föreslår vi dels att den kontroll som görs av någon i egenskap av sakkunnig inte ska få omfatta ett arbete som han eller hon själv har varit delaktig i. Dels föreslår vi ett särskilt krav på självständighet för ovannämnda tekniska egenskapsområden. Det sistnämnda kravet innebär att den sakkunnige inte får vara närstående till eller anställd hos uppdragsgivaren, den som projekterar eller den som utför de åtgärder som kontrollen avser när det gäller kontroll av åtgärder som avser det tekniska egenskapsområdet bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand eller säkerhet vid användning. En självständig sakkunnig bidrar enligt vår mening till att kontrollen blir tillräckligt oberoende.

Vidare föreslår vi att den sakkunnige ska meddela den kontrollansvarige om den åtgärd som kontrollen gäller avviker från de krav som ska uppfyllas.

Den kontrollansvariges roll

För att säkerställa att den kontrollansvarige har rollen som en länk mellan den sakkunnige, byggherren och byggnadsnämnden och förtydliga när även den kontrollansvarige behöver vara tillräckligt självständig lämnar vi förslag som berör kontrollansvarig för eget projekteringsarbete. Förslaget innebär att den kontrollansvarige inte ska få vara kontrollansvarig i ett projekt som han eller hon själv har varit delaktig i, om projektet omfattar en åtgärd eller ett byggnadsverk som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll. Även förslaget om en självständig kontrollansvarig bidrar enligt vår mening till att kontrollen blir tillräckligt oberoende.

Byggnadsnämndens roll

Nuvarande reglering ställer inte tydliga krav om vad som ska ligga till grund för beslut om startbesked, vilket innehåll som en kontrollplan bör ha och vad en byggnadsnämnd ska göra vid till exempel ett arbetsplatsbesök. Det gör att lagstiftarens avsikter med införandet av dessa kontrollåtgärder och med byggnadsnämndens roll och ansvar inte avspeglas på ett tydligt sätt i regleringen. De förslag som vi lämnar rörande byggnadsnämndens roll kodifierar de intentioner som lagstiftaren synes ha haft rörande byggnadsnämndens roll. Vi lämnar därför förslag om vad som ska ligga till grund för byggnadsnämndernas beslut om startbesked, förslagen om vilket innehåll som en kontrollplan bör ha och förslaget som beskriver vad byggnadsnämnden ska göra på ett arbetsplatsbesök. Dessa förslag bidrar till att tydliggöra vilket eller vilka skeden där vissa kontroller bör ske för att säkerställa att det inte uppstår risk för allvarliga personskador. När det gäller genomförandet av tekniskt samråd (startsamråd) föreslår vi att de nuvarande bestämmelserna om vad som ska gås igenom på det tekniska samrådet (startsamrådet) kompletteras med frågor om kontrollernas förankring i kontraktshandlingarna och behovet av sakkunnigkontroll.

Som exempel på andra förslag som tydliggör byggnadsnämndernas ansvar och roll och bidrar till att förtydliga vilka skeden där kontroller bör ske kan nämnas följande. Förslag om vilka uppgifter som bör finnas beträffande vem som är sakkunnig, vad sakkunnigutlåtandet ska avse och vilket innehåll som det bör ha.

När det gäller de krav som bör ställas beträffande lämplighet och kompetens på den som utför kontrollen bedömer vi att sådana krav bäst kan tillgodos inom ramen för systemet med de certifierade sakkunniga. Vi ser således inte skäl för att föreslå krav på ackreditering av kontrollorgan eller liknande för att utföra de kontroller som behövs. Utredningsmaterialet visar att frågor om kompetens och lämplighet hos den som utför kontrollen är särskilt viktiga för vårt uppdrag om förstärkt och tillförlitlig kontroll. Vi har därför ansett att det finns skäl för att föreslå en förstärkt sakkunnigkontroll. Våra förslag om förstärkt sakkunnigkontroll är också den i huvudsak största ändring som vi lämnar i betänkandet. De innebär i huvudsak följande.

Vi föreslår att nuvarande bestämmelse om att behovet en åtgärd eller ett byggnadsverk kontrolleras av sakkunnig ska ske utifrån risken av allvarliga personskador flyttas från plan- och byggförordningen (2011:338) till plan- och bygglagen (2010:900). Bestämmelsen kompletteras med ett tillägg om att nämnda hänsyn även ska tas till risken för allvarliga störningar för samhället eller miljön.

För vissa åtgärder eller byggnadsverk tillgodoses förstärkt kontroll enligt vår mening genom en obligatorisk sakkunnigkontroll. Vi föreslår att det införs ett sådant krav. Den obligatoriska sakkunnigkontrollen bör dock enligt vår mening endast träffa åtgärder och byggnadsverk som är särskilt förknippade med risker för allvarliga personskador och störningar för samhället eller miljön om de krav som gäller inte uppfylls. Annars finns nämligen risken att vi orsakar omotiverade kontrollkostnader. När det gäller vilka byggnadsverk som bör träffas av den obligatoriska sakkunnigkontrollen har vi bedömt att det inte är lämpligt att definiera dessa byggnadsverk på lag- och förordningsnivå eftersom en sådan identifiering riskerar att bli trubbig och medföra kostnader som i det enskilda fallet kan vara omotiverade. För att den obligatoriska sakkunnigkontrollen endast ska träffa de åtgärder och byggnadsverk som är förknippade med nämnda risker föreslår vi i stället att nuvarande bemyndigande, för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om att meddela föreskrifter om kontroll, kompletteras med att föreskriftsrätten även ska få omfatta vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska kontrolleras av sakkunniga. Föreskriftsrätten ska enligt vårt förslag delegeras till Boverket. Vi bedömer också att de samhällsmässiga och miljömässiga aspekter som motiverar en obligatorisk sakkunnigkontroll därmed endast kommer att träffa sådana byggnadsverk som

har relevant riskbild. I betänkandet har vi angett följande exempel på byggnadsverk som enligt vår mening i vart fall bör träffas

- byggnader högre än 16 våningar,
- flerbostadshus högre än fem våningar,
- sjukhus och andra vårdinrättningar,
- byggnader med stora lokaler som används av många människor,
- hotell,
- skolor, förskolor och fritidshem,
- butikslokaler i flera våningar, och
- byggnader och anläggningar som rymmer farligt gods eller riskfyllda processer.

Det ovan anförda innebär att en obligatorisk sakkunnigkontroll för andra bostadshus än ovan är enligt vår mening som huvudregel omotiverad. Frågan om huruvida en- till tvåbostadshus bör ha förstärkt kontroll bör således bedömas utifrån en behovsbedömning i varje enskilt fall. Det sistnämnda är ingen ändring i förhållande till vad som gäller i dag.

Av samma skäl som ovan nämnts har vi vidare lämnat vissa andra förslag som förtydligar byggnadsnämndens roll och ansvar. Som exempel kan nämnas förslaget om vilka underlag som ska finnas för slutbesked och vad byggnadsnämnden ska gå igenom på ett slutsamråd. Vi bedömer dessutom att den nuvarande regeln om att byggnadsnämnden ska godta ett utlåtande från en sakkunnig bör förtydligas genom att uttryckligen framgår att utlåtandet får godtas om det inte finns anledning att ifrågasätta utlåtandets innehåll. Vårt förslag innebär också att byggnadsnämnden får ett nytt verktyg som den kan använda om det finns anledning att ifrågasätta innehållet i ett sakkunnigutlåtande genom att nämnden ges möjlighet att begära att ett utlåtande kompletteras om det inte innehåller de uppgifter som vi menar bör finnas i ett utlåtande för att det ska vara godtagbart för att säkerställa att det inte uppstår risk för allvarliga personskador.

Vårt utredningsmaterial visar vidare att det finns behov av vissa bestämmelser som rör ingripanden mot kontrollansvariga och sakkunniga som inte utför sitt uppdrag i enlighet med de krav som bör

ställas på dem. Vi lämnar därför även sådana förslag som förtydligar vilken roll som byggnadsnämnderna har när det finns skäl för frågor om ingripanden.

Härutöver lämnar vi förslag som syftar till att bidra till systemförståelsen som till exempel genom att begreppet tekniskt samråd ersätts med startsamråd. Enligt vår mening kan det vidare i komplicerade ärenden finnas behov av att nämnden får tillräckliga förutsättningar för att sätta sig i ärendet. Vi har därför lämnat ett förslag om att vissa underlag för nämndens bedömning kan behöva lämnas in i viss tid inför bedömningen av ett startbesked. Vårt förslag innebär att byggnadsnämnden får möjlighet att bestämma annan eller ingen frist.

Slutligen menar vi att ett förtydligande avseende vad som bör krävas för att en byggnadsnämnd ska bevilja slutbesked kommer bidra till en förstärkt och tillförlitlig kontroll i byggprocessen.

I betänkandet finns även förslag om vissa redaktionella justeringar.

Förslagen om förstärkta och tillförlitliga kontroller under förvaltningsskedet

Utredningsmaterialet har som nämnts visat att det förekommer vissa brister som kan medföra risk för allvarliga personskador även under förvaltningsskedet. Dessa brister uppstår i huvudsak i samband med bristande underhåll och avser främst anordningar, vissa fasad- och balkongkonstruktioner. Vi har således bedömt att det kan finnas visst behov av och förutsättningar för kontroll under förvaltningsskedet när det gäller frågor om underhåll och vissa anordningar. De förslag som vi lämnar under förvaltningsskedet syftar till att säkerställa att det nu gällande kravet på underhåll uppfylls. Vi föreslår ett förtydligande i plan- och bygglagens portalparagraf så att det uttryckligen framgår att regelverket även reglerar vissa frågor som rör underhåll av byggnadsverk. För att det ska finnas goda förutsättningar för fastighetsägare och nyttjanderättshavare att uppfylla det nu rådande underhållskravet föreslår vi dessutom att det införs ett nytt verktyg i systemet som vi menar ska benämnas kontrollföreläggande. Ett kontrollföreläggande ger byggnadsnämnderna möjlighet att förelägga byggnadsverkets ägare eller nyttjanderättshavare att se till att byggnadsverket kontrolleras om det behövs för att säkerställa att det krav

på underhåll som redan nu gäller uppfylls. Vårt förslag omfattar endast de tekniska egenskapskrav som gäller bärförmåga, stadga eller beständighet, säkerhet i händelse av brand eller säkerhet vid användning eftersom det är främst brister rörande dessa tekniska egenskapskrav som kan medföra risk för allvarliga personskador. Förslaget redogör också vad som ska omfattas av föreläggandets innehåll, vad redovisningen ska innehålla och vad som händer om ett föreläggande inte följs. Det kommer också gälla vid ägarbyten. Vi lämnar dessutom förslag som rör registrering av föreläggandet och frågor om vite. Beslutet om kontrollföreläggande kan överklagas. Detta nya verktyg syftar till att tydliggöra och underlätta för ägare, nyttjanderätts-havare och för byggnadsnämnderna att kunna vidta åtgärder för att komma till rätta med sådana tekniska brister som annars på sikt och vid bristande underhåll kan medföra allvarliga risker för personskador.

Vi lämnar dessutom förslag om föreskriftsrätt om kontroll för att utreda behovet av underhållsåtgärder. Förslaget innebär att om det uppmärksammas systematiska brister i byggnadsverk som kan medföra risk för allvarliga personskador, störningar för samhället eller miljön, ska Boverket få meddela sistnämnda föreskrifter om kontroll. När det gäller de brister som rör anordningar lämnar vi förslag om föreskrifter om viss återkommande kontroll. Förslaget innebär att Boverket bemyndigas att meddela föreskrifter om återkommande kontroll av sådana anordningar som ska hållas i sådant skick att de alltid fyller sitt ändamål.

Vi ser också behov av att utöka nuvarande skötselkrav beträffande anordningar. Vårt förslag innebär att en anordning som syftar till att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet ska hållas i ett sådant skick att den alltid fyller sitt ändamål.

Enligt vår mening finns det i nuläget inte behov av att ytterligare reglera återkommande kontroller i förvaltningsskedet. Vi har således inte heller funnit skäl prioritera någon eller några typer av byggnadsverk. Vår bedömning innebär att behovet av retroaktiva krav även fortsättningsvis kommer behöva utredas särskilt och när behov av sådan utredning uppstår.

Även de förslag som vi har lämnat rörande förvaltningsskedet innebär ändringar och förtydliganden inom ramen för nuvarande system. Vi anser således att behovet av förstärkt och tillförlitlig kontroll i förvaltningsskedet kan tillgodoses utan systemändringar.

Förslagen om förstärkt kontroll under byggprocessen och förvaltningsskedet bidrar till ordning, reda och minskade kostnader

Som nyss nämnts anser vi att de systematiska brister som finns i regelverket i huvudsak beror på brister och otydligheter i ansvar och rollansvarsfördelningen. De förtydliganden som vi föreslår minskar de samhällskostnader för liv och hälsa som kan uppstå vid förekommande brister. Förslagen kommer skapa incitament för att hålla ordning och reda, vilket gynnar projekt som helhet genom besparingar som tillkommer av en viss allmän kvalitetshöjning i byggprojekten. Förutom att sådana incitament och besparingar kommer byggherarna och byggsektorn till godo, liksom i förlängningen slutkonsumenterna, så minskar de risken för att byggprojekten försenas. Därmed förebyggs ökade ledtider. Genom att förebygga brister under byggprocessen ser vi också att det ger bättre förutsättningar för att det minskar eventuella kostnader som uppstår för att åtgärda sådana brister när och om de upptäcks när en byggnad används. Förslagen kommer enligt vår mening också stärka de flertalet aktörer på marknaden som är seriösa och som vill göra rätt men som i nuläget riskerar att göra fel för att det finns otydligheter i systemet.

I sammanhanget bör nämnas att utredningen inte gör anspråk på att rätta samtliga de eventuellt förekommande otydligheter i plan- och byggregelverket. För att åtgärda sådana otydligheter krävs helhetsgrepp om frågor som rör lov- och anmälnings- och tillsyns- och överklagandeprocessen vilket inte har omfattats vårt uppdrag.

Frågor om certifiering och ackrediterad kontroll

Genom propositionen Certifierade byggprojekteringsföretag – mer förutsägbar byggprocess infördes bestämmelser om certifiering av byggprojekteringsföretag. Ett byggprojekteringsföretag är ett företag som har ett kvalitetsledningssystem samt särskild kunskap och erfarenhet i fråga om att bedöma kraven på en byggnads lämplighet för sitt ändamål och tillgänglighet, användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och byggnadens tekniska egenskaper vid nybyggnad av vissa småhus. Vårt uppdrag har som nämnts omfattat behovet av ytterligare reglering av certifieringsorgans

verksamhet i plan- och byggregelverket. Vi bedömer att certifierings- och kontrollorganens verksamhet är splittrad och att frågor om myndighetsutövning och överklagande bör regleras. Vår bedömning innebär att den verksamhet som enligt plan- och bygglagen utförs av ackrediterade certifieringsorgan i fråga om certifiering av funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga utgör ett överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild som innefattar myndighetsutövning. Detsamma gäller den verksamhet som enligt plan- och byggförordningen utförs av ackrediterade kontrollorgan i fråga om kontroll av motordrivna anordningar. Vi bedömer dessutom att den verksamhet som utförs av funktionskontrollanter, sakkunniga eller kontrollansvariga inte utgör ett överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning.

Vi har vidare föreslagit en viss ensning av regelverket om certifiering genom de förslag som vi lämnar om överlämnande av förvaltningsuppgift till ackrediterade certifierings- och kontrollorgan.

När det gäller certifierings- och kontrollorganens handläggning av ärenden har vi bedömt att det inte behöver införas några regler om de ackrediterade certifieringsorganens handläggning av vissa ärenden. Detsamma gäller för ackrediterade kontrollorgan i ärenden om besiktning av motordrivna anordningar. Däremot föreslår vi att handlingsoffentlighet ska gälla i certifieringsorganens verksamhet.

De förslag som vi lämnar rörande frågor om certifierad och ackrediterad kontroll innebär således bland annat att den som inte blir certifierad kommer att kunna överklaga beslutet och få det rättsligt prövat.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)¹

dels att 10 kap. 6 § ska betecknas 7 § och 10 kap. 7 § ska betecknas 6 §, *dels* att 1 kap. 1 §, 8 kap. 14 och 25 §§, 9 kap. 21 och 32 b §§, 10 kap. 1, 5–9, 11, 12, 14, 18, 19–25, 27, 28, 30–32 och 34 §§, 11 kap. 1, 18, 27, 35–37, 40, 46 §§, 13 kap. 2 och 6 §§, 16 kap. 9 och 11 §§ och rubrikerna närmast före 10 kap. 5, 14 och 22 §§, 16 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 11 kap. 34 § ska lyda ”Ingripanden mot kontrollant, certifierat byggprojekteringsföretag, sakkunnig och kontrollansvarig”,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 10 kap. 8 a, 8 b och 22 a §§, 11 kap. 17 a §, och närmast före 10 kap. 8 och 22 a §§ och 11 kap. 17 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en

I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande, *underhåll och kontroll av byggnadsverk*. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och

¹ Senaste lydelse av rubriken närmast före 11 kap. 34 § 2022:1084.

god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

8 kap.

14 §²

Ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaper som avses i 4 § i huvudsak bevaras. Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt.

Om byggnadsverket är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, ska det underhållas så att de särskilda värdena bevaras.

En anordning för ett syfte som avses i 4 § första stycket 2–4, 6 eller 8, ska hållas i sådant skick att den alltid fyller sitt ändamål.

En anordning för ett syfte som avses i 4 § första stycket 1–4, 6 eller 8, ska hållas i sådant skick att den alltid fyller sitt ändamål.

25 §³

Om det med stöd av 16 kap. 11 § är särskilt föreskrivet att funktionen hos ett ventilations-system ska kontrolleras för att säkerställa ett tillfredsställande inomhusklimat i byggnader enligt 4 § första stycket 3–6, ska byggnadens ägare se till att kontrollen görs av en sakkunnig funktionskontrollant som är certifierad av någon som är ackrediterad för uppgiften enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli

Om det med stöd av 16 kap. 11 § är särskilt föreskrivet att funktionen hos ett ventilations-system ska kontrolleras för att säkerställa ett tillfredsställande inomhusklimat i byggnader enligt 4 § första stycket 3–6, ska byggnadens ägare se till att kontrollen görs av en sakkunnig funktionskontrollant som *har den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs* för uppgiften och kan styrka detta med ett certifikat.

² Senaste lydelse 2011:335.

³ Senaste lydelse 2022:1122.

2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll eller uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

9 kap.

21 §⁴

En ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen.

En ansökan om lov ska dessutom innehålla

1. byggherrens förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga enligt det som följer av 10 kap. 9 och 10 §§, *och*

2. de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus.

1. byggherrens förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga enligt det som följer av 10 kap. 9 och 10 §§,

2. de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus, *och*

3. vem eller vilka som föreslås vara sakkunniga, om ansökan gäller en åtgärd eller ett byggnadsverk som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll enligt 10 kap. 22 a § andra stycket.

Om ett certifierat byggprojekteringsföretag som avses i 32 b § har använts för projektering och sökanden önskar att bygglov med stöd av 32 c § ska ges utan att vissa krav ska prövas, ska en ansökan om lov dessutom innehålla en uppgift om vilket företag som har använts.

⁴ Senaste lydelse 2022:1084.

32 b §⁵

Ett certifierat byggprojekteringsföretag är ett företag som har ett kvalitetsledningssystem samt särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om att bedöma kraven i 8 kap. 1 § 1 och 3 samt 4 § vid nybyggnad av sådana bostadshus som framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 9 § och som kan styrka detta med ett certifikat.

Frågor om certifiering av byggprojekteringsföretag ska prövas av organ som har ackrediterats för ändamålet att certifiera byggprojekteringsföretag enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll. Detsamma gäller organ som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

10 kap.

1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. förutsättningar för att få påbörja vissa åtgärder och ta ett byggnadsverk i bruk,
2. byggherrens *skyldighet att kontrollera* genomförandet och ha en kontrollplan,
2. byggherrens *ansvar för genomförandet av åtgärderna* och ha en kontrollplan,
3. kontrollansvariga och deras uppgifter,
3. *sakkunniga och deras uppgifter,*
4. tekniskt samråd och startbesked innan åtgärderna påbörjas,
4. kontrollansvariga och deras uppgifter,
5. *startsamråd* och startbesked innan åtgärderna påbörjas,

⁵ Senaste lydelse 2022:1084. Ändringen innebär att andra stycket utgår.

5. utstakning av en planerad byggnad, tillbyggnad eller anläggning,

6. byggnadsnämndens arbetsplatsbesök, och

7. slutsamråd och slutbesked i samband med att åtgärderna avslutas.

6. utstakning av en planerad byggnad, tillbyggnad eller anläggning,

7. byggnadsnämndens arbetsplatsbesök, och

8. slutsamråd och slutbesked i samband med att åtgärderna avslutas.

Byggherrens ansvar för kontrollen av genomförandet

Byggherrens ansvar

5 §

Byggherren ska se till att varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig, ska byggherren se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet.

Byggherren ansvarar för att varje projekterings-, bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra uppfyller de krav som gäller för åtgärden enligt denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig, ska byggherren se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet.

6 §⁶

Kontrollplanen ska vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet och ha den utformning och detaljeringsgrad

Byggherren ska se till att det finns en plan för att kontrollera projekteringen och utförandet av en åtgärd som avses i 3 § (kontrollplan). Kontrollplanen ska vara

⁶ Senaste lydelse 2011:335.

- som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att
- anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet och ha den utformning och detaljeringsgrad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att
1. alla väsentliga krav som avses i 8 kap. 4 § uppfylls,
 2. förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § följs, och
 3. kraven på varsamhet enligt 8 kap. 17 och 18 §§ uppfylls.

7 §⁷

Byggherren ska se till att det finns en plan för kontrollen av en bygg- eller rivningsåtgärd som avses i 3 § (kontrollplan) med uppgifter om

En kontrollplan ska innehålla uppgifter om

1. vilka kontroller som ska göras och vad kontrollerna ska avse,
2. vem som ska göra kontrollerna,
3. vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden,
4. vilka arbetsplatsbesök som byggnadsnämnden bör göra och när besöken bör ske,
5. vilka byggprodukter som kan återanvändas och hur dessa ska tas om hand, och
6. vilket avfall som åtgärden kan ge upphov till och hur avfallet ska tas om hand, särskilt hur man avser att möjliggöra
 - a) materialåtervinning av hög kvalitet, och
 - b) avlägsnande och säker hantering av farliga ämnen.

1. vilka kontroller som ska göras och *vilka krav som* kontrollerna ska avse,

2. vem som ska göra kontrollerna och *hur de ska utföras*,

Av kontrollplanen ska det framgå i vilken omfattning kontrollerna ska utföras

1. inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll, eller

2. av en eller flera sakkunniga som har den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för upp-

⁷ Senaste lydelse 2020:603.

giften och kan styrka detta med ett certifikat.

Sakkunniga

8 §⁸

Av kontrollplanen ska det framgå i vilken omfattning kontrollen ska utföras

1. inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll, eller

2. av någon som har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om sådana åtgärder som kontrollen avser (sakkunnig) och som kan styrka sin sakkunnighet 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 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.

Den som är sakkunnig

1. får inte kontrollera ett arbete som han eller hon själv har varit delaktig i,

2. ska meddela den kontrollansvarige om den åtgärd som kontrollen avser avviker från de krav som ska uppfyllas,

3. ska upprätta ett utlåtande över den åtgärd som har kontrollerats och lämna det till den kontrollansvarige, och

4. ska, om den sakkunnige lämnar sitt uppdrag, meddela detta till byggherren, den kontrollansvarige och byggnadsnämnden.

I fråga om kontroll av egen-skapskrav som avses i 8 kap. 4 § första stycket 1, 2 och 4 får den sakkunnige inte vara närstående till eller anställd hos uppdragsgivaren, den som projekterar eller den som

⁸ Senaste lydelse 2022:1122.

utför de åtgärder som kontrollen avser.

8 a §

Om en sakkunnig åsidosätter sina skyldigheter enligt 8 §, ska byggherren omedelbart underrätta byggnadsnämnden.

I 11 kap. 35 § finns bestämmelser om ingripanden mot sakkunniga som åsidosätter sina skyldigheter enligt 8 §.

8 b §

Om en sakkunnig har lämnat sitt uppdrag ska byggherren föreslå en ny sakkunnig som byggnadsnämnden ska utse.

9 §⁹

För den kontroll som avses i 5 § ska det finnas en eller flera kontrollansvariga som

1. har den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och kan styrka detta med ett *bevis om certifiering*, och
2. har en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras.

1. har den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och kan styrka detta med ett *certifikat*,
2. har en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras, och

3. inte har deltagit i det projekt som han eller hon är kontrollansvarig i, om kontrollen avser en åtgärd eller ett byggnadsverk som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll enligt 22 a § andra stycket.

Om det finns flera kontrollansvariga, ska byggherren se till att någon av dem samordnar de kontrollansvarigas uppgifter.

⁹ Senaste lydelse 2022:1122.

Den certifiering som avses i första stycket 1 ska vara gjord av någon 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 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. Certifieringen ska vara tidsbegränsad och avse ett visst slag av arbete.

11 §¹⁰

En kontrollansvarig ska

1. biträda byggherren med att upprätta förslag till den kontrollplan som krävs enligt 6 §, och med att identifiera avfall och återanvändbara byggprodukter som bygg- och rivningsåtgärderna kan ge upphov till,

2. se till att kontrollplanen och gällande bestämmelser och villkor för åtgärderna följs samt att nödvändiga kontroller utförs,

3. vid avvikelser från föreskrifter och villkor som avses i 2 informera byggherren och vid behov meddela byggnadsnämnden,

4. närvara vid *tekniska samråd*, besiktningar och andra kontroller samt vid byggnadsnämndens arbetsplatsbesök,

4. närvara vid *startsamråd*, besiktningar och andra kontroller samt vid byggnadsnämndens arbetsplatsbesök,

5. till den eller de sakkunniga överlämna protokoll från arbetsplatsbesök enligt 28 §,

5. dokumentera sina byggplatsbesök och notera iakttag-

6. dokumentera sina byggplatsbesök och notera iakttag-

¹⁰ Senaste lydelse 2020:603.

elser som kan vara av värde vid utvärderingen inför slutbeskedet,

6. avge ett utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbesked, och

7. om den *kontrollansvariga* lämnar sitt uppdrag, meddela detta till byggnadsnämnden.

elser som kan vara av värde vid utvärderingen inför slutbeskedet,

7. avge ett utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbesked, och

8. om den *kontrollansvarige* lämnar sitt uppdrag, meddela detta till byggnadsnämnden.

Till ett utlåtande enligt första stycket 7 ska den kontrollansvarige bifoga det utlåtande som avses i 8 § 3.

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.

I 11 kap. 35 § finns bestämmelser om ingripanden mot kontrollansvariga som har åsidosatt sina skyldigheter enligt 11 §.

Tekniskt samråd

Startsamråd

14 §¹¹

I fråga om sådana åtgärder som avses i 3 § ska byggnadsnämnden utan dröjsmål efter att lov har getts eller anmälan har kommit in kalla till ett *sammanträde för tekniskt samråd*, om

1. det krävs en kontrollansvarig enligt det som följer av 9 och 10 §§,
2. ett sådant samråd inte är uppenbart obehövligt, eller
3. byggherren har begärt ett sådant samråd.

Tekniskt samråd behövs inte för sådana åtgärder som avses i 9 kap. 4 a–4 c §§ eller för flyttning

I fråga om sådana åtgärder som avses i 3 § ska byggnadsnämnden utan dröjsmål efter att lov har getts eller anmälan har kommit in kalla till ett *startsamråd*, om

Ett startsamråd behövs inte för sådana åtgärder som avses i 9 kap. 4 a–4 c §§ eller för flyttning av en

¹¹ Senaste lydelse 2015:668.

av en enstaka enkel byggnad, om byggnadsnämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden får besluta att *tekniskt samråd* inte behövs för att flytta flera enkla byggnader.

enstaka enkel byggnad, om byggnadsnämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden får besluta att *startsamråd* inte behövs för att flytta flera enkla byggnader.

En kallelse enligt första stycket ska vara skriftlig och skickas till byggherren och den eller dem som är kontrollansvariga. Kallelsen ska också skickas till dem i övrigt som enligt detta kapitel ska ges tillfälle att delta i samrådet eller som enligt byggnadsnämndens bedömning bör ges tillfälle att delta.

18 §¹²

Byggherren ska senast *vid det tekniska samrådet* till byggnadsnämnden lämna

Byggherren ska, *om byggnadsnämnden inte bestämmer någon annan tidsfrist*, senast *fem arbetsdagar före startsamrådet* till nämnden 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.

Om ett certifierat byggprojekteringsföretag som avses i 9 kap. 32 b § har använts för projektering och byggherren önskar att startbesked med stöd av 25 a § ska ges utan att vissa krav ska prövas, ska byggherren senast vid *det tekniska samrådet* dessutom lämna en uppgift om vilket företag som har använts.

Om ett certifierat byggprojekteringsföretag som avses i 9 kap. 32 b § har använts för projektering och byggherren önskar att startbesked med stöd av 25 a § ska ges utan att vissa krav ska prövas, ska byggherren senast vid *startsamrådet* dessutom lämna en uppgift om vilket företag som har använts.

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

¹² Senaste lydelse 2022:1084.

19 §¹³

Vid *det tekniska samrådet* ska man gå igenom

1. arbetets planering och organisation,
2. byggherrens förslag till kontrollplan *och de handlingar i övrigt som byggherren har gett in,*

3. hur identifieringen av avfall och återanvändbara byggprodukter har gjorts,

4. behovet av att byggnadsnämnden gör arbetsplatsbesök eller av andra tillsynsåtgärder,

5. behovet av ett färdigställandeskydd,

6. behovet av utstakning,

7. byggnadsnämndens behov av ytterligare handlingar inför beslut om kontrollplan eller startbesked, och

8. behovet av ytterligare sammanträden.

Vid *startsamrådet* ska följande gås igenom

2. byggherrens förslag till kontrollplan, *kontrollernas förankring i kontraktshandlingarna och behovet av sakkunnigkontroll,*

3. *de handlingar som byggherren i övrigt har gett in,*

4. hur identifieringen av avfall och återanvändbara byggprodukter har gjorts,

5. behovet av att byggnadsnämnden gör arbetsplatsbesök eller av andra tillsynsåtgärder,

6. behovet av ett färdigställandeskydd,

7. behovet av utstakning,

8. byggnadsnämndens behov av ytterligare handlingar inför beslut om kontrollplan eller startbesked, och

9. behovet av ytterligare sammanträden.

20 §

Om byggnadsnämnden finner att de åtgärder som *det tekniska samrådet* avser kräver tillstånd av eller anmälan till någon annan myndighet, ska nämnden upplysa byggherren om detta under samrådet.

Om byggnadsnämnden finner att de åtgärder som *startsamrådet* avser kräver tillstånd av eller anmälan till någon annan myndighet, ska nämnden upplysa byggherren om detta under samrådet.

¹³ Senaste lydelse 2020:603.

21 §

Byggnadsnämnden ska föra protokoll över *det tekniska samrådet*.

Byggnadsnämnden ska föra protokoll över *startsamrådet*.

Förfarandet när det inte behövs något tekniskt samråd

Förfarandet när det inte behövs något startsamråd

22 §

Om det enligt 14 § inte behövs något *tekniskt samråd*, ska byggnadsnämnden i beslutet om lov eller snarast möjligt därefter eller efter det att anmälan har kommit in

Om det enligt 14 § inte behövs något *startsamråd*, ska byggnadsnämnden i beslutet om lov eller snarast möjligt därefter eller efter det att anmälan har kommit in

1. ge startbesked, eller

2. förelägga byggherren att ge in de ytterligare handlingar som behövs för nämndens prövning i frågan om startbesked.

Om byggnadsnämnden finner att de åtgärder som lovet eller anmälan avser kräver tillstånd av någon annan myndighet, ska nämnden upplysa byggherren om detta.

Behovet av sakkunnigkontroll

22 a §

Vid prövning av behovet av att en åtgärd eller ett byggnadsverk kontrolleras av någon som är sakkunnig enligt 7 § andra stycket 2 ska särskild hänsyn tas till den risk för allvarliga personskador som kan uppkomma om åtgärden eller byggnadsverket inte uppfyller föreskrivna krav. Hänsyn ska också tas till den risk för allvarliga störningar för samhället eller miljön som kan uppkomma om kraven inte uppfylls.

Av föreskrifter som meddelas med stöd av 16 kap. 11 § 3 framgår vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska vara föremål för obligatorisk sakkunnigkontroll.

23 §¹⁴

Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § får påbörjas, om

Efter prövning av det förslag till kontrollplan som byggherren har lämnat enligt 18 § första stycket 1, behovet av sakkunnigkontroll enligt 22 a § och på grundval av det som framkommit vid startsamrådet eller annars i handläggningen av ärendet ska byggnadsnämnden med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § får påbörjas, om

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,
2. ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd som avses i 16 § har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd,
3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:545) om skyddsrum,
4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, och
5. de villkor som har uppställts enligt 4 kap. 14 § eller 9 kap. 37 a § är uppfyllda.

Vid anmälan som avser åtgärder enligt 9 kap. 4 a–4 c §§ ska byggnadsnämndens bedömning enligt första stycket endast omfatta det som anges i första stycket 1.

¹⁴ Senaste lydelse 2015:668.

24 §¹⁵

I startbeskedet ska byggnadsnämnden

1. fastställa den kontrollplan som ska gälla för åtgärderna *enligt byggherrens förslag och det som kommit fram i det tekniska samrådet eller annars i handläggningen av ärendet*, med uppgift om vem eller vilka som är sakkunniga eller kontrollansvariga,

2. bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna, om sådana villkor behövs,

3. bestämma villkor och ungefärlig tidpunkt för utstakning, om utstakning behövs,

4. bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked,

5. ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den mån sådana upplysningar behövs, och

6. ange vid vilken tidpunkt som åtgärderna får påbörjas om de enligt 9 kap. 36 eller 37 § inte får påbörjas direkt eller om beslutet om lov för åtgärderna enligt 42 a § inte får verkställas direkt.

1. fastställa den kontrollplan som ska gälla för åtgärderna, med uppgift om vem eller vilka som är sakkunniga eller kontrollansvariga,

25 §

Ett startbesked för lovpliktiga åtgärder upphör att gälla den dag då beslutet om lov upphör att gälla.

Ett startbesked för anmälningspliktiga åtgärder upphör att gälla två år efter att startbeskedet gavs. Om arbetena då har påbörjats men inte avslutats och ett nytt *tekniskt samråd* behövs, ska byggnadsnämnden kalla till ett nytt *sammanträde för tekniskt samråd*. Om det finns förutsättningar för slutsamråd enligt 30 § får byggnadsnämnden i stället kalla till slutsamråd.

Ett startbesked för anmälningspliktiga åtgärder upphör att gälla två år efter att startbeskedet gavs. Om arbetena då har påbörjats men inte avslutats och ett nytt *startsamråd* behövs, ska byggnadsnämnden kalla till ett nytt *startsamråd*. Om det finns förutsättningar för slutsamråd enligt 30 § får byggnadsnämnden i stället kalla till slutsamråd.

¹⁵ Senaste lydelse 2022:909.

Det som sägs om slutsamråd i andra stycket gäller även när startbesked enligt första stycket upphör att gälla.

27 §

Efter ett startbesked enligt 23 § ska byggnadsnämnden minst en gång under arbetets gång besöka den plats där åtgärderna genomförs, om

- | | |
|--|--|
| 1. startbeskedet har föregåtts av ett <i>tekniskt samråd</i> , och | 1. startbeskedet har föregåtts av ett <i>startsamråd</i> , och |
| 2. ett arbetsplatsbesök inte kan anses obehövt. | |

Ett arbetsplatsbesök ska alltid göras, om startbeskedet avser ett stort eller komplicerat byggprojekt eller om byggnadsnämnden och byggherren vid *det tekniska samrådet* har kommit överens om ett arbetsplatsbesök.

Ett arbetsplatsbesök ska alltid göras, om startbeskedet avser ett stort eller komplicerat byggprojekt eller om byggnadsnämnden och byggherren vid *startsamrådet* har kommit överens om ett arbetsplatsbesök.

28 §

Byggnadsnämnden ska vid ett arbetsplatsbesök gå igenom hur genomförda åtgärder förhåller sig till de krav som gäller enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet och de villkor som har beslutats.

Byggnadsnämnden ska föra protokoll över arbetsplatsbesöket. Protokollet ska skickas till byggherren och den kontrollansvarige.

30 §

I samband med att byggåtgärder som har omfattats av ett *tekniskt samråd* avslutas ska byggnadsnämnden kalla till ett sammanträde för slutsamråd, om det inte är uppenbart obehövt.

I samband med att byggåtgärder som har omfattats av ett *startsamråd* avslutas ska byggnadsnämnden kalla till ett slutsamråd, om det inte är uppenbart obehövt.

31 §

En kallelse enligt 30 § ska vara skriftlig och skickas till

1. byggherren,
2. den eller de kontrollansvariga, *och*
3. övriga som enligt byggnadsnämnden bör ges tillfälle att delta.
2. den eller de kontrollansvariga,
3. *den eller de sakkunniga, och*
4. övriga som enligt byggnadsnämnden bör ges tillfälle att delta.

32 §

Slutsamrådet ska normalt hållas på den plats där byggåtgärderna har genomförts. Vid slutsamrådet ska följande gås igenom:

1. hur kontrollplanen, andra villkor i startbeskedet och kompletterande villkor har följts,
2. avvikelser från de krav som gäller för åtgärderna,
3. den kontrollansvariges utlåtande enligt 11 § 6,
4. sakkunnigutlåtanden, om sådana har lämnats,
4. den kontrollansvariges och byggnadsnämndens dokumentation över besök på byggarbetsplatsen och annan dokumentation över arbetets utförande,
5. behov av andra åtgärder, och
6. förutsättningarna för ett slutbesked.
5. den kontrollansvariges och byggnadsnämndens dokumentation över besök på byggarbetsplatsen och annan dokumentation över arbetets utförande,
6. behov av andra åtgärder, och
7. förutsättningarna för ett slutbesked.

34 §¹⁶

Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked godkänna att en eller flera åtgärder som avses i 3 § ska anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk, om

1. byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet *eller* beslut om kompletterande villkor är uppfyllda,
2. byggherren har visat att denne har gett in en klimatdeklaration enligt lagen (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader eller gjort
1. byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet *och* beslut om kompletterande villkor är uppfyllda,

¹⁶ Senaste lydelse 2021:788.

sannolikt att det inte finns någon skyldighet att ge in en klimatdeklaration, och

3. nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap.

Ett slutbesked hindrar inte byggnadsnämnden från att pröva om det finns förutsättningar för ingripande enligt 11 kap. 5 §.

11 kap.

1 §¹⁷

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,
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, certifierade byggprojekt- 5. ingripanden mot kontrollanter, certifierade byggprojekt-
ingsföretag och kontrollansvariga, ingsföretag, *sakkunniga* 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.

Kontrollföreläggande

17 a §

Om det behövs för att säkerställa att det krav på underhåll som gäller enligt 8 kap. 14 § upp-

¹⁷ Senaste lydelse 2022:1084.

fylls, får byggnadsnämnden förelägga byggnadsverkets ägare eller nyttjanderättsbavare att se till att byggnadsverket kontrolleras. Föreläggandet får endast omfatta de tekniska egenskapskrav som avses i 8 kap. 4 första stycket 1, 2 eller 4.

Byggnadsnämnden ska i föreläggandet ange

- 1. vad som ska kontrolleras,*
- 2. vilken kunskap och erfarenhet som krävs för att utföra kontrollen, och*
- 3. när resultatet av kontrollen ska redovisas för nämnden.*

Om det av redovisningen framgår att det krav som kontrollen avser inte uppfylls, ska redovisningen innehålla uppgift om vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppfylla kravet och när det i så fall ska ske.

18 §

Om det brister i underhållet av ett byggnadsverk, får byggnadsnämnden uppdra åt en sakkunnig att utreda behovet av underhållsåtgärder. Innan nämnden beslutar om ett sådant uppdrag, ska nämnden i ett föreläggande ge byggnadsverkets ägare tillfälle att inom en viss tid ge synpunkter på uppdraget och på frågan om vem som ska betala kostnaderna för uppdraget.

Den sakkunnige ska vara certifierad enligt 10 kap. 8 § 2.

Den sakkunnige ska vara certifierad enligt 10 kap. 7 § andra stycket 2.

27 §

Om ett föreläggande enligt 17 § inte följs, får byggnadsnämnden besluta att på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt vidta de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för att pröva frågan om lov.

När den tid för synpunkter som har angetts i ett föreläggande enligt 18 § har gått ut, får byggnadsnämnden uppdra åt en sakkunnig att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder.

Om ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23 eller 24 § inte följs, får byggnadsnämnden besluta att åtgärden ska genomföras på den försumliges bekostnad och hur det ska ske.

Om ett föreläggande enligt 17 a, 19, 20, 21, 22, 23 eller 24 § inte följs, får byggnadsnämnden besluta att åtgärden ska genomföras på den försumliges bekostnad och hur det ska ske.

35 §

Om byggnadsnämnden finner att en kontrollansvarig som avses i 10 kap. 9 § har åsidosatt sina skyldigheter enligt 10 kap. 11 §, ska nämnden

1. entlediga den kontrollansvarige från sitt uppdrag och underätta den som har certifierat den kontrollansvarige om beslutet, och
2. efter förslag från byggherren besluta om en ny kontrollansvarig.

Det som sägs i första stycket tillämpas också i fråga om en sakkunnig som har åsidosatt sina skyldigheter enligt 10 kap. 8 §.

36 §¹⁸

Om en kontrollansvarig har visat sig vara olämplig för sin uppgift, får den som har certifierat den kontrollansvarige återkalla certifieringen. Motsvarande gäller i fråga om ett certifierat byggprojekteringsföretag.

Om en kontrollansvarig har visat sig vara olämplig för sin uppgift, får den som har certifierat den kontrollansvarige återkalla certifieringen. Motsvarande gäller i fråga om ett certifierat byggprojekteringsföretag och en sakkunnig.

37 §¹⁹

Ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 26 b eller 26 c § eller ett beslut om förbud

Ett föreläggande enligt 17 a, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 26 b eller 26 c § eller ett beslut om för-

¹⁸ Senaste lydelse 2022:1084.

¹⁹ Senaste lydelse 2022:1122.

enligt 25, 30, 31, 32, 32 a eller 33 § får förenas med vite. bud enligt 25, 30, 31, 32, 32 a eller 33 § får förenas med vite.

Vitet får inte förvandlas till fängelse.

Frågor om utdömmande av vite prövas av mark- och miljödomstol.

40 §

Den myndighet som beslutar om ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22 eller 23 § eller förbud enligt 33 § ska genast skicka sitt beslut till inskrivningsmyndigheten.

Den myndighet som beslutar om ett föreläggande enligt 17 a, 19, 20, 21, 22 eller 23 § eller förbud enligt 33 § ska genast skicka sitt beslut till inskrivningsmyndigheten.

46 §

Om ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22 eller 23 § eller förbud enligt 33 § har riktats mot fastighetens ägare och fastigheten därefter byter ägare, gäller föreläggandet eller förbudet i stället mot den nya ägaren.

Om ett föreläggande enligt 17 a, 19, 20, 21, 22 eller 23 § eller förbud enligt 33 § har riktats mot fastighetens ägare och fastigheten därefter byter ägare, gäller föreläggandet eller förbudet i stället mot den nya ägaren.

13 kap.

2 §²⁰

Kommunala beslut enligt denna lag får inte överklagas i den del de avser

1. avbrytande av ett planarbete,
2. planbesked enligt 5 kap. 2 §,
3. andra frågor om gatukostnader än de som avses i 1 § 6,
4. villkorsbesked enligt 9 kap. 19 §,
5. förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 27 §,
6. behovet av kontrollansvarig, *särskilt sakkunnig, tekniskt samråd* eller slutsamråd,
6. behovet av kontrollansvarig, *startsamråd, sakkunnig* eller slutsamråd,
7. ingripandebesked enligt 11 kap. 7 §, eller
8. en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked.

²⁰ Senaste lydelse 2021:785.

Att tvister rörande gatukostnader prövas av mark- och miljödomstol framgår av 15 kap. 10 §.

Beslut enligt 3 kap. 9 § andra stycket eller 5 kap. 11 a § tredje stycket om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas får inte överklagas särskilt.

6 §²¹

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4, 5 och 5 a §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas till mark- och miljödomstol.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4, 5 och 5 a §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas till mark- och miljödomstol. *Detsamma gäller Boverkets beslut i ärenden om certifiering enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 9 § och länsstyrelsens beslut i ärenden om kontroll som har meddelats med stöd av 16 kap. 11 §.*

16 kap.

Föreskrifter om funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, kontrollansvariga och sakkunniga

Föreskrifter om funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, sakkunniga och kontrollansvariga

9 §²²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela

1. föreskrifter om funktionskontrollanter enligt 8 kap. 25 §,

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

²¹ Senaste lydelse 2017:424.

²² Senaste lydelse 2022:1084.

2. föreskrifter om vad som i fråga om kunskap, erfarenhet och certifiering krävs av sådana byggprojekteringsföretag, *kontrollansvariga och sakkunniga* som avses i 9 kap. 32 b § och 10 kap.,

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

4. föreskrifter om vilka bostadshus som ska omfattas av 9 kap. 32 b och 32 c §§ och 10 kap. 25 a §.

10 kap. 7 § och kontrollansvariga enligt 10 kap. 9 §,

2. föreskrifter om vad som i fråga om kunskap, erfarenhet och certifiering krävs av sådana byggprojekteringsföretag som avses i 9 kap. 32 b §,

3. de föreskrifter i övrigt om sakkunniga och kontrollansvariga som behövs utöver bestämmelserna i 10 kap. 7–13 §§, och

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får överlämna frågor om certifiering enligt första stycket 1 eller 2 till organ som har ackrediterats för ändamålet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll eller organ som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

11 §²³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om

1. kontroll av att föreskrifter som har meddelats med stöd av 2, 5 eller 6 § följs, och

1. kontroll av att föreskrifter som har meddelats med stöd av 2, 5 eller 6 § följs,

²³ Senaste lydelse 2018:59.

2. kontroll av att kraven enligt förordning (EU) 2016/424 uppfylls.

2. kontroll av att kraven enligt förordning (EU) 2016/424 uppfylls, och

3. vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska vara föremål för obligatorisk sakkunnigkontroll enligt 10 kap. 22 a §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om första stycket 1 och 2 överlämna frågor om kontroll till organ som har ackrediterats för ändamålet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll eller organ som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2025.

2. Bestämmelserna i 10 kap. 5–9, 11, 14, 18, 19–25, 27, 28, 30–32 och 34 §§ och 11 kap. 35 och 36 §§ tillämpas på åtgärder eller åsidosättanden som omfattas av ansökan om lov enligt 9 kap. 21 § eller anmälan, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §, som har gjorts efter ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:545) om skyddsrum

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 § lagen (2006:545) om skyddsrum ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §¹

Vid ett *tekniskt samråd* enligt 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900) ska en genomgång göras av de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att ett skyddsrum ska kunna antas komma att uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 3 § och med stöd av 2 kap. 4 § denna lag.

Bestämmelserna i 10 kap. 3, 5–7, 18, 27, 29 och 34–37 §§ plan- och bygglagen om kontroll m.m. och om *slutbevis* ska tillämpas på arbetet med att bygga ett skyddsrum.

Vid ett *startsamråd* enligt 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900) ska en genomgång göras av de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att ett skyddsrum ska kunna antas komma att uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 3 § och med stöd av 2 kap. 4 § denna lag.

Bestämmelserna i 10 kap. 3, 5–7, 18, 27, 29 och 34–37 §§ plan- och bygglagen om kontroll m.m. och om *slutbesked* ska tillämpas på arbetet med att bygga ett skyddsrum.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2025.

¹ Senaste lydelse 2010:919.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Bilaga¹

Nuvarande lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ

Verksamhet

Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning (SFS 1997:238) och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (SFS 1997:239)
--	---

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

¹ Senaste lydelse 2021:544.

OrganVerksamhet

Akrediterade certifieringsorgan

certifiering av certifierade byggprojekteringsföretag, funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga (SFS 2011:338)

Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning (SFS 1997:238) och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (SFS 1997:239)

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2025.

1.4 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och byggförordningen (2011:338)¹

dels att 7 kap. 2 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1 §, 5 kap. 10 §, 6 kap. 8 §, 7 kap. 3 och 4 §§, 10 kap. 22–24 §§ och rubriken närmast före 10 kap. 23 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 7 kap. 1 § ska lyda ”Funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, sakkunniga och kontrollansvariga”,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 11 kap, fem nya paragrafer, 7 kap. 5 a och 5 b §§, 10 kap. 10 a, 10 b och 24 a §§, och närmast före 10 kap. 10 a och 10 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

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, certifierade byggprojekteringsföretag, kontrollansvariga <i>och sakkunniga</i> (7 kap.), | 7. kontrollplan, funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, <i>sakkunniga och kontrollansvariga</i> (7 kap.), |
| 8. tillsyn, vägledning och uppföljning (8 kap.), | |
| 9. byggsanktionsavgifter (9 kap.), <i>och</i> | 9. byggsanktionsavgifter (9 kap.), |
| 10. bemyndiganden (10 kap.). | 10. bemyndiganden (10 kap.),
<i>och</i> |
| | 11. överklagande (11 kap.). |

¹ Senaste lydelse av rubriken närmast före 7 kap. 1 § 2022:1085.

² Senaste lydelse 2022:1085.

5 kap.10 §³

En besiktning enligt 8 eller 9 § ska utföras av någon vars kompetens för uppgiften har styrkts genom ackreditering enligt lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, eller av någon som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Frågor om besiktning enligt 8 eller 9 § ska prövas av någon vars kompetens för uppgiften har styrkts genom ackreditering enligt lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, eller av någon som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Bestämmelser om tillfällig yrkesutövning och erkännande av yrkeskvalifikationer som har förvärvats eller erkänts i en annan stat än Sverige inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz finns i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och i de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen.

6 kap.

8 §

En ansökan om lov eller en anmälan ska, utöver det som sägs i 9 kap. 21 § plan- och bygglagen (2010:900), innehålla uppgifter om

1. fastighetens beteckning,
2. byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress,
3. den tidpunkt då byggnads-, rivnings- eller markarbetena är avsedda att påbörjas, och
4. den föreslagna kontrollansvariges person- eller organisationsnummer, namn och adress, om det behövs en kontrollansvarig.

Om ansökan eller anmälan gäller en åtgärd eller ett byggnadsverk som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll enligt 10 kap.

³ Senaste lydelse 2021:691.

22 a § andra stycket plan- och bygglagen, ska uppgift även lämnas om personnummer, namn och adress för den eller de sakkunniga som föreslås utföra kontrollen.

Om en uppgift som avses i första stycket 2 ändras, ska byggherren omedelbart meddela ändringen till byggnadsnämnden.

7 kap.

3 §⁴

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.

Frågor om certifiering av funktionskontrollanter enligt 8 kap. 25 §, certifierade byggprojekteringsföretag enligt 9 kap. 32 b §, sakkunniga enligt 10 kap. 7 § och kontrollansvariga enligt 10 kap. 9 § plan- och bygglagen (2010:900), ska prövas av organ som har ackrediterats för ändamålet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll. Detsamma gäller organ som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Sådana certifierade byggprojekteringsföretag som avses i 9 kap. 32 b § plan- och bygglagen ska ha ett kvalitetsledningssystem samt den kunskap och erfarenhet som be-

⁴ Senaste lydelse 2022:1085.

hövs för uppgiften och kunna styrka detta med ett intyg om certifiering.

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

4 §⁵

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.

Byggnadsnämnden ska godta *funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, sakkunniga och kontrollansvariga som har styrkt sin kompetens med ett certifikat*.

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

Bestämmelser om tillfällig yrkesutövning och erkännande av yrkeskvalifikationer som har förvärvats eller erkänts i en annan stat än Sverige inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz finns i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och i de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen.

5 a §

Ett utlåtande enligt 10 kap. 8 § 3 plan- och bygglagen (2010:900) ska innehålla

1. *uppgift om vad som har kontrollerats,*
2. *uppgift om hur kontrollen har utförts, och*
3. *en bedömning av hur de tekniska egenskapskrav som kontrollen avser har uppfyllts.*

⁵ Senaste lydelse 2016:169.

Dokumentation ska bifogas till utlåtandet, om det inte är obehövligt.

5 b §

Byggnadsnämnden ska godta ett utlåtande enligt 5 a § om det inte finns anledning att ifrågasätta dess innehåll. Nämnden får begära att ett utlåtande kompletteras om det inte har det innehåll som föreskrivs i 5 a § första stycket.

10 kap.

Kontroll för att utreda behovet av underhållsåtgärder

10 a §

Om det uppmärksammas systematiska brister i byggnadsverk som kan medföra risk för allvarliga personskador, störningar för samhället eller miljön, får Boverket meddela föreskrifter om kontroll för att utreda behovet av underhållsåtgärder av den eller de delar som bristerna avser.

Återkommande kontroll av anordningar

10 b §

Boverket får meddela föreskrifter om återkommande kontroll av sådana anordningar som omfattas av 8 kap. 14 § tredje stycket plan- och bygglagen (2010:900). Föreskrifterna ska innehålla bestämmelser om intervall för den

återkommande kontrollen, vilken kompetens som krävs för att utföra kontrollen och hur kontrollen ska dokumenteras.

22 §

Boverket får meddela de föreskrifter som behövs om utformningen av en kontrollplan enligt 10 kap. 6–8 §§ plan- och bygglagen (2010:900).

Funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, kontrollansvariga och sakkunniga⁶

Boverket får meddela de föreskrifter som behövs om utformningen av en kontrollplan enligt 10 kap. 6 *och* 7 §§ plan- och bygglagen (2010:900).

Funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, sakkunniga och kontrollansvariga

23 §⁷

Boverket får meddela

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

2. föreskrifter om vilka bostadshus som ska omfattas av 9 kap. 32 b och 32 c §§ och 10 kap. 25 a § plan- och bygglagen (2010:900).

1. de föreskrifter om funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, *sakkunniga* och *kontrollansvariga* som behövs för tillämpningen av 7 kap. 3, 4 *och* 5 a §§ *denna förordning* samt 8 kap. 25 §, 9 kap. 32 b § *och* 10 kap. 7 § *andra stycket* 2 *och* 9 § *första stycket* 1 plan- och bygglagen (2010:900), och

⁶ Senaste lydelse 2022:1085.

⁷ Senaste lydelse 2022:1085.

24 §

Boverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om

1. utförande av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900), och
 2. skyddsåtgärder vid rivning i 5 kap. 17 §.
1. *projektering och* utförande av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900), och

24 a §

Boverket får meddela föreskrifter om vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska vara föremål för obligatorisk sakkunnigkontroll enligt 10 kap. 22 a § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900). Kontrollen får omfatta de egen-skapskrav som avses i 8 kap. 4 § första stycket 1, 2 och 4 samma lag.

11 kap. Överklagande

1 §

Ett ställningstagande vid en besiktning som avses i 5 kap. 11 § får överklagas till länsstyrelsen i det län där besiktningen har ägt rum.

2 §

Ett ackrediterat certifieringsorgans beslut i fråga om certifiering enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 23 § får överklagas till Boverket.

3 §

I 13 kap. 6 § plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om överklagande till mark- och miljödomstol.

4 §

Bestämmelserna i 42 § förvaltningslagen (2017:900) tillämpas i fråga om vem som får överklaga ett beslut enligt 1 eller 2 §. Bestämmelser om överklagande i övrigt finns i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2025.

2. Bestämmelserna i 7 kap. 5 a–b §§ tillämpas i fråga om åtgärder som omfattas av ansökan om lov enligt 9 kap. 21 § plan- och bygglagen (2010:900) eller anmälan enligt 6 kap. 5 § denna förordning som har gjorts efter ikraftträdandet.

1.5 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2025.

Bilaga¹

Nuvarande lydelse

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
173. tillsyn enligt lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter	sekretessen gäller inte beslut i ärenden

Föreslagen lydelse

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
173. tillsyn enligt lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter	sekretessen gäller inte beslut i ärenden
174. utredning, planering, tillståndsgivning och tillsyn i ärenden om certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, sakkunniga och kontrollansvariga enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av plan- och bygglagen (2010:900)	sekretessen gäller inte beslut i ärenden

¹ Senaste lydelse 2023:527.

1.6 Förslag till förordning om ändring i arkivförordningen (1991:446)

Härigenom föreskrivs att 19 § arkivförordningen (1991:446) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §¹

Myndigheterna ska i god tid underrätta Riksarkivet om tidpunkten för *tekniskt samråd* enligt 10 kap. 14 § plan- och bygglagen (2010:900) om åtgärder som berör arkivlokaler.

Myndigheterna ska i god tid underrätta Riksarkivet om tidpunkten för *startsamråd* enligt 10 kap. 14 § plan- och bygglagen (2010:900) om åtgärder som berör arkivlokaler.

Riksarkivet ska också underrättas om när en myndighet flyttar in arkiv i en ny- eller ombyggd arkivlokal.

Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2025.

¹ Senaste lydelse 2011:362.

2 Inledning

2.1 Bakgrunden till våra direktiv

2.1.1 Raset i Tarfalahallen

Tarfalahallen är en idrottshall som ligger i stadsdelen Lombolo i Kiruna. I hallen kan olika sporter som fotboll, friidrott och klättring utövas. Hallen är byggd i trä och har ett så kallat pulpettak. Detta innebär att taket är plant, med en lutning om tre grader. Den bärande takkonstruktionen består av trapetsprofilerad plåt som ligger på understödda limträtakstolar med 54 meters spannvidd.

På kvällen den 7 mars 2020 rasade delar av hallens tak. I raset kollapsade ungefär halva byggnaden. Resten av byggnaden klarade sig utan väsentliga skador. Under raset vistades två personer i hallen. Båda klarade sig utan fysiska skador. De kunde själva ta sig ut ur hallen och ringa 112. Det var mycket snö i området vid tiden för raset.

2.1.2 Haverikommissionens utredning

Statens haverikommission inledde en utredning av rasolyckan.¹ Utredning visade att snölasten på taket inte översteg byggnadens beräknade bärförmåga. Haverikommissionen konstaterade att takstolarnas stabilitet inte hade beaktats korrekt vid takets dimensionering. Konstruktionen hade även modifierats i förhållande till den ursprungliga utformningen. Utredningen visade också att det fanns brister i de kontroller som hade genomförts vid projektering och byggnation av hallen.

¹ Statens haverikommission (2021), *Takeras i Tarfalahallen i Kiruna, Norrbottens län, den 7 mars 2020*, Slutrapport RO 2021:01.

Haverikommissionen noterade att byggherren inte hade genomfört några egna kontroller, utan förlitade sig på den totalentreprenör som hade anlåtats för att uppföra hallen. Byggherrens kontrollplan var dessutom mycket övergripande och saknade väsentliga kontroller av takets konstruktion. Inga anmärkningar om brister i konstruktionen eller hur taket hade monterats kunde utläsas av de kontroller som hade utförts. Byggnadsnämnden hade inte framfört några anmärkningar på kontrollplanen eller på byggnationen i övrigt.

Tidigt i utredningen kunde Haverikommissionen konstatera att stabilitetsbrister även kunde finnas i andra liknande takkonstruktioner. En anmälan skickades därför till byggnadsnämnderna i Sveriges 290 kommuner om risker med denna typ av takkonstruktion. Av de svar som inkom till kommissionen framgick att brister i dimensionering och utförande var vanligt förekommande och inte begränsade till Tarfalahallen. Detta framgick också i tidigare utredningar om byggnadsras som kommissionen hade tagit del av. Brister i dimensionering och projektering förekom i olika konstruktioner och material och var inte enbart kopplade till en konstruktion med underspänd limträtakstol.

Enligt Haverikommissionen fanns det systematiska brister i den svenska plan- och byggprocessen. Sedan 1995 hade lagstiftningen förändrats med intentionen att tydliggöra byggherrens ansvar. I och med det hade byggnadsnämndens kontroll av hur en byggnad konstrueras och dimensioneras tagits bort. Någon annan offentlig kontroll hade inte införts. Den svenska plan- och byggprocessen byggde på att byggherren själv tog ansvar för att konstruktionsföreskrifterna följdes. Därmed var det, enligt kommissionen, ambitionen och kompetensen hos byggherren och de anlåtade entreprenörerna som avgjorde om en byggnad konstruerades rätt.

Haverikommissionen rekommenderade att vissa åtgärder borde vidtas för att förhindra att byggnader rasade på grund av bristande bärförmåga, däribland följande:

- krav på dimensioneringskontroll av en oberoende aktör vars kompetens var verifierad till exempel genom ackreditering eller certifiering,
- krav på kontroll av en oberoende aktör av byggnaden innan slutbeskedet lämnades, och

- krav på återkommande kontroller och underhållsåtgärder för att bärförmågan ska bibehållas genom hela byggnadens livslängd.

Haverikommissionen menade att säkerheten borde ges ett större fokus i plan- och byggprocessen. Med nuvarande systembrister framstod det som sannolikt att nya byggnadsras skulle komma att inträffa, med en betydande risk för att människor skulle omkomma eller skadas allvarligt. Kommissionen rekommenderade regeringen att ta initiativ till nödvändiga ändringar i plan- och byggregelverket, i syfte att uppnå och bibehålla tillräcklig säkerhet avseende bärförmåga i byggnader. Även Boverket rekommenderades att vidta nödvändiga åtgärder i syfte att uppnå och bibehålla tillräcklig säkerhet avseende bärförmåga i byggnader. Sådana åtgärder angavs till exempel kunna avse förändringar i föreskrifter och vägledning.

2.1.3 Boverkets utredning

I oktober 2021 fick Boverket i uppdrag av regeringen att utreda vissa frågor med anledning av rasolyckan i Tarfalalahallen.² Boverket bedömde att Statens haverikommissions rekommendationer skulle innebära en kraftig minskning av rasolyckor och andra betydande konsekvenser av fel, brister och skador i bärverk. Det skulle därmed minska behovet av att åtgärda fel i efterhand, vilket i sig skulle ge besparingar större än de eventuella kostnader som förslagen skulle kunna medföra. Därutöver skulle lidande och kostnader för allvarligt skadade och omkomna minska betydligt. Sammantaget bedömdes att det var samhällsekonomiskt lönsamt att införa regler om kontroll av bärförmåga i både byggprojekt och befintliga byggnader, men att det återstod flera frågor att utreda.

Enligt Boverket skulle krav på bekräftad kompetens inom dimensionering för bärförmåga ge en betydande kompetenshöjning inom konstruktionsbranschen i Sverige. Det gällde både de personer som lät bekräfta sin kompetens för att kunna arbeta som kontrollant och de som fick sin projektering och sina utföranden kontrollerade.

Boverket bedömde att Haverikommissionen hade riktat sina rekommenderade åtgärder mot principiellt rätt urval av byggnader, det vill säga byggnader med byggnadsverksdelar som innebar stor

² Boverket (2022), *Undersökning av frågor med anledning av takrasen i Tarfalalahallen*, rapport 2022:1.

risk för allvarliga personskador om de skulle gå sönder. Däremot borde inte alla byggprojekt eller befintliga byggnadsverk kontrolleras lika omfattande enligt Boverket. En objektsanpassad omfattning av kontrollerna skulle bidra till att hålla nere tidsåtgången för kontrollerna och därmed även kostnaderna.

Boverket noterade att Haverikommissionens rekommendationer endast avsåg ett av de elva tekniska egenskapsområden som omfattas plan- och byggreglerna. Enligt Boverket borde en särskild ansats göras för att harmonisera kontrollreglerna för områdena bärförmåga, brandsäkerhet och säkerhet vid användning i syfte att konsekvent förhindra risken för allvarliga personskador i byggnadsverk oavsett teknisk anledning.

Boverket väckte flera frågor om vad som borde utredas vidare rörande de åtgärder som Haverikommissionen hade föreslagit. Som exempel kan nämnas:

- Vilka byggnadsverk bör omfattas? Bör urvalet begränsas till risk för allvarlig personskada eller bör det omfatta risk för ekonomiska, samhälleliga och miljöbetingade konsekvenser?
- Vilken omfattning ska kontrollen ha i enskilda fall?
- Hur säkerställs kontrollanternas kompetens och oberoende?
- Hur säkerställs tillgången på kontrollanter?
- Bör kontrollen utföras av personer med certifiering eller av ackrediterade kontrollföretag?
- Med vilka tidsintervall ska återkommande kontroller göras?

2.2 Våra direktiv

2.2.1 Sammanfattning av kommittédirektiven

Regeringen beslutade den 25 maj 2022 kommittédirektiven Förstärkt byggkontroll för att förhindra allvarliga personskador (Dir. 2022:43). Enligt direktiven ska en särskild utredare dels utreda och lämna förslag på hur det för vissa byggnadsverk kan införas en förstärkt kontroll av att vissa tekniska egenskapskrav uppfylls, dels utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i plan- och byggregelverket. Syftet med utredningen är bland annat

att förhindra att brister i byggnadsverk leder till olyckor, framför allt sådana med allvarliga personskador som följd. Av direktiven framgår att utredaren ska

- utreda och föreslå hur en förstärkt kontroll av vissa egenskapskrav kan införas vid projektering och uppförande av vissa byggnadsverk samt ta ställning till om en liknande kontroll även bör införas under förvaltningsskedet och föreslå hur den i så fall bör utformas,
- utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i plan- och byggregelverket, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Som framgår är direktiven indelade i två uppdrag. Det första uppdraget handlar om att stärka dagens kontrollsystem i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Det andra uppdraget består i att utreda om det finns behov av att reglera den myndighetsutövning som utförs av certifieringsorgan. Slutligen anges i direktiven att utredaren allsidigt och grundligt ska belysa konsekvenserna av de förslag som lämnas, bedöma och redovisa lämnade förslags konsekvenser. Även förslag som har övervägts men avfärdats ska redovisas och skälen för det.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023 (se tilläggsdirektiv [Dir. 2023:79]).

2.2.2 Uppdraget att stärka dagens kontrollsystem i PBL

Direktivens första uppdrag om att stärka dagens kontrollsystem i PBL gäller kontroll av att byggnadsverk uppfyller tre så kallade tekniska egenskapskrav:

- bärförmåga, stadga och beständighet,
- säkerhet i händelse av brand, och
- säkerhet vid användning.

Som bakgrund till uppdraget anger regeringen att brister i dessa egenskaper kan leda till att det i byggnadsverk plötsligt och utan förvarning inträffar olyckor med bland annat allvarliga olyckor som följd.

Takraset i idrottshallen Tarfalahallen i Kiruna i mars 2020, där ungefär hälften av byggnaden föll ihop, är ett exempel på där brister i bärförmåga, stadga och beständighet ledde till risk för liv, hälsa och säkerhet. I den rapport som Statens haverikommission gjorde med anledning av händelsen framkom att den huvudsakliga orsaken till raset var fel i dimensioneringen av takkonstruktionen som varken identifierades vid dimensioneringskontrollen eller vid uppförandet av hallen.

Av direktiven framgår att många fel, brister och skador i byggnader orsakas av att metoder och material som inte är tillräckligt beprövade används. Brister i motivation och engagemang samt bristande kunskap avseende riskbedömningar och riskhantering är också orsak till fel, brister och skador.

Det första uppdraget består av två delar. För den första delen gäller att utredaren ska föreslå förstärkta och tillförlitliga kontroller vid projektering och utförande, det vill säga under byggprocessen. I den delen ligger att utredaren ska föreslå vilka typer av byggnadsverk som ska omfattas av de förstärkta kontrollerna och när de ska kontrolleras. För den andra delen anges att utredaren ska utreda behovet av kontroller i förvaltningsskedet, det vill säga under den tid som byggnadsverket är i bruk. Syftet med uppdraget är enligt direktiven att konsekvent förhindra brister i byggnadsverk som kan leda till bland annat allvarliga personskador, oavsett teknisk anledning.

Utredaren ska i fråga om den första delen av uppdraget om förstärkt kontroll under byggprocessen

- utreda hur en förstärkt och tillförlitlig kontroll av de tekniska egenskapskraven gällande bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand samt säkerhet vid användning, vid projektering och uppförande av byggnadsverk kan införas, dock utan att föreslå en ny statlig kontrollaktör,
- ta ställning till i vilket eller vilka skeden av projekteringen och utförandet som den förstärkta kontrollen ska genomföras,
- utreda vilka krav som bör ställas för att säkerställa kompetens och lämplighet hos den som utför kontrollen och inom ramen för detta arbete särskilt ta ställning till behovet av krav på ackreditering eller certifiering,

- utreda vad som krävs för att säkerställa att kontrollen är tillräckligt oberoende, såväl ekonomiskt som på annat vis, i förhållande till byggherren, till den som utför projekteringsarbeten och till den som utför byggåtgärden, och, beroende på vilken lösning som förordas, ta ställning till frågor om myndighetsutövning och möjlighet att överklaga beslut,
- ta ställning till hur en förstärkt kontroll ska förhålla sig till nuvarande kontroller och i samband med det analysera rollfördelningen mellan å ena sidan den som utför den förstärkta kontrollen och å andra sidan byggnadsnämnden, byggherren och den som utför projekteringsarbeten respektive den som utför byggåtgärder,
- säkerställa att kontrollen inte är mer långtgående än motiverat,
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Världshandelsorganisationens avtal om tekniska handelshinder,
- bedöma när förslagen kan genomföras och då särskilt beakta att tillräcklig kompetens finns tillgänglig över hela landet för att utföra kontrollerna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vad gäller den första delen av uppdraget, att stärka dagens kontrollsystem, ska utredaren också

- analysera vilka byggnadsverk, eller delar av byggnadsverk, som bör omfattas av den förstärkta kontrollen i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand samt säkerhet vid användning, och i samband med det särskilt beakta samhällsekonomiska och miljöbetingade aspekter samt intresset av att inte fördyra byggandet mer än vad som är nödvändigt,
- ta ställning till om den förstärkta kontrollen är motiverad för bostadshus och i så fall vilka typer av bostadshus,
- ta ställning till vid vilken eller vilka tidpunkter under projekteringen respektive utförandet av byggåtgärderna som kontrollen ska göras utifrån vad som är lämpligt för olika typer av byggnadsverk eller delar av byggnadsverk, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vad gäller den andra delen av uppdraget anges att det kan finnas behov av att förstärka kontrollerna under förvaltningsskedet. Ett sätt att förhindra att brister i byggnadsverket leder till olyckor med bland annat allvarliga personskador som följd skulle kunna vara att införa återkommande kontroller under förvaltningsskedet, utöver den tillsyn som byggnadsnämnden kan utföra. För att återkommande kontroller ska vara samhällsekonomiskt motiverade är det dock viktigt att urvalet av vad som ska omfattas av kontrollerna är relevant. Utredaren ska därför

- utreda behovet av och förutsättningarna för kontroll av de tekniska egenskapskraven i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand samt säkerhet vid användning under förvaltningsskedet för olika byggnadsverk och delar av byggnadsverk samt ta ställning till om en sådan kontroll bör införas,
- utreda hur kontrollen kan utformas och, beroende på vilken utformning som föreslås, ta ställning till frågor om myndighetsutövning och möjlighet att överklaga beslut,
- ta ställning till om kontrollen ska vara återkommande och i så fall med vilket tidsintervall,
- ta ställning till om det finns behov av att prioritera någon eller några typer av byggnadsverk eller delar av byggnadsverk,
- utreda om kraven vad gäller tekniska egenskaper i PBL behöver ändras,
- om en enhetlig reglering förutsätter ändringar i reglerna avseende de övriga återkommande kontrollerna under förvaltningsskedet enligt plan- och byggregelverket, lämna förslag till ändringar även vad gäller dessa, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

2.2.3 Uppdraget att utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i plan- och byggregelverket

Regeringen har i propositionen Certifierade byggprojekteringsföretag – en mer förutsägbar byggprocess (prop. 2021/22:212) föreslagit att en ny aktör införs i plan- och bygglagen: certifierat byggprojekteringsföretag. Ett certifierat byggprojekteringsföretag är ett företag som har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om att bedöma utformningskraven på ändamålsenlighet och tillgänglighet samt tekniska egenskapskrav vid nybyggnad av sådana bostadshus som kommer att framgå av myndighetsföreskrifter. Företaget ska kunna styrka detta med ett certifikat som har utfärdats av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål. Om ett sådant företag används ska byggnadsnämnden inte pröva sådana krav som omfattas av certifieringen, varken inför beslut om bygglov eller startbesked.

Lagrådet väckte i sitt yttrande frågan om certifieringsorganens verksamhet skulle kunna ses som myndighetsutövning. Detta kan, såsom Lagrådet påtalat, innebära att det behövs ytterligare reglering, bland annat bestämmelser om hur certifieringsorganens handläggning ska gå till och förutsättningar för överklagande av organens beslut. Regeringen uttalar i propositionen att den verksamhet som certifieringsorganen på området ska utföra utgör myndighetsutövning. I direktiven noteras att en förstärkt kontroll enligt uppdraget att förstärka dagens kontrollsystem också skulle kunna utgöra myndighetsutövning. Mot den bakgrunden ska utredaren

- utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i systemet med certifierade byggprojekteringsföretag,
- utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i andra system med krav på certifiering under ackreditering i plan- och byggregelverket än systemet med certifierade byggprojekteringsföretag,
- ta ställning till om det, utifrån bedömningarna som görs om ytterligare reglering behövs, finns behov av att föreslå motsvarande eller liknande reglering för de förslag som lämnas med anledning av uppdraget att stärka dagens kontrollsystem, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

2.3 Utredningens arbetsformer

2.3.1 Sekretariatet

Utredningens arbete inleddes under augusti 2022. Sekretariatet har varit bemannad med tre personer. Den sammanlagda arbetstiden har uppgått till tre årsarbetskrafter, inklusive utredarens arbetstid. Eftersom utredaren och sekretariatets personal har haft olika tjänstgöringsorter har i princip samtliga möten inom sekretariatet skett digitalt.

2.3.2 Externt arbete

Sakkunniga och experter

Av direktivet framgår att utredaren vid lämpliga tidpunkter under arbetets gång ska ge Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Arbetsmiljöverket, Tillväxtverket, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) och Sveriges Kommuner och Regioner möjlighet att yttra sig. Företrädare för nämnda myndigheter och organisationer, utom Arbetsmiljöverket och Tillväxtverket, har knutits till utredningen som av regeringen förordnade experter. Regeringen har också till utredningen förordnat företrädare för organisationerna Byggföretagen, Byggherrarna, Fastighetsägarna och Innovationsföretagen som experter. Dessa experter har tillsammans med av regeringen förordnade sakkunniga deltagit i åtta möten. Det första mötet ägde rum i slutet av oktober 2022 och det sista mötet i slutet av september 2023. Två av expertgruppmötena har hållits digitalt. Vilka personer som har förordnats som sakkunniga och experter framgår av betänkandets missiv.

Dialog med andra aktörer

Av direktiven framgår vidare att vid behov även föra en dialog med andra berörda myndigheter och aktörer, exempelvis relevanta certifieringsorgan. Utredningen har haft möten och kontakter med representanter för Arbetsmiljöverket, Tillväxtverket, Elsäkerhetsverket, Samhällsbyggandets Regelforum, Svensk försäkring, Programmet för teknisk standard, Uppsala brandförsvär, Rise Research Institutes of Sweden AB, Sveriges Arkitekter (SAR), Kontrollansvarigas Riks-

förening, Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, Kiwa Certification AB, Plåt & Ventföretagen, Glascentrum och Trä- & Möbelföretagen.

Utredningen har i maj 2023 deltagit i Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörers utbildningsdagar och i juni 2023 i ett seminarium om byggfel under Almedalsveckan i Visby.

Särskilt uppdrag

Utredningen har gett Michael Strömgren, Briab Brand & Riskingenjörerna AB, i uppdrag att bistå med kompetens i fråga om det tekniska egenskapsområdet säkerhet i händelse av brand. Michael Strömgren har, tillsammans med sin kollega Caroline Cronsioe, lämnat rapporten Efterlevnad och kontroll av brandskyddskrav med förslag på åtgärder.

2.4 Analyismetoder

2.4.1 Uppdraget att stärka dagens kontrollsystem i PBL

Centralt för vårt uppdrag har varit att dels analysera vilka krav som ställs för att de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning som ska vara uppfyllda, dels analysera orsakerna till att kraven inte har uppfyllts.

För att utföra detta uppdrag har vi

- studerat och kartlagt vilka krav som ska vara uppfyllda,
- studerat, redovisat och analyserat vilka roller som de olika aktörerna har i byggprocessen,
- studerat, redovisat och analyserat vilka krav på kontroll som gäller under byggprocessen och förvaltningsskedet enligt plan- och byggregelverket,
- studerat och redovisat vilka krav på kontroll som gäller inom närliggande områden,
- studerat och översiktligt redovisat de krav på kontroll som gäller i Danmark, Finland, Norge och Tyskland,

- studerat, redovisat och analyserat synpunkter och undersökningar om risken för allvarliga olyckor på grund av bristande tekniska egenskaper i byggnadsverk och om dagens regler om kontroller för att förhindra sådana olyckor,
- övervägt och arbetat fram förslag till nya regler, och
- utrett och beskrivit konsekvenserna av förslagen.

Våra överväganden och förslag har stämts av med sakkunniga och experter.

2.4.2 Utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i plan- och byggregelverket

Vår utgångspunkt för uppdraget har varit regeringens överväganden och ställningstagande att den verksamhet som certifieringsorganen bedriver i fråga om certifierade byggprojekteringsföretag innefattar myndighetsutövning. För att utföra detta uppdrag har vi

- analyserat den verksamhet som organen bedriver i fråga om certifiering av funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga,
- analyserat om den verksamhet som bedrivs av funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga utgör myndighetsutövning,
- analyserat om den verksamhet som utförs av ackrediterade kontrollorgan i fråga om besiktning av motordrivna anordningar innefattar myndighetsutövning,
- analyserat om det finns behov av kompletterande regler om certifierings- och kontrollorganens handläggning av ärenden,
- analyserat om det krävs att certifierings- och kontrollorganens beslut ska kunna överklagas,
- redovisat och analyserat de föreskrifter som tillämpas vid certifiering av funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga,
- övervägt och arbetat fram förslag till nya regler, och
- utrett och beskrivit konsekvenserna av våra förslag.

Våra överväganden och förslag har stämts av med sakkunniga och experter.

2.5 Andra utredningar av betydelse

2.5.1 Inledning

Plan- och byggregelverket har varit föremål för ett stort antal utredningar och reformer sedan lagstiftningen trädde i kraft 2011. Två utredningar har slutförts under senare år: Kommittén för modernare byggregler och Bygglovsutredningen. Nedan följer en översiktlig beskrivning av dessa utredningar.

2.5.2 Kommittén för modernare byggregler

Regeringen beslutade den 23 februari 2017 kommittédirektiven Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.³ Uppdraget för kommittén var att genomföra en systematisk och grundlig över syn av 8 och 10 kap. PBL, 3–5 och 7 kap. plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, Boverkets byggregler (BFS 2011:6), Boverkets föreskrifter om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder och de standarder som dessa hänvisade till. Syftet var att modernisera regelverket och därmed gynna ökad konkurrens och ökat byggande. Kommittén antog namnet Kommittén för modernare byggregler.

Kommittén överlämnade den 20 december 2017 betänkandet Ny start för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan⁴ och den 20 juni 2018 betänkandet Resurseffektiv användning av byggmaterial.⁵ Betänkandena innehöll inga författningsförslag.

Den 19 december 2019 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat.⁶ Betänkandet innehöll förslag på ändringar i PBL och PBF. Av visst intresse för vår utredning är förslagen om införande av en byggkravsnämnd för förhandsavgörande om krav på byggnadsverk, av-

³ Dir. 2017:22.

⁴ SOU 2017:106.

⁵ SOU 2018:51.

⁶ SOU 2019:68.

skaffande av sakkunniga och kontrollansvariga samt förtydligande av arbetsplatsbesök och kontrollplaner.

Kommitténs betänkande har remitterats. Remissvaren är föremål för fortsatt beredning inom Regeringskansliet. I viss del pågår också fortsatt arbete genom regeringens uppdrag den 21 januari 2021 till Boverket att utreda om och på vilket sätt regleringen av ombyggnad kan förtydligas i PBL (se avsnitt 2.6.3).

Vi bedömer att Kommittén för modernare byggreglers förslag i hög utsträckning påverkar våra förslag. Om kommitténs förslag genomförs, saknar nämligen flertalet av våra förslag någon grund i PBL.

2.5.3 Bygglövsutredningen

Regeringen beslutade den 23 januari 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en systematisk översyn av regelverket för bland annat bygglov.⁷ Syftet var att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk som samtidigt säkerställde angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bland annat bostäder. Utredningen antog namnet Bygglövsutredningen.

Bygglövsutredningen överlämnade den 14 juni 2021 betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov.⁸ Betänkandet innehåller förslag på ändringar i PBL och PBF. Av intresse för vår utredning är förslagen om startbesked, kontrollplan och prövningen av anmälningspliktiga åtgärder avseende de tekniska egenskapskraven.

Bygglövsutredningens betänkande har remitterats. Remissvaren är föremål för fortsatt beredning inom Regeringskansliet. Ett av utredningens förslag har dock utgjort underlag för en proposition som har behandlats av riksdagen. Förslaget gäller giltighetstiden för regleringen om tidsbegränsade bygglov för nybyggnad för bostadsändamål.⁹

Vår bedömning är att Bygglövsutredningens betänkande inte påverkar våra förslag.

⁷ Dir. 2020:4.

⁸ SOU 2021:47.

⁹ Prop. 2022:23:56, bet. 2022/23:CU16, rskr. 2022/23:153.

2.6 Pågående arbete i Regeringskansliet

2.6.1 Inledning

I Regeringskansliet pågår arbete med beredningen av de två betänkandena som nämns i föregående avsnitt, en rapport från Boverket om åtgärder för vissa säkerhetsbrister i äldre hissar och en rapport från Boverket om översyn av begreppet ombyggnad i PBL. I Regeringskansliet pågår också ett arbete med en promemoria om byggnadsnämndernas tillsynsansvar.

2.6.2 Åtgärder för vissa säkerhetsrisker i äldre hissar

I Boverkets rapport Uppdrag att utreda åtgärder för vissa säkerhetsrisker i äldre hissar¹⁰ redovisar Boverket en utredning om att preciserade förbättringskrav (retroaktiva krav) behövs för att åtgärda vissa säkerhetsrisker i äldre hissar. Dessa säkerhetsrisker gäller äldre hissar med kombinationen grind eller viktörr i korgöppningen och slagdörr till våningsplanet och hissar som helt saknar skydd i korgöppningen. Vidare utreds förutsättningarna för och lämpligheten av att införa ytterligare preciseringar av det befintliga förbättringskrav som finns i PBL. Boverkets förslag innebär att det införs retroaktiva säkerhetskrav för vissa äldre hissar som är avsedda för persontransport.

Rapporten har remissbehandlats. Regeringen har den 7 september 2023 beslutat om vissa nya krav på äldre hissar.¹¹ Beredning pågår i övrigt. Vi lämnar vi inga förslag i den delen.

2.6.3 Översyn av begreppet ombyggnad i PBL

Boverket har i rapporten Översyn av ombyggnad i PBL¹² lämnat förslag till en tydligare reglering. I rapporten föreslås att begreppet ombyggnad ska ersättas med uttrycket påtaglig förnyelse. Av rapporten framgår bland annat när en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse, vilka följdkrav som ska få ställas vid påtaglig förnyelse och om kraven ska få ställas på hela byggnaden respektive endast på den del som påtagligt förnyas.

¹⁰ Rapport 2021:23.

¹¹ SFS 2023:533.

¹² Rapport 2021:19.

Rapporten har remitterats. Remissvaren ska ha kommit in senast den 30 september 2022. Beredning pågår. Vår bedömning är att rapporten inte påverkar våra förslag.

2.6.4 Byggnadsnämndens tillsynsansvar

Det pågår ett arbete inom Regeringskansliet med en promemoria om byggnadsnämndens tillsynsansvar. Vi har upplysts om att bakgrunden till promemorian är att nämndens tillsynsansvar enligt PBL anses oklart och att tillsynen över motordrivna anordningar är en fråga som kan komma att beröras. Såvitt vi känner till finns det för närvarande inte någon plan för när promemorian kan komma att remitteras.

2.7 Pågående arbete hos Boverket

2.7.1 Inledning

Inom Boverket pågår ett arbete som går under namnet Möjligheterna byggregler. Det pågår även ett arbete med att ta fram föreskrifter för certifiering av byggprojekteringsföretag. Boverket genomför också ett uppdrag med att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn.

2.7.2 Möjligheternas byggregler

Boverket genomför omfattande förändringar i myndighetens byggregler.¹³ Projektet kallas Möjligheternas byggregler. Ambitionen är att reglerna ska renodlas, bli tydligare och enklare.

Målet med Möjligheternas byggregler är att skapa ett tidsneutralt och konsekvent regelverk utan allmänna råd som innehåller förslag till tekniska lösningar och hänvisningar till standarder eller föreskrifter eller riktlinjer från andra myndigheter eller organisationer. Målet är också att samhällsbyggnadssektorn ska få utökade möjligheter att ta ett större ansvar för att utveckla byggandet. Enligt Boverket upp-

¹³ Se om Boverkets arbete, <https://www.boverket.se/sv/byggande/uppdrag/mojligheter-nas-byggregler/>, besökt den 23 augusti 2023.

levs de nuvarande allmänna råden som mer styrande än de är avsedda att vara.

Boverket har remitterat förslag till nya föreskrifter inom de tekniska egenskapsområden bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning. Föreskrifterna beräknas träda i kraft den 1 januari 2025 och föreslås kunna tillämpas parallellt med gällande föreskrifter till utgången av december 2025.¹⁴

Vi bedömer att Boverkets föreskrifter är av betydelse för att bedöma konsekvenserna av våra förslag. Beroende på föreskrifternas innehåll kan också delar av att vår redovisning av gällande ordning i kapitel 5–7 komma att bli inaktuell. Det gäller de närmare kraven på byggnadsverkens tekniska egenskaper som regleras i Boverkets föreskrifter.

2.7.3 Föreskrifter för certifiering av byggprojekteringsföretag

Certifierade byggprojekteringsföretag är en ny typ av aktör som är på väg in i lov- och byggprocessen. Ett sådant företag ska i en del fall kunna ta över delar av byggnadsnämndens bedömning gällande lov och startbesked. Boverket har bemyndigats att meddela föreskrifter om certifiering av byggprojekteringsföretag, så kallade certifieringsföreskrifter. Boverket beräknar att föreskrifterna kan träda i kraft den 1 mars 2024. Först därefter kan det vara möjligt för certifieringsorgan att ackreditera sig för uppgiften att certifiera byggprojekteringsföretag. Boverket bedömer att certifierade byggprojekteringsföretag kommer att kunna bedriva sin verksamhet tidigast under våren 2025.¹⁵

Vi bedömer att Boverkets arbete med certifieringsföreskrifter inte påverkar våra förslag.

¹⁴ Se om föreskrifterna, <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/andrad-tidplan-for-de-nya-forskrifterna-om-byggande/>, besökt den 27 september 2023.

¹⁵ Se om Boverkets arbete, <https://www.boverket.se/sv/byggande/uppdrag/foreskrift-for-certifiering-av-byggprojekteringsforetag/>, besökt den 23 augusti 2023.

2.7.4 Uppdrag med att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn för att bidra till att nå Sveriges miljö- och klimatmål.¹⁶ I uppdraget ligger att verket bland annat ska göra följande:

- Kartlägga och analysera hur återanvändning, återvinning samt förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av befintligt byggmaterial, byggnadsdelar och byggnadsverk fungerar i dag.
- Kartlägga och analysera vad som kan främja att byggnadsverk, byggnadsdelar och byggmaterial redan från början utformas och designas för att vara hållbara samt enkla att reparera, uppgradera, nedmontera och återanvända. I detta ingår att analysera hur rivning av befintliga byggnadsverk kan undvikas och hur de kan återbrukas i sin helhet samt att analysera vad detta innebär för valet av olika byggmaterial, exempelvis plast.
- Föreslå åtgärder för att främja cirkulärt byggande och cirkulär förvaltning, vilket innefattar giftfria materialkretslopp, och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024. Vi bedömer att uppdraget inte påverkar våra förslag.

2.8 Pågående arbete inom EU

2.8.1 Revidering av direktivet om byggnaders energiprestanda

Direktivet om byggnaders energiprestanda¹⁷ syftar till att främja en förbättring av energiprestanda i byggnader i unionen samtidigt som hänsyn tas till utomhusklimat och lokala förhållanden samt till krav på inomhusklimat och kostnadseffektivitet. Direktivet är bland annat genomfört i lagen (2006:985) om byggnaders energiprestanda och i PBL.

¹⁶ Regeringsbeslut den 22 februari 2022, dnr Fi2019/01146 och Fi2022/00506. Se om Boverkets arbete, <https://www.boverket.se/sv/byggande/cirkular-ekonomi/>, besökt den 24 augusti 2023.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda.

I juli 2021 presenterade Europeiska kommissionen lagstiftningspaketet ”Fit for 55” som syftar till att genomföra den europeiska gröna givnen och uppnå EU:s skärpta klimatmål. Som en del av detta lagstiftningspaket presenterade kommissionen i december 2021 ett förslag till revidering av direktivet om byggnaders energiprestanda, som senast reviderades 2018. Syftet med förslaget är att förbättra byggnaders energiprestanda och minska utsläppen av växthusgaser från byggnader, med visionen att uppnå nollutsläpp från byggnadsbeståndet till 2050. Hänsyn ska tas till lokala förutsättningar och klimat, inomhusklimat och kostnadseffektivitet. Kommissionen föreslår bland annat

- en ny energiklassning och krav på minskade emissioner för nya och befintliga byggnader,
- att medlemsstaterna ska ta fram nationella renoveringsplaner som ska integreras i de nationella energi- och klimatplanerna,
- skärpta krav på installation och kabeldragning avseende laddinfrastruktur för elfordon samt krav på cykelparkeringsplatser, och
- skärpta krav kopplade till klimatanpassning, inomhusklimat, brandsäkerhet, seismisk aktivitet och tillgänglighet för personer med funktionsvariation.

Rådet har i oktober 2022 beslutat om en allmän inriktning för de fortsatta förhandlingarna med Europaparlamentet. Parlamentet har i en rapport i mars 2023 redovisat sin ståndpunkt. Förhandlingar mellan rådet, parlamentet och kommissionen väntas pågå under hösten 2023. Det är oklart när det reviderade direktivet kan antas.

Vi bedömer att direktivet och de genomförandeåtgärder som det medför inte påverkar våra förslag.

2.8.2 Revidering av EU:s byggproduktförordning

EU:s byggproduktförordning anger de krav som ska vara uppfyllda för att få CE-märka och sälja en byggprodukt.¹⁸ Till förordningen finns kompletterande regler i PBL.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG.

I mars 2022 lade kommissionen fram ett förslag till en reviderad byggproduktförordning.¹⁹ Förslaget utgör en del av paketet för en cirkulär ekonomi. Paketet innehåller också ett förslag om en ny förordning om ekodesign för hållbara produkter och är en del av den så kallade gröna given.

Den reviderade förordningen föreslås ersätta den befintliga byggproduktförordningen och innebär utvidgningar i flera avseenden. Av förslaget framgår att tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta alla produkter som placeras permanent i ett byggnadsverk och att området utökas till att bland annat omfatta prefabricerade småhus. Syftet med förordningen vidgas från att underlätta den fria rörligheten för byggprodukter till att också uppnå unionens klimatmål och att skydda människor och miljö från negativ påverkan. Förslaget innebär också att kommissionen får utökade befogenheter på flera områden för att införa ytterligare, mer detaljerade, regler genom så kallade delegerade akter både för produkters egenskaper och för materiella krav som produkterna ska uppfylla.

Under det svenska ordförandeskapet i EU 2023 har rådet antagit en gemensam inriktning inför de fortsatta förhandlingarna med Europaparlamentet.

Vi bedömer att den reviderade förordningen inte påverkar våra förslag.

2.9 Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat utifrån de två uppdrag som ges i utredningsdirektiven. Betänkandet innehåller 16 kapitel och tre bilagor. Vårt författningsförslag finns i *kapitel 1*. Som en inledande grund för våra överväganden och förslag redovisas gällande ordning enligt PBL och anslutande föreskrifter. I *kapitel 3* finns en översiktlig beskrivning av plan- och byggprocessen samt även de regler som gäller för byggnadsnämndernas tillsyn.

Det första uppdraget handlar om att stärka dagens kontrollsystem i PBL. För vår del handlar det om kontroll av de tre tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i

¹⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och om upphävande av förordning (EU) 305/2011. Se om förslagets innehåll Regeringskansliets faktopromemorian 2021/22:FPM82 Revidering av byggproduktförordningen.

händelse av brand och säkerhet vid användning. Det finns ytterligare åtta tekniska egenskapskrav. *Kapitel 4* innehåller en översiktlig beskrivning av samtliga tekniska egenskapskrav. Vilka krav som gäller för byggnadsverkens bärförmåga, stadga och beständighet anges i *kapitel 5*. I *kapitel 6* redovisas de krav som gäller i fråga om säkerhet i händelse av brand. *Kapitel 7* innehåller de krav som gäller för säkerhet vid användning. I *kapitel 8* redovisar vi vilka krav på kontroll av de tekniska egenskapskraven som gäller i dag. Kapitlet inleds med en redovisning av byggprocessens olika moment. Därefter redovisas vilka krav som finns på kontroller under förvaltningsskedet och vilka krav på kontroller som finns i annan lagstiftning som har anknytning till plan- och byggområdet. Kapitlet avslutas med en internationell utblick som omfattar Danmark, Finland, Norge och Tyskland. I *kapitel 9* finns en problem- och bakgrundsbeskrivning som gäller kontroller under byggprocessen och förvaltningsskedet. Våra reflektioner över kontrollsystemet finns i *kapitel 10*. *Kapitel 11* innehåller våra överväganden och förslag om förstärkta och tillförlitliga kontroller under byggprocessen och i *kapitel 12* finns våra överväganden och förslag om förstärkta och tillförlitliga kontroller under förvaltningsskedet av ett byggnadsverk.

Det andra uppdraget enligt våra utredningsdirektiv handlar om att utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i plan- och byggregelverket. De frågor som uppdraget väcker, våra överväganden och våra förslag behandlas i *kapitel 13*. Där görs en genomgång av de krav som gäller för att certifiera eller ackreditera sig för olika uppgifter inom plan- och byggregelverket.

Våra förslag om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser redovisas i *kapitel 14*. *Kapitel 15* innehåller en konsekvensbeskrivning och en redovisning av vilka förslag som vi har övervägt men förkastat. I *kapitel 16* finns en författningskommentar till de lagändringar som vi föreslår.

Till betänkande fogas tre bilagor. Våra utredningsdirektiv bifogas som *bilaga 1* och *2*. En skiss över byggprocessen som även innehåller våra förslag i huvuddrag bifogas som *bilaga 3*.

3 Plan- och byggreglerna

3.1 Plan- och byggreglerna i huvuddrag

PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktig hållbar livsmiljö för människor i dagens samhälle och för kommande generationer.¹ I lagen regleras frågor om planläggning, krav på byggnadsverk och lov för att genomföra olika åtgärder.² Vidare regleras frågor om genomförandet av åtgärderna, tillsyn, överklaganden och domstolsprövning.³ I lagen finns också bestämmelser om byggnadsnämndens uppgifter, regler om skadeersättning och inlösen och flera bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter.⁴ Sådana föreskrifter finns i PBF och i olika författningar som främst Boverket har meddelat.

Förenklat kan de olika delarna i plan- och byggregelverket delas in i fyra olika processer. Den första processen är planprocessen med översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Den andra är lovprocessen, den tredje är byggprocessen och den fjärde är tillsynsprocessen. De tre sistnämnda processerna behandlas översiktligt i det följande. Planprocessen är inte av intresse för detta betänkande, men det bör noteras att bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till skydd mot uppkomst av brand, trafikolyckor och andra olyckshändelser.⁵ Med den noteringen lämnar vi planprocessen utan några närmare redogörelser.

¹ 1 kap. 1 § PBL.

² 3–9 kap. PBL.

³ 10, 11, 13 och 15 kap. PBL.

⁴ 12, 14 och 16 kap. PBL.

⁵ 2 kap. 6 § första stycket 2 PBL.

Övriga delar i plan- och byggregelverket behandlas endast i den utsträckning det behövs för våra överväganden och förslag rörande förstärkt och tillförlitlig kontroll i kapitel 11 och 12 och certifiering och akkreditering i kapitel 13.

3.2 Lov och anmälningsprocessen

I PBL ställs krav på bygglov, rivningslov, marklov och att vissa åtgärder som inte kräver lov måste anmälas. Frågor om rivningslov och marklov är av mindre intresse för utredningens överväganden och förslag.

Bygglov krävs för att uppföra en ny byggnad, bygga till eller för vissa ändringar av en byggnad.⁶ Från kravet på bygglov finns det ett antal undantag, bland annat för ekonomibygnader för jordbruk, för att montera solenergianläggningar på byggnader eller för att uppföra så kallade komplementbostadshus.⁷ För åtgärder som inte kräver lov kan det dock finnas en skyldighet att anmäla åtgärden till byggnadsnämnden. Det gäller exempelvis vid ändringar som väsentligt påverkar brandskyddet i en byggnad eller vid uppförande av komplementbostadshus.⁸ Anmälningsplikten omfattar inte vissa åtgärder i fråga om till exempel annan åtgärd än rivning som rör en ekonomibygnad, byggnad eller tomt som tillhör staten eller en region, byggnad eller annan anläggning som är avsedd för totalförsvaret och som är av hemlig natur.⁹

Det är byggnadsnämnden som prövar en ansökan om bygglov och anmälan.¹⁰ En ansökan om lov eller en anmälan ska, utöver det som anges i PBL, innehålla uppgifter om fastighetens beteckning, byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress, den tidpunkt då byggnads-, rivnings- eller markarbetena är avsedda att påbörjas. Om det behövs en kontrollansvarig ska den föreslagna kontrollansvariges person- eller organisationsnummer, namn och adress anges.¹¹

⁶ 9 kap. 2 § PBL.

⁷ Undantagen finns i 9 kap. 3–7 §§ PBL. Undantag finns också för vissa åtgärder som avser totalförsvaret, se 9 kap. 15 § PBL.

⁸ Se 9 kap. 16 § och 16 kap. 8 § PBL samt 6 kap. 5 § PBF.

⁹ 6 kap. 6 § 2–4 PBF.

¹⁰ 9 kap. 20 § och 10 kap. 3 och 23 §§ PBL.

¹¹ 6 kap. 8 § PBF.

Ett ärende om lov ska prövas skyndsamt, som huvudregel inom tio veckor.¹² Till grund för prövningen ligger de uppgifter, ritningar och andra handlingar som byggherren har lämnat in i samband med sin ansökan.¹³ Till grund för byggnadsnämndens prövning av frågan om startbesked ligger byggherrens förslag till kontrollplan, de tekniska handlingar som lämnats in vid det tekniska samrådet och de handlingar som getts in i samband med ansökan om lov.¹⁴

För att bygglov ska få ges måste ett antal förutsättningar vara uppfyllda. Den åtgärd som bygglovet handlar om får till exempel inte strida mot den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området. Åtgärden måste också uppfylla de utformningskrav som gäller för åtgärden.¹⁵ Kraven innebär att en byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål, ha en god form-, färg- och materialverkan och vara tillgänglig för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.¹⁶

För en anmälan ska nämnden bedöma om åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.¹⁷

Ett bygglov gäller för viss tid. Den åtgärd som lovet avser ska påbörjas inom två år och avslutas inom fem år från den dag då lovbeslutet fick laga kraft.¹⁸ Ett startbesked för lovpliktiga åtgärder upphör att gälla den dag då beslutet om lov upphör att gälla. Ett startbesked för anmälningspliktiga åtgärder upphör att gälla två år efter det att startbeskedet gavs.¹⁹

3.3 Byggprocessen

Efter att bygglov har getts övergår lovprocessen i byggprocessen. Byggprocessen innehåller ett antal moment som resulterar i att byggnadsnämnden beslutar om startbesked och slutbesked. En åtgärd som kräver lov eller omfattas av anmälningsplikt får inte påbörjas förrän byggnadsnämnden har gett ett startbesked.²⁰ Ett byggnads-

¹² 9 kap. 27 § PBL.

¹³ 9 kap. 21 § PBL.

¹⁴ 10 kap. 18 § PBL.

¹⁵ 9 kap. 30 och 31 §§ PBL.

¹⁶ 8 kap. 1 § PBL.

¹⁷ 10 kap. 3 och 23 §§ PBL.

¹⁸ 9 kap. 43 § PBL. Vissa undantag finns, se 9 och 33 §§.

¹⁹ 10 kap. 25 § PBL.

²⁰ 10 kap. 3 § PBL.

verk får inte tas i bruk i de delar som omfattas av startbesked förrän nämnden gett ett slutbesked, om nämnden inte beslutar något annat.²¹

Det är byggherren som ansvarar för att varje åtgärd som byggherren utför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelat med stöd av lagen. Om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig, ska byggherren också se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet.²²

Byggherren ska alltså se till att det finns en plan för att kontrollera de åtgärder som är aktuella, en kontrollplan. Planen ska innehålla uppgifter om bland annat vilka kontroller som ska göras, vad kontrollen ska avse, vem som ska göra kontrollerna och i vilken omfattning som kontrollen ska utföras inom ramen för byggherrens dokumenterande egenkontroll eller av någon sakkunnig.²³ För kontrollen av att planen följs ska det finnas en eller flera kontrollansvariga. Den som är kontrollansvarig ska ha en självständig ställning till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras.²⁴ Planen syftar bland annat att se till att de tekniska egenskaper som är väsentliga för byggnadsverket uppfylls. Det gäller exempelvis kraven på bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning.²⁵ De tekniska egenskapskraven behandlas i kapitel 4–7.

När ett lov har getts eller en anmälan har kommit in till byggnadsnämnden, ska nämnden kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd.²⁶ Vid sammanträdet ska byggherren senast lämna sitt förslag till kontrollplan samt de tekniska handlingar som behövs för att kunna pröva frågan om startbesked. Handlingar som redan tidigare har getts in behöver inte ges in på nytt.²⁷ Startbeskedet innebär att byggnadsnämnden godkänner att en lov- eller anmälningspliktig åtgärd får påbörjas.²⁸ I startbeskedet fastställs kontrollplanen och de övriga villkor som ska gälla för åtgärderna.²⁹ Efter startbeskedet ska bygg-

²¹ 10 kap. 4 § PBL.

²² 10 kap. 5 § PBL.

²³ 10 kap. 6 och 8 §§ PBL.

²⁴ 10 kap. 9 § PBL. Vissa undantag finns beträffande mindre åtgärder, se 10 §.

²⁵ 10 kap. 7 § PBL.

²⁶ 10 kap. 14 § PBL. Vissa undantag finns.

²⁷ 10 kap. 18 § PBL.

²⁸ 10 kap. 23 § PBL.

²⁹ 10 kap. 24 § PBL.

nadsnämnden minst en gång under arbetets gång göra ett besök på plats där åtgärderna genomförs, ett arbetsplatsbesök.³⁰

Åtgärder som omfattas av ett krav på startbesked får inte tas i bruk förrän byggnadsnämnden har meddelat ett slutbesked. Med slutbeskedet godkänner byggnadsnämnden att åtgärden anses slutförd.³¹

Byggprocessen behandlas mer utförligt i avsnitt 8.1.

3.4 Tillsynsprocessen

I PBL och PBF finns det bestämmelser om tillsyn över plan- och byggregelverket. Tillsynen utövas av regeringen, länsstyrelsen och den eller de myndigheter i övrigt som regeringen bestämmer och av byggnadsnämnden.³²

När det gäller byggprocessen och förvaltningsskedet är det byggnadsnämnden som ansvarar för tillsynen. Nämnden ska pröva om det finns förutsättningar och behov av att ingripa eller besluta om påföljder så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt någon bestämmelse i plan- och byggregelverket.³³

Byggnadsnämnden har flera möjligheter att ingripa vid och besluta om påföljder för överträdelser av plan- och byggregelverket. Nämnden kan besluta om byggsanktionsavgift, exempelvis om någon påbörjat en lov- eller anmälningspliktig åtgärd innan byggnadsnämnden har gett sitt startbesked.³⁴ Nämnden kan även ingripa med åtgärds- eller rättelseförelägganden, om det har skett en överträdelse av bestämmelser och beslut som omfattas av byggnadsnämndens tillsyn.³⁵ Det bör noteras att ett åtgärdsföreläggande kan riktas mot en byggherre, ägare, nyttjanderättshavare, väghållare, kontrollansvarig, sakkunnig eller huvudman för allmän plats, men att detta inte gäller för ett rättelseföreläggande. Ett rättelseföreläggande kan bara riktas mot byggnadsverkets ägare. Byggnadsnämnden får också, om det finns brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av ett byggnadsverk, förbjuda den som äger eller har nyttjanderätt till byggnadsverket att använda hela eller delar av det.³⁶

³⁰ 10 kap. 27 § PBL. Vissa undantag finns.

³¹ 10 kap. 34 § PBL. Vissa undantag finns, se 35 §.

³² 11 kap. 3 § PBL.

³³ 11 kap. 5 § PBL.

³⁴ 11 kap. 51 § PBL och 9 kap. 6 § PBF.

³⁵ 11 kap. 19 och 20 §§ PBL

³⁶ 11 kap. 33 § PBL.

I vissa fall får byggnadsnämnden förelägga en ägare av ett byggnadsverk att anordna stängsel kring byggnadsverket om det behövs av säkerhetsskäl för dem som uppehåller sig i eller i närheten av det.³⁷

Under det att en åtgärd genomförs kan nämnden förbjuda att ett arbete eller en annan åtgärd fortsätter om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden

- äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa,³⁸ eller
- strider mot denna lag eller en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av lagen.³⁹

Byggnadsnämnden får också förbjuda en byggherre att fortsätta arbetet om byggherren inte följer någon väsentlig del av kontrollplanen till dess att bristerna har avhjälpats.⁴⁰

Som nyss nämnts får byggnadsnämnden besluta om byggsanktionsavgift i vissa fall. Andra beslut om ålägganden och förbud får förenas med vite.

Om en tillsynsmyndighet uppmärksammar att en omständighet som kan föranleda tillsynsåtgärder med stöd av plan- och bygglagsregelverket, omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska tillsynsmyndigheten anmäla denna omständighet till den ansvariga myndigheten.⁴¹ Tillsynen ska samordnas av ansvariga tillsynsmyndigheter om ett tillsynsobjekt omfattas av krav på tillsyn enligt lagar och förordningar som har ett nära samband med varandra.⁴²

Tillsynsvägledning ska ges av Boverket och länsstyrelsen i tillsynen enligt plan- och byggregelverket.⁴³ De ska båda ha en plan för sin tillsynsvägledning. Planerna ska omfatta en period av tre år och vid behov revideras.⁴⁴ Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning till byggnadsnämnden genom råd, stöd, uppföljning och utvärdering av byggnadsnämndens tillsynsarbete, samt om Boverket begär det lämna uppgifter om sin tillsynsvägledning och byggnadsnämndens utveckling

³⁷ 11 kap. 24 § PBL.

³⁸ 11 kap. 30 § PBL.

³⁹ 11 kap. 31 § PBL.

⁴⁰ 11 kap. 32 § PBL.

⁴¹ 8 kap. 10 § PBF.

⁴² 8 kap. 11 § PBF.

⁴³ 8 kap. 13 § PBF.

⁴⁴ 8 kap. 16 § PBF.

av nämndens tillsynsarbete.⁴⁵ Boverket ska ge tillsynsvägledning till länsstyrelsen i plan- och byggfrågor, och byggnadsnämnden genom råd och stöd i dess tillsynsarbete.⁴⁶ Vidare ska Boverket regelbundet sammanställa erfarenheter från kommunens, länsstyrelsens och verkets tillsynsarbete samt länsstyrelsen och Boverkets tillsynsvägledning. Sammanställningen ska lämnas till regeringen.⁴⁷

⁴⁵ 8 kap. 14 § PBF.

⁴⁶ 8 kap. 15 § PBF.

⁴⁷ 8 kap. 17 § PBF.

4 Krav på byggnadsverk – tekniska egenskapskrav

4.1 Allmänt om de tekniska egenskapskraven

4.1.1 Bakgrund

Bestämmelserna om tekniska egenskapskrav fanns inledningsvis i 3 kap. i 1987 års plan- och bygglag (1987:10), förkortad ÄPBL. Den 1 juli 1995 förenklades och flyttades flertalet av dessa bestämmelser, tillsammans med reglerna om byggprodukter som fanns i den dåvarande byggproduktlagen (1992:1535) till lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., förkortad BVL.¹ Syftet var att samordna dessa bestämmelser i en lag.²

Vid tillkomsten av PBL ansågs förhållandet mellan bestämmelserna i ÄPBL och BVL vara oklart. För att undanröja dessa oklarheter och för att tydliggöra att bestämmelserna i PBL och BVL hängde naturligt ihop i den kedja som plan- och byggprocessen utgjorde ansåg regeringen att samtliga bestämmelser i BVL borde föras in i PBL, samtidigt som flera ändringar gjordes i den tekniska kontrollprocessen (nuvarande 10 kap. PBL). Som en följd av detta upphävdes BVL.³

PBL, PBF och Boverkets föreskrifter innehåller samhällets minimi-krav på det som byggs i Sverige. De krav som ett byggnadsverk ska uppfylla delas in i så kallade utformningskrav⁴ och tekniska egenskapskrav⁵. Det är de tekniska egenskapskraven som är av intresse för vår utredning.

¹ Prop. 1993/94:178 s. 46 och SOU 2021:47 s. 184.

² Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (20 december 2022, version 11, JUNO), kommentaren till 8 kap. 4 §.

³ Prop. 2009/10:170, Del 1, s. 129.

⁴ 8 kap. 1 § PBL.

⁵ 8 kap. 4 § PBF.

4.1.2 Plan- och bygglagen

De elva tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § första stycket PBL är allmänt hållna och innebär att 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,
10. bredbandsanslutning, och
11. laddning av elfordon.

Kraven i punkterna 1–6 har sin motsvarighet i EU:s byggproduktförordning.⁶ Punkt 10 genomför krav i det så kallade utbyggnadsdirektivet.⁷ Punkt 11 genomför krav i det så kallade energiprestandadirektivet.⁸ Kraven i punkterna 7–9 är nationella och har ingen motsvarighet i EU-rätten.⁹

Vid nybyggnad ska de tekniska egenskapskraven som huvudregel vara uppfyllda för hela byggnaden. Det är de krav som gäller vid tidpunkten för uppförandet som ska uppfyllas.¹⁰ Det finns möjlighet att göra undantag och avsteg från utformningskraven och de tek-

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG. Förordningen är föremål för revidering, se avsnitt 2.8.2.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda.

⁹ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (20 december 2022, version 11, JUNO), kommentaren till 8 kap. 4 §.

¹⁰ 8 kap. 5 § PBL.

niska egenskapskraven, exempelvis i fråga om kraven på tillgänglighet till en- och tvåbostadshus om det inte är rimligt att uppfylla kraven med hänsyn till terrängen samt vid flyttning av en byggnad med hänsyn till bland annat flyttningens syfte och byggnadens förutsättningar.¹¹

De tekniska egenskapskraven bedöms inför beslut om startbesked. Kraven på lämplighet för sitt ändamål (fortsättningsvis förkortat lämplighet) samt tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (fortsättningsvis förkortat tillgänglighet) utgör både utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Anledningen till det är att olika delar av kraven prövas i lovprocessen respektive byggprocessen. Av förarbetena till PBL framgår att vissa krav i fråga om lämplighet och tillgänglighet bör prövas redan i samband med bygglovsprövningen eftersom det ökar sannolikheten för att felaktigheter kan observeras i ett tidigt skede. Vilka tillgänglighetsaspekter som lämpligen bör beaktas redan i bygglovet och vilka aspekter som kan vänta till startbeskedet beskrivs inte närmare i förarbetena, men har preciserats i Boverkets föreskrifter. Som exempel kan nämnas att utrymmesfrågor enligt bygglovshandlingar ska prövas redan inför bygglovet, vilket bland annat omfattar hur hisskravet avses bli tillgodosett och att rullstolsburna kan nå alla bostadsfunktioner.¹²

Vi vill understryka att kraven på ett byggnadsverks tekniska egenskaper får ställas om dessa är väsentliga, exempelvis i fråga om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.¹³ Den närmare innebörden de tekniska egenskapskraven meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.¹⁴ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har också bemyndigats att i det enskilda fallet ge dispens från de tekniska egenskapskrav som föreskrivs i PBL.¹⁵

Vi behandlar inte alla tekniska egenskapskrav i PBL utan endast kraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning.

¹¹ 8 kap. 6 och 7 §§ PBL.

¹² Jfr prop. 2021/22:212 s. 12.

¹³ Jfr Miljö- och marköverdomstolens dom den 21 oktober 2022 i mål P 5167-21.

¹⁴ 16 kap. 2 § andra stycket 3 PBL.

¹⁵ 8 kap. 26 § PBL.

4.1.3 Plan- och byggförordningen

De tekniska egenskapskraven avseende bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning preciseras i 3 kap. 7, 8 och 10 §§ PBF.

Regeringen har delegerat rätten att meddela föreskrifter med stöd av PBF till två myndigheter. Boverket har rätt att meddela föreskrifter om bland annat de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning.¹⁶ Transportstyrelsen får, efter att ha hört med Boverket, meddela föreskrifter om de tekniska egenskapskraven avseende bland annat bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning i fråga om järnvägar, tunnelbanor, spårvägar, vägar och gator samt anordningar som hör till dessa.¹⁷ Det bör noteras att Boverkets rätt att meddela föreskrifter om tekniska egenskapskrav inte gäller om någon annan myndighet har rätt att meddela sådan föreskrifter enligt någon annan författning.¹⁸

Boverket får i enskilda fall meddela dispens från vissa av de tekniska egenskapskraven i PBF. Dispensmöjligheten gäller om det finns särskilda skäl och dispensen avser uppförande eller ändring av en byggnad i experimentsyfte och inte medför en oacceptabel risk för människors hälsa eller säkerhet.¹⁹

4.1.4 Myndighetsföreskrifter om tekniska egenskapskrav

Som framgår ovan har Boverket och Transportstyrelsen bemyndigats att meddela föreskrifter om de tekniska egenskapskraven.

Boverkets föreskrifter finns dels i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), förkortad EKS, dels i Boverkets byggregler (2011:6), förkortad BBR. I EKS regleras kraven på byggnadsverks bärförmåga, stadga och beständighet samt på byggnadsverkets bärförmåga i händelse av brand.²⁰ BBR innehåller föreskrifter om de tekniska egenskapskraven säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning. Många av de krav som finns i föreskrifterna får be-

¹⁶ 10 kap. 5 § PBF.

¹⁷ 10 kap. 6 § PBF.

¹⁸ 10 kap. 5 § PBF.

¹⁹ 3 kap. 24 § PBF.

²⁰ MSBFS 2018:3.

traktas som funktionskrav. Ett sådant exempel är kravet att en byggnad ska vara stadig.²¹

Transportstyrelsen föreskrifter finns i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2018:57) om tillämpning av eurokoder. Föreskrifterna innehåller bestämmelser om tillämpning av eurokoder och om indelning av byggnadsverk i säkerhetsklasser. Föreskrifterna omfattar de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet samt säkerhet i händelse av brand. Föreskrifter finns också i Transportstyrelsen föreskrifter och allmänna råd (2021:122) om egenskapskrav för vägar, gator, gång- och cykelbanor, tunnelbanor och spårvägar (byggregler). I föreskrifterna finns bestämmelser om övriga tekniska egenskapskrav som gäller för vägar, gator, gång- och cykelbanor, tunnelbanor och spårvägar samt anordningar som hör till dessa.

I föregående avsnitt noterar vi att Boverket inte får meddela föreskrifter om de tekniska egenskapskraven om någon annan myndighet har rätt att göra det enligt någon annan författning. MSB får med stöd av förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor meddela föreskrifter om cisterner med anslutna rörledningar för brandfarliga vätskor. Föreskrifträtten gäller bland annat byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt anordningar för hantering av sådana varor.²²

MSB har med stöd av bemyndigandet meddelat föreskrifter om cisterner med anslutna rörledningar för brandfarliga vätskor. I föreskrifterna finns krav på hur cisterner, rörledningar och annan utrustning ska konstrueras och utföras. Det finns också krav på vilket material och vilken utrustning som får användas. Föreskrifterna omfattar också krav på korrosionsskyddssystem.²³

Det förefaller för oss oklart om MSB:s föreskrifträtt omfattar sådana tekniska egenskapskrav som Boverket får meddela föreskrifter om enligt PBF. Vi utgår dock från att Boverkets föreskrifträtt omfattar cisterner, det vill säga att den föreskrifträtt som tillkommer MSB i förordningen om brandfarliga och explosiva varor inte utgör något hinder för Boverket att meddela föreskrifter som gäller

²¹ Avd. A, 15 § EKS.

²² Av 6 kap. 1 § 2 PBF framgår att bygglov krävs för cisterner för kemiska produkter som är hälso- och miljöfarliga och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser.

²³ MSB:s föreskrifter och allmänna råd (MSBFS 2018:3) om cisterner med anslutna rörledningar för brandfarliga vätskor.

för de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning.

5 Kravet på bärförmåga, stadga och beständighet

5.1 Plan- och bygglagen

8 kap. 4 § första stycket 1 PBL anger att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet.

Kravet på bärförmåga innebär att person- och egendomsskador i största möjliga utsträckning ska förhindras. Kravet på stadga är ett uttryck för att ranglighet, svajning, besvärande sprickbildningar och deformationer med mera inte ska uppstå även då bärförmågan i och för sig är tillräcklig. Kravet på beständighet innebär att de bärande delarna måste ha en livslängd som svarar mot byggnadens ekonomiskt rimliga livslängd. I kravet på beständighet ligger även ett krav att dessa delar ska tåla fukt eller skyddas mot påverkan av fukt.¹

Kravet på bärförmåga, stadga och beständighet innebär också att de material och de kombinationer av material som används ska uppfylla kraven och samverka på ett lämpligt sätt.²

I 3 kap. 7 § PBF preciseras kraven på bärförmåga, stadga och beständighet.

5.2 Plan- och byggförordningen

Av 3 kap. 7 § PBF framgår att kravet på bärförmåga, stadga och beständighet är uppfyllt om ett byggnadsverk är projekterat och utfört på ett sådant sätt att den påverkan som byggnadsverket sannolikt utsätts för när det byggs eller används inte leder till

¹ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (20 december 2022, version 11, JUNO), kommentaren till 8 kap. 4 §.

² Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (20 december 2022, version 11, JUNO), kommentaren till 8 kap. 4 §.

1. att byggnadsverket helt eller delvis rasar,
2. oacceptabla större deformationer,
3. skada på andra delar av byggnadsverket, dess installationer eller fasta utrustning till följd av större deformationer i den bärande konstruktionen, eller
4. skada som inte står i proportion till den händelse som orsakat skadan.

Regeringen har bemyndigat Boverket att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om egenskapskrav avseende bärförmåga, stadga och beständighet. I fråga om järnvägar, tunnelbanor, spårvägar, vägar och gator samt de anordningar som hör till dessa är det en uppgift för Transportstyrelsen att meddela de föreskrifter som behövs.³

5.3 Myndighetsföreskrifter om kravet på bärförmåga, stadga och beständighet

I det följande sammanfattar vi vilka krav som Boverket ställer i sina föreskrifter om egenskapskravet bärförmåga, stadga och beständighet. Vi redovisar också innehållet i Transportstyrelsens föreskrifter.

5.3.1 Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder)

Föreskrifternas innehåll

EKS innehåller föreskrifter och allmänna råd till kraven på byggnadsverks bärförmåga, stadga och beständighet samt på byggnadsverkets bärförmåga i händelse av brand.⁴ EKS gäller vid uppförande av nya byggnader och vid ändring av byggnader samt vid mark- och rivningsarbeten. EKS gäller också i tillämpliga delar vid uppförande och ändring av andra byggnadsverk än byggnader, där brister i byggnadsverkens bärförmåga, stadga och beständighet kan förorsaka risk

³ 10 kap. 5 och 6 §§ PBF.

⁴ Avd. A, 1 § EKS.

för oproportionerligt stora skador.⁵ Föreskrifterna gäller dock inte bergtunnlar och bergrum.⁶

Byggnadsnämnden får i enskilda fall medge mindre avvikelse från föreskrifterna i EKS. Förutsättningarna är att det finns särskilda skäl, att byggnadsprojektet ändå kan antas bli tekniskt tillfredsställande och att det inte finns någon avsevärd olägenhet från annan synpunkt.⁷

Föreskrifterna i EKS åtföljs av allmänna råd. De allmänna råden innehåller generella rekommendationer om tillämpningen av föreskrifterna i EKS och anger hur någon lämpligen kan eller bör handla för att uppfylla de krav som föreskrivs. De allmänna råden kan även innehålla vissa förklarande eller redaktionella upplysningar.⁸ Det kan nämnas att det i de allmänna råden anges att risk för allvarlig personskada eller risk för allvarlig skada på samhällsviktiga funktioner är exempel på risk för oproportionerligt stora skador.⁹

Tillämpning av eurokoder

Som framgår av författningsrubriken gäller föreskrifterna tillämpning av eurokoder. Eurokoderna är europastandarder och utgör Europas gemensamma dimensioneringsregler för allmänt bruk av bärverk, bärverksdelar och byggkomponenter. Koderna ges ut av den europeiska standardiseringsorganisationen Comité Européen de Normalisation, förkortad CEN. CEN har gett ut tio eurokoder. Varje kod innehåller ett antal standarder. Sammanlagt finns 59 standarder som omfattar cirka 6 000 sidor.

I eurokoderna finns möjlighet till nationella val. De nationella valen baseras exempelvis på olika förutsättningar avseende geologi, klimat, levnadssätt och säkerhetsnivå. Förenklat innebär de nationella valen att avsteg görs från eurokoderna i vissa fall. I den mån nationella val har gjorts regleras dessa uttryckligen i EKS. För att få veta vilka krav som ställs måste man alltså läsa EKS tillsammans med eurokoderna. EKS utgör således, tillsammans med de eurokoder som föreskrifterna hänvisar till, det svenska regelverket för verifiering av

⁵ Avd. A, 2 § EKS.

⁶ Avd. A, 2 § EKS.

⁷ Avd. A, 3 § EKS.

⁸ Avd. A, 4 § EKS.

⁹ Avd. A, 2 § EKS.

byggnadsverks bärförmåga, stadga och beständighet och av byggnadsverks bärförmåga i händelse av brand.

Det bör noteras att EKS inte utesluter att andra beräkningsmetoder används än de som anges i eurokoderna. Alternativa beräkningsmetoder är tillåtna, men dess användning förutsätter att metoderna ger minst samma utfall från säkerhetssynpunkt som eurokoderna.¹⁰

Det är Boverket som inom sitt ansvarsområde anger villkoren för eurokodernas användning i Sverige. De eurokoder som är svenska standarder och som ingår i EKS publiceras som sådana i Sverige av Svenska institutet för standarder, förkortad SIS. Den som vill få del av de standarder som ingår i EKS måste alltså vända sig till SIS. Standarderna är för närvarande tillgängliga utan kostnad för den enskilde, men det krävs en anmälan till SIS för att få de inloggningsuppgifter som behövs.¹¹

Som framgår ovan finns det tio eurokoder. Av dessa tio omfattar EKS nio eurokoder:

- grundläggande dimensioneringsregler (eurokod 0),¹²
- laster på bärverk (eurokod 1),¹³
- dimensionering av betongkonstruktioner (eurokod 2),¹⁴
- dimensionering av stålkonstruktioner (eurokod 3),¹⁵
- dimensionering av samverkanskonstruktioner i stål och betong (eurokod 4),¹⁶
- dimensionering av träkonstruktioner (eurokod 5),¹⁷
- dimensionering av murverkskonstruktioner (eurokod 6),¹⁸
- dimensionering av geokonstruktioner (eurokod 7, del 1),¹⁹

¹⁰ Avd. A, 39 § EKS.

¹¹ Boverket, <https://www.sis.se/standarder/kpenstandard/forkopta-standarder/eurokoder/>, besökt den 23 augusti 2023.

¹² Avd. B, kap. 0 EKS. EN 1990:2002 och tillägg och korrigeringar till denna kommer ersättas senast 30 mars 2028 med SS-EN 1990:2023 enligt SIS.

¹³ Avd. C, kap. 1.1.1–1.1.7 och 1.3–1.4 EKS.

¹⁴ Avd. D, kap. 2.1.1–1.1.2 och 2.3 EKS.

¹⁵ Avd. E, kap. 3.1.1–3.1.12, 3.3.1–3.3.2 och 3.4.1–3.4.2 samt 3.5–3.6 EKS.

¹⁶ Avd. F, kap. 4.1.1–4.1.2 EKS.

¹⁷ Avd. G, kap. 5.1.1–5.1.2 EKS.

¹⁸ Avd. H, kap. 6.1.1–6.3 EKS.

¹⁹ Avd. I, kap. 7.1 EKS.

- dimensionering av aluminiumkonstruktioner (eurokod 9).²⁰

De koder som inte omfattas av EKS gäller dimensionering av bärverk avseende jordbävning (eurokod 8) och marktekniska undersökningar (eurokod 7, del 2).

Krav för samtliga konstruktioner som omfattas av EKS

Krav på bärförmåga

Byggnadsverk och byggnadsverksdelar ska med tillräcklig tillförlitlighet ha en bärförmåga som är lika med eller större än lasteffekten under byggnadsverkets användningstid samt under uppförandet. Byggnadsverket ska också ha statisk jämvikt så att det stabiliserande momentet är lika med eller större än det stjälpande.²¹

I föreskrifterna ställs krav på brottgränstillstånd utifrån ett säkerhetsindex som fastställts för tre olika säkerhetsklasser.²² Med hänsyn till omfattningen av de personskador som kan befaras uppkomma vid brott i en byggnadsverksdel föreskrivs i EKS att en byggnadsverksdel ska hänföra sig till någon av följande säkerhetsklasser:

- säkerhetsklass 1 (låg), liten risk för allvarliga personskador,
- säkerhetsklass 2 (normal), någon risk för allvarliga personskador, och
- säkerhetsklass 3 (hög), stor risk för allvarliga personskador.²³

Till säkerhetsklass 1 hänförs bland annat byggnadsverksdelar där ett brott inte rimligen kan befaras medföra allvarliga personskador.²⁴

Till säkerhetsklass 3 hänförs byggnadsverksdelar som används i ett byggnadsverk som är så utformat och använt att många personer ofta vistas i, på, under eller invid det och att byggnadsverksdelen är av sådant slag att kollaps medför stor risk för allvarliga personskador samt byggnadsverksdelen har sådana egenskaper att ett brott leder

²⁰ Avd. J, kap. 9.1.1 EKS.

²¹ Avd. A, 6 § EKS.

²² Avd. A, 7 § EKS.

²³ Avd. A, 13 § EKS.

²⁴ Avd. A, 10 § EKS.

till omedelbar kollaps.²⁵ Till säkerhetsklass 2 hör byggnadsverksdelar som varken kan hänföras till säkerhetsklass 1 eller 3.²⁶

I de allmänna råden till EKS finns en indelning av de olika säkerhetsklasserna för olika byggnadsdelar i olika typer av byggnadsverk. Som exempel nämns i de allmänna råden att för stora sporthallar bör räckan till läktare invid större höjdskillnader och vid vilka ett stort antal personer kan vistas höra till säkerhetsklass 3.²⁷

Krav på stadga

Byggnadsverk och byggnadsverksdelar ska ha tillräcklig stadga. I de allmänna råden anges bland annat att ett byggnadsverk eller en byggnadsverksdel i det färdiga byggnadsverket ska ha tillräcklig stadga när besvärande ranglighet, svajning (svängningar), vibrationer, sprickbildning, deformationer, och liknande företeelser förekommer endast i acceptabel omfattning.²⁸

Krav på beständighet

Byggnadsverksdelar och material som ingår i bärande konstruktioner ska antingen vara naturligt beständiga eller göras beständiga genom skyddsåtgärder och underhåll så att kraven i brottgräns- och bruksgränstillstånd uppfylls under byggnadsverkets livslängd. Är permanent skydd inte möjligt ska förväntade förändringar av egenskaperna beaktas vid dimensioneringen. Konstruktionen ska vid förutsatt underhållsbehov utformas så att de påverkade delarna blir åtkomliga för återkommande skyddsåtgärder och underhåll.²⁹

Krav på material

Material till bärande konstruktioner, inklusive jord och berg, ska ha kända, lämpliga och dokumenterade egenskaper i de avseenden som har betydelse för deras användning.³⁰

²⁵ Avd. A, 11 § EKS.

²⁶ Avd. A, 12 § EKS.

²⁷ Avd. A, 13 § EKS.

²⁸ Avd. A, 15 § EKS.

²⁹ Avd. A, 16 § EKS.

³⁰ Avd. A, 17 § EKS.

Krav på projektering och utförande

En konstruktion ska projekteras och utföras av kompetent personal på ett fackmässigt sätt, projekteras så att arbetet kan utföras på ett sådant sätt att avsedd utformning uppnås och så att förutsatt underhåll kan ske samt utföras enligt upprättade bygghandlingar.

Vid utförandet ska tillses att avvikelser från nominella mått inte överstiger gällande toleranser enligt bygghandlingarna. Avvikelser från bygghandlingar eller åtgärder som inte anges på någon bygghandling, såsom håltagningar, ursparningar och slitsar, får utföras först sedan det klarlagts att byggnadsverksdelens funktion inte äventyras. Samråd ska ske i erforderlig grad med den som ansvarar för konstruktionshandlingarna. För stabilisering under monteringsstiden ska provisorisk stagning anordnas. I de allmänna råden anges att i projekt där olika personer utför olika delar av projekteringen bör en särskilt utsedd person samordna de olika delarna.³¹

Krav på kontroll

Det finns tre olika typer av kontroller; dimensioneringskontroll, mottagningskontroll och utförandekontroll. Ju större risk för allvarlig personskada en kollaps av en konstruktionsdel kan förväntas medföra, desto mer omfattande ska kontrollen vara.³²

Med *dimensioneringskontroll* avses byggherrens kontroll av dimensioneringsförutsättningar, bygghandlingar och beräkningar. Dimensioneringskontrollen ska göras för byggnadsverk som innehåller bärverksdelar i säkerhetsklass 2 eller 3.³³

Av de allmänna råden framgår följande.³⁴ Dimensioneringskontrollen syftar till att eliminera grova fel. Kontrollen bör utföras av en person som inte har varit delaktig i framtagnandet av de handlingar som ska kontrolleras. Graden av organisatorisk och ekonomisk självständighet för den som utför dimensioneringskontroll bör ökas vid projekt av mer komplicerad natur. Dimensioneringskontroll bör normalt omfatta kontroll av att

³¹ Avd. A, 21 § EKS. Populärt kallas denna person ibland huvudkonstruktör.

³² <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-konstruktionsregler/overgripande-bestammelser/Kontroll/>, besökt 2022-09-27.

³³ Avd. A, 25 § EKS.

³⁴ Avd. A, 25 § EKS.

- a) de antaganden som dimensioneringen baseras på överensstämmer med de krav som ställs för ifrågavarande byggnad,
- b) antaganden om egenskaper hos byggmaterial samt jord och berg är tillämpliga,
- c) antaganden om laster och materialpåverkan är tillämpliga,
- d) valda beräkningsmodeller är lämpliga,
- e) valda beräkningsmetoder är lämpliga,
- f) grafiska eller numeriska beräkningar är korrekt genomförda,
- g) valda provningsmetoder är lämpliga, och
- h) beräkningsresultaten är korrekt överförda till bygghandlingar.

Med *mottagningskontroll* avses byggherrens kontroll av att material och produkter har förutsatta egenskaper när de tas emot på byggsplatsen. Byggherren ska alltid göra en mottagningskontroll.³⁵ Byggherren ska förvissa sig om att material och byggprodukter har sådana egenskaper att materialen och produkterna korrekt användas i byggnadsverket gör att detta kan uppfylla kravet på bärförmåga, stadga och beständighet.

Har byggprodukterna bedömda egenskaper, till exempel CE-märkta, kan mottagningskontrollen inskränkas till identifiering, kontroll av märkning och granskning av produktdeklarationen för att säkerställa att produkterna har förutsatta egenskaper. Om byggprodukternas egenskaper inte är bedömda fordras verifiering genom provning eller annan inom EU vedertagen metod så att egenskaperna är kända och kan bedömas avseende lämplighet.³⁶

Med *utförandekontroll* avses byggherrens kontroll av att tidigare inte verifierbara projekteringsförutsättningar som är av betydelse för säkerheten är uppfyllda och att arbetet utförs enligt gällande beskrivningar, ritningar och andra handlingar. En utförandekontroll ska alltid göras.³⁷

I de allmänna råden anges att omfattningen av utförandekontrollen bör stå i proportion till konsekvenserna av bristande bärförmåga hos byggnadsverket eller byggnadsdelen. Vid allvarigare

³⁵ Avd. A, 26 § EKS.

³⁶ Avd. A, 26 § EKS.

³⁷ Avd. A, 27 § EKS.

konsekvenser eller risk för bristfälligt utförande bör kontrollen vara mer omfattande. Konstruktioner och detaljer som är svåra att utföra bör särskilt kontrolleras. Som grund för val av omfattningen av kontrollen bör indelning av byggnadsverksdelar i säkerhetsklasser vara vägledande. För stålkonstruktioner och aluminiumkonstruktioner är utförandekontrollen beroende av aktuell utförandeklass. För geokonstruktioner är utförandekontrollen beroende av geoteknisk kategori.³⁸

Krav på dokumentation

Beräkningar och eventuella provningar för verifiering av konstruktionens bärförmåga ska dokumenteras. Dokumentationen ska vara ändamålsenlig och komplett så att byggnadsverket kan uppföras och kontrolleras på ett korrekt sätt. I de allmänna råden anges att dokumentationen bör vara utformad så att den kan kontrolleras av någon som inte medverkat i projektet och redovisas i ett samlat dokument.³⁹

Ett byggnadsverks bärande konstruktion ska beskrivas i ett särskilt dokument (konstruktionsdokumentation). Beskrivningen ska redovisa förutsättningarna för dimensioneringen och utförandet av såväl överbyggnaden som geokonstruktionen. Den ska även beskriva den bärande konstruktionens verkningssätt. Även val av exponeringsklasser och val av korrosivitetsklasser ska anges. Dessutom ska beskrivningen innehålla uppgifter om vilket gällande regelverk som har tillämpats. I beskrivningen ska även finnas uppgifter om dimensioneringskontrollens omfattning och vem som har gjort kontrollen. Kravet på konstruktionsdokumentation gäller inte för byggnader som är högst 50 kvadratmeter och är avsedda för människor att vistas i tillfälligt.⁴⁰

Resultaten av utförda dimensionerings-, mottagnings- och utförandekontroller ska dokumenteras. Eventuella avvikelser med tillhörande åtgärder ska noteras liksom andra uppgifter av betydelse för den färdiga konstruktionens kvalitet.⁴¹

³⁸ Avd. A, 26 § EKS.

³⁹ Avd. A, 28 § EKS.

⁴⁰ Avd. A, 29 § EKS.

⁴¹ Avd. A, 30 § EKS.

Vid dimensionering och uppförande av byggnadsverk ska sådana europastandarder (eurokoder) som omfattas av EKS användas för att verifiera bärförmåga, stadga och beständighet. Andra beräkningsmetoder får, som alternativ till eurokoderna, användas om dessa ger minst lika eller högre säkerhetsindex för respektive säkerhetsklass.⁴²

5.4 Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av eurokoder

Föreskrifternas innehåll

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av eurokoder innehåller föreskrifter med bestämmelser om tillämpning av koderna och om indelning av byggnadsverk i säkerhetsklasser.⁴³ Säkerhetsklasserna är fyra till antalet. Säkerhetsklass 4 (mycket hög) omfattar stor risk för allvarliga personskador och där en kollaps får mycket stora ekonomiska, samhälleliga eller miljöbetingade konsekvenser.⁴⁴ Den säkerhetsklassen finns inte i EKS.

Föreskrifterna omfattar de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet i händelse av brand.⁴⁵ De tillämpas på järnvägar, spårvägar, tunnelbanor, vägar och gator samt de anordningar som hör till dessa.⁴⁶ Föreskrifterna gäller vid nybyggnad, ombyggnad och annan ändring i enlighet med 8 kap. PBL.⁴⁷ Det finns vissa undantag från föreskrifternas tillämpning, exempelvis vägöverbyggnad för vägar och gator, bergtunnlar och bergrum.⁴⁸ Vidare behöver föreskrifterna inte tillämpas på vägar som huvudsakligen är avsedda för skogsbrukets behov där virkestransport kan ske med lastbil (skogsbilväg) eller vägar inom inhägnat flygplatsområde.⁴⁹

⁴² Avd. A, 7 och 39 §§ EKS.

⁴³ TSFS 2018:57.

⁴⁴ 2 kap. 2 § TSFS 2018:57.

⁴⁵ 1 kap. 1 § TSFS 2018:57.

⁴⁶ Vid tillämpning av egenskapskrav enligt 3 kap. 7–10 §§ PBF ska EKS inte tillämpas för byggnadsverken järnvägar, tunnelbanor, spårvägar, vägar och gator samt anordningar som hör till dessa, se 1 kap. 5 § och 1 kap. 2 § TSFS 2018:57.

⁴⁷ 1 kap. 2 § TSFS 2018:57.

⁴⁸ 1 kap. 3 § TSFS 2018:57.

⁴⁹ 1 kap. 4 § TSFS 2018:57.

På samma sätt som EKS hänvisas i föreskrifterna till ett antal eurokoder.⁵⁰ Det är fråga om fler eurokoder än de som omfattas av EKS. Föreskrifterna hänvisar också till andra standarder.⁵¹ Exempelvis standarder om nedisning av konstruktioner på grund av fukt i luften och standarder om nitar.

⁵⁰ 1 kap. 7 § TSFS 2018:57.

⁵¹ 1 kap. 9 § TSFS 2018:57.

6 Kravet på säkerhet i händelse av brand

6.1 Plan- och bygglagen

8 kap. 4 § första stycket 2 PBL anger att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om säkerhet i händelse av brand. Bestämmelsen innebär att krav kan ställas på till exempel brandsektionering av byggnader, utrymningsvägar och vissa brandtekniska klasser på väggars och taks ytskikt.¹

I 3 kap. 8 § PBF preciseras kraven på säkerhet i händelse av brand.

6.2 Plan- och byggförordningen

I 3 kap. 8 § PBF förtydligas kravet på säkerhet i händelse av brand som finns i 8 kap. 4 § första stycket 2 PBL genom fem grundläggande krav som berör bärförmågan vid brand, skydd mot brandspridning inom och mellan byggnader, utrymning samt räddningsmanuskapets säkerhet. För att uppfylla det tekniska egenskapskravet ska ett byggnadsverk vara projekterat och utfört på ett sätt som innebär att

1. byggnadsverkets bärförmåga vid brand kan antas bestå under en bestämd tid,
2. utveckling och spridning av brand och rök inom byggnadsverket begränsas,
3. spridning av brand till närliggande byggnadsverk begränsas,

¹ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (20 december 2022, version 11, JUNO), kommentaren till 8 kap. 4 §. Brandsektionering är en säkerhetsåtgärd som innebär uppdelning av ett utrymme eller område med lämpliga spärranordningar i syfte att försvåra spridning av bränder.

4. personer som befinner sig i byggnadsverket vid brand kan lämna det eller räddas på annat sätt, och
5. hänsyn har tagits till räddningsmanskapets säkerhet vid brand.

6.3 Myndighetsföreskrifter om kravet på säkerhet i händelse av brand

I det följande sammanfattar vi vilka krav som Boverket ställer i sina föreskrifter om egenskapskravet säkerhet i händelse av brand. Vi redovisar också innehållet i Transportstyrelsens föreskrifter.

6.3.1 Boverkets byggregler

Föreskrifternas innehåll

BBR innehåller föreskrifter och allmänna råd om brandskydd. I BBR beskrivs minimikraven på säkerhet i händelse av brand i samband med uppförande av nya byggnader och vid ändring av byggnader.² Förutom de fem grundläggande kraven avseende brand i 3 kap. 8 § PBF finns även definitioner av brandtekniska begrepp och krav på brandskydd vid ändring av byggnader.

Fyra av de fem grundläggande kraven som finns i PBF förtydligas ytterligare i BBR. Det första grundläggande kravet, bärförmåga vid brand, hanteras däremot i EKS. I korthet går detta krav ut på att en byggnad inte får rasa under en viss tidsperiod vid brand. Övriga grundläggande krav behandlas nedan. I BBR regleras

- möjlighet till utrymning vid brand,
- skydd mot uppkomst av brand,
- skydd mot utveckling och spridning av brand och brandgas inom byggnader,
- skydd mot brandspridning mellan byggnader,
- möjlighet till räddningsinsatser, och
- krav på brandskydd vid ändring av byggnader.

² Avsnitt 5 BBR.

Föreskrifterna i BBR är utformade efter vilken verksamhet som bedrivs (verksamhetsklass 1–6), vilket skyddsbehov som finns (från mycket stort till litet skyddsbehov, byggnadsklass Br0–Br3) och vilken funktion som byggnadsdelarna³ har (till exempel klassbeteckning R bärförmåga). Beteckningarna åtföljs av tidskrav. Som exempel på verksamheter kan nämnas att verksamhetsklass 1 omfattar industri och kontor, 2. samlingslokaler, 3. bostäder, 4. hotell, 5. vårdmiljöer och 6. lokaler med förhöjd sannolikhet för uppkomst av brand eller där en brand kan få ett mycket snabbt och omfattande förlopp. Enligt de allmänna råden hör pappersindustri till verksamhetsklass 6.⁴

I det följande beskrivs huvuddragen i BBR vad gäller de krav som ställs vid projektering och utförande avseende säkerhet i händelse av brand.

Allmänna krav

Krav på utformning

Av föreskrifterna framgår att byggnader ska utformas med sådant brandskydd att brandsäkerheten blir tillfredsställande. Utformningen av brandskyddet ska förutsätta att brand kan uppkomma. Brandskyddet ska utformas med betryggande robusthet så att hela eller stora delar av skyddet inte slås ut av enskilda händelser eller påfrestningar.⁵

Krav på projektering

Byggnaders brandskydd ska projekteras, utformas och verifieras genom förenklad eller analytisk dimensionering. Förenklad dimensionering innebär att byggherren uppfyller föreskrifterna genom de lösningar och metoder som anges i föreskrifternas allmänna råd. Analytisk dimensionering innebär att byggherren uppfyller en eller flera av föreskrifterna på ett annat sätt än genom förenklad dimensionering.⁶

³ Det noteras att ordet byggnadsdel inte definieras i BBR. Enligt Rikstermbanken definieras byggnadsdel som en enhet som ingår i byggnad och som kan avgränsas med avseende på sin byggnadstekniska funktion. Som exempel nämns bjälklag, monterade dörrar, monterade fönster, pelare, skorstenar, kompletta ytterväggar, kompletta yttertak.

Se <https://rikstermbanken.se/termposter/966/byggnadsdel>, besökt 23 augusti 2023.

⁴ 5:21–5:23 BBR.

⁵ 5:1 BBR.

⁶ 5:11 BBR.

Krav på dokumentation

Brandskyddet ska dokumenteras. Av dokumentationen ska det framgå vilka förutsättningarna för det byggnadstekniska brandskyddet är, hur den uppförda byggnadens brandskydd är utformat och om verifiering av att brandskyddet uppfyller kraven i BBR och i EKS. Kravet på brandskyddsdocumentation gäller inte för komplementbyggnader som är högst 15 m².⁷

Krav på möjlighet till utrymning vid brand*Allmänt krav för utrymning*

Som allmänt krav gäller att byggnader ska utformas så att möjlighet ges till tillfredsställande utrymning vid brand. Med tillfredsställande utrymning avses att personer som utrymmer, med tillräcklig säkerhet, inte utsätts för nedfallande byggnadsdelar, hög temperatur, hög värmestrålning, giftiga brandgaser eller dålig sikt som hindrar utrymning till en säker plats.⁸

Krav på tillgång till utrymningsväg

Utgångspunkten är att utrymnen där personer vistas mer än tillfälligt ska utformas med tillgång till minst två av varandra oberoende utrymningsvägar. Har bostaden eller lokalen fler än ett plan ska det finnas minst en utrymningsväg från varje plan. I föreskrifterna regleras bland annat också krav på hur trapphus ska utformas i byggnader med fler än åtta våningar och i vilka fall en enda utrymningsväg kan accepteras. När det gäller utrymning genom fönster krävs att utrymningsvägen utformas så att utrymning kan ske på betryggande sätt.⁹

⁷ 5:12 BBR.

⁸ 5:31 BBR.

⁹ 5:321–5:323 BBR.

Krav på utformning och framkomlighet

Utrymningsvägar ska utformas så att risken för att personer blir instängda av brand och brandgas begränsas. I fråga om lokaler för ett större antal personer ska åtgärder vidtas som innebär att hög persontäthet vid utgången och långa kötider undviks. Dörrar som används för utrymning ska med några undantag vara utåtgående, lätta att öppna och passera igenom och lätta att identifiera som utgångar. Det ska även finnas utrymningsplatser i publika lokaler för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.¹⁰

Krav på brandtekniska installationer

Det ställs krav på att vägledande markeringar, till exempel skyltar, ska finnas i utrymmen som är svårorienterade. Krav finns också på allmänbelysning och nödbelysning vid strömavbrott.¹¹

Specifika krav för olika verksamheter

I föreskrifterna ställs specifika krav för utrymmen i byggnader utifrån den verksamhet som bedrivs. Det gäller exempelvis industri, kontor, samlingslokaler, bostäder, hotell och vårdmiljöer. Kraven gäller utrymningsvägar, vägledande markeringar, nödbelysning, varning i händelse av brand och anordningar för tidig upptäckt i händelse av brand.¹²

Krav på skydd mot uppkomst av brand

Allmänt gäller att byggnader och fasta installationer ska utformas med tillfredställande skydd mot uppkomst av brand. Temperaturen på ytan av närbelägna byggnadsdelar och fast inredning av brännbart material får inte bli så hög att materialet kan antända.¹³ I föreskrifterna finns särskilda bestämmelser om vilka krav som ställs på upp-

¹⁰ 5:332–5:536 BBR.

¹¹ 5:341–5:343 BBR.

¹² 5:35 BBR.

¹³ 5:41 BBR.

värmningsanordningar (exempelvis eldstäder och skorstenar), matlagningsanordningar (spisar) och garage.¹⁴

Krav på skydd mot utveckling och spridning av brand och brandgas inom byggnader

Krav på material, ytskikt och beklädnad

Väggar, tak, golv och fast inredning ska ha sådana egenskaper eller ingå i byggnadsdelar på ett sådant sätt att de

- är svåra att antända,
- inte medverkar till snabb brandspridning,
- inte snabbt utvecklar stora mängder värme eller brandgas,
- inte deformeras vid ringa brandpåverkan så att fara kan uppstå,
- inte faller ned eller på annat sätt förändras så att risken för personskador ökar,
- inte smälter och droppar utanför brandhårdens omedelbara närhet.

Kravnivån på material beror på den mängd värme och brandgas som kan tillåtas utvecklas i byggnaden.¹⁵ Som exempel kan nämnas att väggar och tak i utrymningsvägar ska utformas så att en brands utveckling i lokalen inte får nämnvärt bidrag från takens och väggarnas ytskikt.¹⁶

Krav på brandcellsindelning

Byggnader ska delas in i brandceller i sådan omfattning att det medför tillräcklig tid för utrymning och att konsekvenserna på grund av brand begränsas. För mindre byggnader med en verksamhet där konsekvenserna av en brand är ringa behövs inga brandceller. Brandcellsindelning får helt eller delvis ersättas av brandtekniska installationer, exempelvis larmsystem. När byggnader delas in i brandceller ska dessa utformas så att man får ett tillfredsställande skydd mot

¹⁴ 5:42–5:44 BBR.

¹⁵ 5:521 BBR.

¹⁶ 5:522 BBR.

spridning av brand och brandgas. Utformningen av brandcellen ska begränsa spridning av brand och brandgas till intilliggande brandcell under en bestämd tid.¹⁷

Krav på ytterväggar

Som krav gäller att fasadbeklädnader får vid brand endast utveckla värme och rök i begränsad omfattning.¹⁸ För ytterväggar i byggnader med stort skyddsbehov, som exempelvis inrymmer lokaler för hälsa och sjukvård, gäller att

- den avskiljande funktionen upprätthålls mellan brandceller,
- brandspridning inuti väggen begränsas,
- risken för brandspridning längs med fasadytan begränsas, och
- risken för personskador till följd av nedfallande delar av ytterväggen begränsas.¹⁹

För byggnader med måttligt skyddsbehov ska ytterväggarna utformas så att brandspridning längs fasadytan begränsas. Det gäller exempelvis småhus med högst tre våningsplan.²⁰ Även utformning och placering av fönster är av betydelse.²¹

Krav på skydd mot omfattande brandspridning

För stora byggnader gäller ett allmänt krav att de ska utformas så att omfattande brandspridning inom byggnaden begränsas.²²

¹⁷ 5:53 BBR.

¹⁸ 5:55 BBR.

¹⁹ 5:551 BBR.

²⁰ 5:552 BBR.

²¹ 5:553 BBR.

²² 5:561 BBR.

Krav på skydd mot brandspridning mellan byggnader

För byggnader gäller allmänt att de ska utformas med tillfredsställande skydd mot brandspridning mellan byggnader.²³ Vidare ska tak-täckningen på byggnader utformas så att antändning försvåras, brandspridning begränsas samt att den endast kan ge ett begränsat bidrag till branden.²⁴ Dessa krav gäller inte för komplementbyggnader som har en byggnadsarea på högst 15 m².²⁵

Krav på möjlighet till räddningsinsatser

Krav på utformning av byggnader

En byggnad ska utformas så att räddningsinsatser är möjliga att utföra med tillfredsställande säkerhet. Det krävs att byggnaden ska vara åtkomlig för räddningsinsatser. I vissa fall ställs också krav på särskilda räddningsvägar, skyltning och uppställningsplatser för räddningsfordon. Krav finns även på tillträdesväg för invändiga räddningsinsatser.²⁶

Krav på installationer för släck- och räddningsinsatser

Släckutrustning ska finnas där brand kan förväntas få snabb spridning eller få mycket stor intensitet. För byggnader med stort skyddsbehov, såsom hotell och lokaler för hälsa- och sjukvård, ska trapphus, som kan antas användas som tillträdesväg för räddningspersonal, förses med brandgasventilation eller motsvarande. Vidare ska brandgasventilation eller motsvarande finnas i varje brandcell på vind som används som förrådsutrymme i byggnader med fler än fyra våningsplan. Brandgasventilation eller motsvarande ska utformas så att invändig räddningsinsats underlättas. Källare ska förses med brandgasventilation eller motsvarande. För byggnader med en byggnadshöjd över 24 meter ska tillgången till släckvatten säkerställas. Om en byggnad har fler än tio våningsplan ska det finnas minst en räddningshiss.²⁷

²³ 5:61 BBR.

²⁴ 5:62 BBR.

²⁵ 5:6 BBR.

²⁶ 5:72 BBR.

²⁷ 5:731–5:734 BBR.

Krav på brandskydd vid ändring av byggnader

Byggnader ska vid ändring uppfylla de krav på brandskydd som vi nyss har redovisat. Kraven får tillgodoses på annat sätt än vad som anges där om motsvarande säkerhetsnivå ändå uppnås. Avsteg från säkerhetsnivån får göras om det finns synnerliga skäl med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens förutsättningar. Ett avsteg får dock aldrig medföra en oacceptabel risk för människors säkerhet.²⁸ I föreskrifterna pekas särskilt på kraven som gäller möjligheten till utrymning vid brand, skydd mot uppkomst av brand, skydd mot utveckling och spridning av brand och brandgas inom byggnader, skydd mot brandspridning mellan byggnader och möjlighet till räddningsinsatser.²⁹

6.3.2 Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om egenskapskrav för vägar, gator, spårvägar och tunnelbanor (byggregler)

Föreskrifternas innehåll

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om egenskapskrav för vägar, gator, spårvägar och tunnelbanor (byggregler) innehåller föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand. Föreskrifterna omfattar krav på utformning av väg eller bana för säkerhet i händelse av brand, krav på riskbedömning för vissa vägar eller banor och vid utformning av hållplatser eller plattformar ovan mark. I föreskrifterna finns också krav på dimensionering av utrymningskapacitet med rulltrappor, trappor, hissar och tillträdesvägar ovan mark för trafikanter och resande.³⁰

²⁸ 5:81 BBR.

²⁹ 5:83–5:87 BBR.

³⁰ 1–4 §§ TSFSF 2021:122.

7 Kravet på säkerhet vid användning

7.1 Plan- och bygglagen

8 kap. 4 § första stycket 4 PBL anger att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om säkerhet vid användning.

Kraven på säkerhet vid användning omfattar även skydd mot olycksfall i bostadsbyggnader. Krav kan ställas på särskilda säkerhetsanordningar för att hindra olycksfall, till exempel räcken vid trappor och balkonger, säkerhetsanordningar för att förhindra olyckor med spisar, skydd mot klämskador och skydd mot olycksfall i bastu. Skyddet mot olycksfall tar sikte både på dem som brukar byggnaden mer kontinuerligt och på personer som besöker den tillfälligt eller har byggnaden som tillfällig arbetsplats, till exempel servicepersonal.¹

I 3 kap. 10 § PBF preciseras kraven på säkerhet vid användning.

7.2 Plan- och byggförordningen

I 3 kap. 10 § PBF anges att ett byggnadsverk ska vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att det vid användning eller drift inte innebär en oacceptabel risk för halkning, fall, sammanstötning, brännskador, elektriska stötar, skador av explosioner eller andra olyckor.

¹ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (20 december 2022, version 11, JUNO), kommentaren till 8 kap. 4 §.

7.3 Myndighetsföreskrifter om kravet på säkerhet vid användning

I det följande sammanfattar vi vilka krav som Boverket ställer i sina föreskrifter om egenskapskravet säkerhet vid användning. Vi redovisar också innehållet i Transportstyrelsens föreskrifter.

7.3.1 Boverkets byggregler

Föreskrifternas innehåll

BBR innehåller föreskrifter och allmänna råd om säkerhet vid användning.² Föreskrifterna omfattar skydd mot fall, inklusive taksäkerhet, skydd mot sammanstötning och klämning, inklusive skärsador, skydd mot brännskador och explosioner, skydd mot instängning, skydd mot förgiftning, skydd mot elstötar och elchocker, skydd mot olyckor på tomter och krav på säkerhet vid användning när byggnader ändras. Föreskrifterna och de allmänna råden har ett särskilt fokus på barnsäkerhet.

Allmänna krav

Som allmänt krav gäller att byggnader ska utformas så att risken för olyckor såsom fall, sammanstötningar, klämning, brännskador, explosioner, instängning, förgiftningar och elektriska stötar begränsas. Tomter som tas i anspråk för bebyggelse ska utformas så att risken för olycksfall begränsas.³ Reglerna i kapitlet omfattar byggnader, obebyggda tomter som ska förses med en eller flera byggnader och andra anläggningar än byggnader på tomter.⁴

² Avsnitt 8 BBR.

³ 8:1 BBR.

⁴ 8:11 BBR.

Krav på skydd mot fall

Krav på belysning

Belysningen i kommunikationsutrymmen ska utformas med sådan styrka och jämnhet att personer kan röra sig säkert inom byggnaden. Med kommunikationsutrymmen avses utrymme i byggnad som används främst till förflyttning.⁵

Krav på skydd mot att halka och snubbla

Gångytor ska utformas så att risken för att halka och snubbla begränsas. I utrymmen där lutning, väta, spill eller nedisning ökar risken för halka ska ytmaterialens egenskaper anpassas till detta. Övåntade förändringar av ytmaterialens halkegenskaper ska undvikas, särskilt där gångriktningen ändras. Ytorna ska utformas utan övåntade små nivåförändringar, ojämnheter eller låga hinder som är svåra att upptäcka.⁶

Krav på skydd mot fall från höjder

Öppningsbara fönster, balkongdörrar och dylikt i utrymmen där barn kan vistas ska ha säkerhetsbeslag, spärranordningar eller andra skydd som begränsar risken för att barn ska falla ut. Balkongdörrar och öppningsbara fönster där avståndet mellan glasytan och golvet är litet ska ha säkerhetsbeslag och spärranordningar som hindrar barn från att öppna och passera dörren eller fönstret. Säkerhetsanordningar behöver inte finnas på fönster eller fönsterdörrar i markplanet.⁷

Trappor och ramper i eller i anslutning till byggnader ska utformas så att personer kan förflytta sig säkert. Trappor och ramper från bostadslägenheter och övriga utrymmen där människor vistas mer än tillfälligt ska utformas så att en sjukbår kan transporteras säkert, om inte transporten kan ske med hiss eller någon annan lyftanordning. Trappor, ramper, balkonger och dylikt i utrymmen där barn kan vistas, ska utformas så att risken för barnolycksfall begränsas.⁸

⁵ 8:21 BBR och 1:6 BBR. Med kommunikationsutrymme avses ”utrymme i byggnad som används främst till förflyttning”.

⁶ 8:22 BBR.

⁷ 8:231 BBR.

⁸ 8:232 BBR.

Särskilda krav ställs på att räcken ska finnas och hur de ska vara infästa. Krav finns också på ledstänger.⁹

Om det finns öppningar i ytor som är avsedda att gå på ska dessa vara täckta av luckor, galler, trallar eller andra lämpliga skyddsanordningar. Öppningarna kan också avgränsas med skyddsräcken. I utrymmen där barn kan vistas ska luckor, galler, trallar utformas så att de inte kan lyftas av barn och så att risken för personskador begränsas.¹⁰

Krav på taksäkerhet

Om det inte är uppenbart onödigt med hänsyn till personsäkerheten vid byggnadens användning eller drift ska byggnader förses med

- tillträdesanordningar till tak,
- fast säkerhetsutrustning för förflyttning på tak, och
- skyddsanordningar mot fall från tak.

Fasta tillträdes- och skyddsanordningar ska ha tillräcklig hållfasthet och styvhet samt utföras av beständigt material. Installationer som är avsedda för säkerhetslinor ska ha sådan hållfasthet att de kan garantera säkerheten vid fall. Kravet på hållfasthet gäller även infästningar av sådana installationer. Yttertak som kan beträdas ska ha skäligt skydd mot halkning och utformas så att risken för att trampa igenom takytan begränsas.¹¹ Vidare föreskrivs bland annat att tillträdesvägar ska vara säkra, fasta anordningar såsom stegar ska finnas i sådan omfattning att risken för personskador begränsas vid förflyttning, fästnanordningar för linor ska finnas i den omfattning som är nödvändig för att säkerställa personsäkerheten.¹²

⁹ 8:2321–8:2322 BBR.

¹⁰ 8:233 BBR.

¹¹ 8:241 BBR. Regler för yrkesmässigt beträdande av tak ges ut av Arbetsmiljöverket.

¹² 8:242 BBR.

Krav på skydd mot sammanstötning och klämning

Byggnader ska utformas så att risken för personskador till följd av sammanstötning begränsas. Byggnaders rörliga delar och anordningar ska vara placerade och utformade så att risken för personskador genom klämning eller liknande begränsas.¹³

När det gäller utrymmen där barn kan vistas ska både fast inredning och utrustning som är lätt åtkomlig för barn utformas så att barn inte kan komma till skada.¹⁴ För motordrivna anordningar såsom dörrar och portar gäller att de ska utformas så att risken för personskador begränsas. Detta gäller även för manuella vipportar.

Den fria höjden i utrymningsvägar, trappor, dörrar och andra kommunikationsutrymmen ska vara minst 2 meter.¹⁵

Glasytor som är oskyddade och som är placerade så att personer kan komma i kontakt med dem ska utformas så att risken för personskador begränsas. Glasytor och infästningar ska tåla dynamisk påverkan, det vill säga kunna motstå tunga stötar, av en människa. Stora glasytor i dörrar samt glasytor som kan förväxlas med dörrar eller öppningar ska vara tydligt markerade. Glasytor ska utformas så att risken för att falla ut genom glasytan begränsas och att risken för skärskador begränsas.¹⁶

Krav på skydd mot brännskador

Byggnader och deras installationer ska utformas så att risken för brännskador begränsas. Det innebär exempelvis att lätt åtkomliga delar av värmeinstallationer och spisar ska förses med skydd mot ofrivillig beröring om de har så hög ytemperatur att de vid beröring kan orsaka brännskador.¹⁷

¹³ 8:31 BBR.

¹⁴ 8:32 BBR.

¹⁵ 8:34 BBR.

¹⁶ 8:35 BBR.

¹⁷ 8:4 BBR.

Krav på skydd mot explosioner

Pannanläggningar och andra installationer för värmning av vatten samt övriga tryckbärande anordningar ska förses med säkerhetsanordningar som begränsar risken för personskador vid för högt tryck eller för hög temperatur i anläggningen.¹⁸

Krav på skydd mot instängning

Det finns särskilda krav som innebär att dörrar ska kunna öppnas både in- och utifrån i syfte att förhindra att någon blir instängd, exempelvis bastu och driftutrymmen.¹⁹

Krav på skydd mot förgiftning

Förbindelser mellan lokaler där giftiga gaser förekommer och lokaler där personer vistas mer än tillfälligt får endast anordnas, om betryggande åtgärder vidtagits för att begränsa risken för personskador till följd av förgiftning. I bostadslägenheter och andra likvärdiga utrymmen där barn kan vistas, ska säker förvaring av kemisk-tekniska preparat, medicin och dylikt finnas. För vissa garage ställs krav på skyltar som varnar för risken för koloxidförgiftning.²⁰

Krav på skydd mot elstötar och elchocker

Byggnader ska utformas så att risken för personskador till följd av elstötar och elchocker begränsas.²¹

Krav på säkerhet vid användning vid ändring av byggnader

Byggnader ska vid ändring uppfylla de krav säkerhet vid användning som vi nyss har redovisat. Kraven får tillgodoses på annat sätt än vad som anges där om motsvarande säkerhetsnivå ändå uppnås. Avsteg

¹⁸ 8:52 BBR.

¹⁹ 8:6 BBR. Uttrycket driftutrymme definieras inte i 8:6. En definition finns i avsnitt 3 om tillgänglighet bostadsutformning, rumshöjd och driftutrymmen. Såvitt framgår avses utrymmen som huvudsakligen används för byggnadens drift och skötsel, exempelvis pannrum, se 3:411 BBR.

²⁰ 8:7 BBR.

²¹ 8:8 BBR. Av de allmänna råden framgår att elsäkerhetsföreskrifter ges ut av Elsäkerhetsverket.

från säkerhetsnivån får göras med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens förutsättningar. Ett avsteg får dock aldrig medföra en oacceptabel risk för människors säkerhet. I föreskrifterna pekas särskilt på kravet på säkerhetsanordningar för exempelvis öppningsbara fönster i utrymmen där barn kan vistas.²²

7.3.2 Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om egenskapskrav för vägar, gator, spårvägar och tunnelbanor (byggregler)

Föreskrifternas innehåll

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om egenskapskrav för vägar, gator, spårvägar och tunnelbanor (byggregler) innehåller föreskrifter och allmänna råd om säkerhet vid användning av vägar, spårvägar och tunnelbanor. Av föreskrifterna framgår bland annat att vägar ska utformas så att sannolikheten för att olyckor inträffar är låg och att de olyckor som ändå inträffar får begränsade konsekvenser.²³ Vidare framgår att banor ska utformas på ett sådant sätt att risken för att människor skadas allvarligt eller dödas minimeras och att broar, spår och tillhörande anordningar ska utformas så att risken begränsas för att människor fastnar eller blir instängda.²⁴ Särskilda regler finns om skydd mot barnolycksfall.²⁵

²² 8:10 BBR.

²³ 5 kap. 1 § TSFS 2021:122.

²⁴ 6 kap. 1 § TSFS 2021:122.

²⁵ 5 kap. 47–49 §§ TSFS 2021:122.

8 Krav på kontroll av de tekniska egenskapskraven

8.1 Kontroll under byggprocessen

8.1.1 Byggherrens roll

Vem är byggherre?

Enligt PBL är en byggherre den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten.¹ Ofta är fastighetsägaren byggherre, men det kan även vara en brukare eller förvaltare av någon annans fastighet. En byggherre kan alltså vara en fysisk person, exempelvis en privatperson, eller en juridisk person, till exempel en statlig myndighet som förvaltar statens fastigheter, en kommun, en region, en ideell förening, en bostadsrättsförening eller ett företag som äger eller nyttjar en fastighet, för att nämna några. Vem som är byggherre ska anges i och framgår därmed av ansökan om bygglov eller anmälan.²

Byggherren ansvarar för åtgärderna

Byggherrens ansvar är långtgående. Byggherren ska se till att varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som denne utför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Om en åtgärd är lov- eller anmälningspliktig ska byggherren se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden

¹ 1 kap. 4 § PBL.

² 6 kap. 8 § PBF.

fastställer i startbeskedet.³ Byggherrens ansvar brukar benämnas det offentlighetsrättsliga ansvaret.

Om byggherren har det offentlighetsrättsliga ansvaret har entreprenörer och projektörer som utför arbeten i ett byggprojekt ett civilrättsligt ansvar att utföra sina uppgifter i enlighet med vad parterna har avtalat. Genom avtalet fördelas riskerna i projektet. Entreprenören, projektören eller byggherren bär den civilrättsliga risken för att en åtgärd inte utförts enligt de krav som ställs i PBL och anslutande föreskrifter. Det offentlighetsrättsliga ansvaret bärs dock av byggherren. De civilrättsliga frågorna behandlas inte i PBL. De omfattas därmed inte heller av denna utredning.

Om en åtgärd inte utförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, ansvarar byggherren för att felet blir avhjälp.⁴ Detta gäller oavsett om byggherren har orsakat felet eller inte. Byggherren är alltså fullt ut ansvarig för att de krav som ställs för åtgärden i plan- och byggregelverket följs. Ansvaret kan inte delegeras till någon annan eller avtalas bort på något annat sätt. Däremot kan kostnaden för att avhjälpa felet lösas civilrättsligt mellan byggherren och den som faktiskt har orsakat felet. Den frågan regleras inte i plan- och byggregelverket, utan kan omfattas av avtal som parterna har ingått.⁵

Det omfattande byggherreansvaret infördes genom ÄPBL. Därigenom tydliggjordes att det huvudsakliga ansvaret för att byggnader eller andra anläggningar uppfyllde gällande bestämmelser lades på byggherren. Samtidigt tydliggjordes att byggnadsnämndens ansvar begränsades till att omfatta vad som var av betydelse från plansynpunkt samt till att pröva om det fanns förutsättningar för att åtgärden skulle komma att uppfylla tekniska och funktionella krav.⁶

Byggnadsnämnden har tillsyn över att byggherren fullgör sina skyldigheter enligt plan- och byggreglerna och att de krav på byggnadsverkens utformning och tekniska egenskaper följs.⁷ En tillsyns-åtgärd som nämnden kan vidta mot byggherren är att meddela ett

³ 10 kap. 5 § PBL.

⁴ 10 kap. 5 § och 11 kap. 5 § PBL.

⁵ Exempel på vanligt förekommande standardavtal som används inom byggsektorn är Allmänna Bestämmelser för byggnads-, anläggnings-, och installationsentreprenader av år 2004, Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings-, och installationsentreprenader av år 2006 och Allmänna bestämmelser för konsultuppdrag inom arkitekt- och ingenjörsvksamhet av år 2009. Avtalen har utarbetats av Bygghandets Kontraktskommitté som är en ideell förening med olika organisationer inom byggsektorn som medlemmar.

⁶ Prop. 1985/86:1 s. 84.

⁷ 8 kap. 2 § 1 och 2 PBL.

åtgärdsföreläggande.⁸ Det kan bli aktuellt om byggherren bryter mot en skyldighet enligt plan- och bygglagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, exempelvis PBF eller BBR.

Kontrollplan ska finnas

Kontrollplanen är grunden för det tillsyns- och kontrollsystem som infördes i plan- och bygglagen 1995.⁹ Byggherren ska se till att det finns en plan för kontrollen av en åtgärd som kräver bygglov eller omfattas av anmälningsplikt, en kontrollplan.¹⁰ Anmälningsplikten omfattar installation eller ändringar inom till exempel de tre tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning.¹¹ Anmälningsplikten omfattar dock inte vissa åtgärder i fråga om en byggnad eller tomt som tillhör staten eller en region.¹²

Kontrollplanens funktion är tänkt att utgöra en slags riskbedömning, där misslyckanden som kan tänkas uppkomma under bygg-tiden identifieras. Tanken är dock inte att kontrollplanen ska vara en checklista för alla de krav som ställs eller kan ställas enligt lagen.¹³

När det gäller bygg- och rivningsåtgärder ska kontrollplanen innehålla uppgifter om vilka kontroller som ska göras och vad kontrollerna ska avse, vem som ska göra kontrollerna, vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden, vilka arbetsplatsbesök som byggnadsnämnden bör göra och när besöken bör ske, vilket farligt avfall som rivningsåtgärder kan ge upphov till, och hur farligt avfall och annat avfall ska tas om hand.¹⁴ Planen ska vara anpassad till de omständigheter som råder i det enskilda fallet. Den ska utformas och ha den detaljeringsgrad som behövs för att säkerställa att alla väsentliga tekniska egenskapskrav uppfylls samt att förbudet mot förvanskning följs och kraven på varsamhet vid ändring och flyttning uppfylls.¹⁵ I förarbetena till PBL anges att regeringen kommer att meddela verkställighetsföreskrifter som exempelvis kommer att avse krav på att

⁸ 11 kap. 19 § PBL.

⁹ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 301.

¹⁰ 10 kap. 6 § PBL.

¹¹ 6 kap. 5 § 3–4 och 6 PBF.

¹² 6 kap. 6 § 3 PBF.

¹³ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 319.

¹⁴ 10 kap. 6 § PBL Det bör noteras att skyldigheten att ha en kontrollplan även gäller markåtgärder, se 10 kap. 5 § och Mark- och miljödomstolens dom den 12 juni 2020 i mål nr P 2162-20.

¹⁵ 10 kap. 7 § PBL.

vissa kontroller finns med i kontrollplanen.¹⁶ Regeringen har delegerat föreskrifträtten till Boverket,¹⁷ som dock inte har meddelat några föreskrifter. Däremot har Boverket tagit fram en vägledning för utformning av kontrollplaner. Vägledningen finns publicerad på verkets webbplats.¹⁸

Byggherrens egenkontroll

Som nämnts är det byggherren som har ansvaret för att de åtgärder som han eller hon genomför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt plan- och byggreglerna. Byggherren ska också se till att åtgärden kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer, förutsatt att åtgärden är lov- eller anmälningspliktig.¹⁹ Av kontrollplanen ska det framgå i vilken omfattning kontrollen ska utföras inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll eller av en eller flera sakkunniga.²⁰

Byggherrens egenkontroll innebär att kontrollen utförs av byggherren själv eller av någon inom hans eller hennes organisation. Den som utför kontrollen kan vara en projektör, arbetsledare eller någon annan kontrollant som byggherren har anlitat.²¹ I förarbetena till PBL anges följande bakgrund om egenkontrollen.²²

Egenkontrollen bör även framöver vara den grundläggande kontrollformen. Egenkontrollen måste emellertid bli mer effektiv och trovärdig, vilket kräver att den definieras tydligt och underställs vissa krav. Kraven bör i grunden vara lika för alla former av kontroll. Men regler är speciellt viktiga för just egenkontrollen, eftersom den ska utföras av alla. Egenkontroll innebär att var och en som utför ett arbete själv kontrollerar och intygar att det blir rätt utfört. Det är således inte givet att någon annan gör detta, men får heller inte vara uteslutet. Egenkontroll bygger på tillit, men förutsätter även tillsyn för att vara trovärdig, en tillsyn utförd av arbetsledare på olika nivåer och efter hand av en kontrollansvarig och i sista hand, potentiellt av byggnadsnämnden. Grunden är dock att alla vet vad de ska göra, ser till att det blir gjort, kontrollerar att det blivit rätt utfört och dokumenterar att så har skett. Dokumentationen är vik-

¹⁶ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 478.

¹⁷ 10 kap. 22 § PBF.

¹⁸ Boverket, www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/byggprocessen/kontrollplan/kontrollplanens-utformning/, besökt den 10 november 2022.

¹⁹ 10 kap. 5 § PBL.

²⁰ 10 kap. 8 § PBL.

²¹ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (20 december 2022, version 11, JUNO), kommentaren till 10 kap. 8 §.

²² Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 303.

tig som underlag för både tillsyn och erfarenhetsåterföring, och bör säkerställa att fel som upptäcks kan spåras tillbaka till ursprunget. Kvalitets-säkring och kvalitetsutveckling kräver att kontrollkedjan och dokumentationen är heltäckande och obruten.

Av PBL framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kontroll av att meddelade föreskrifter följs avseende vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla de tekniska egenskapskraven.²³ Av PBF framgår att Boverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om utförande av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 5 § plan och bygglagen.²⁴ Sådana bestämmelser finns i BBR.²⁵

8.1.2 De sakkunnigas roll

Kontroll genom sakkunniga

Som nyss nämnts ska det av kontrollplanen framgå i vilken omfattning kontrollen ska utföras inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll eller av en eller flera sakkunniga. Systemet med sakkunniga är tänkt att innebära en förenkling och ett förtydligande i kommunens tillsynsarbete. Ett syfte med sakkunniga är att förbättra kontrollen av vissa moment i byggandet.²⁶ I förarbetena till PBL angående regeringens förslag om startbesked anges följande om behovet av sakkunniga.²⁷

I normalfallet har byggnadsnämnden ingen anledning att misstro den byggherre som genom sin redovisning visar, att ett byggprojekt kommer att uppfylla de tekniska kraven. Processen med ett tekniskt samråd och beslut om kontrollansvarig och kontrollplan går då lika snabbt som i dag. Om projektet däremot är så bristfälligt redovisat att byggnadsnämnden inte har möjlighet att bedöma det, behövs en bättre redovisning, innan ett startbesked kan ges. Om redovisningen är sådan att byggnadsnämnden inte kan ha tilltro till att byggprojektet kommer att kunna uppfylla alla tekniska krav, kan byggnadsnämnden begära att byggherren

²³ 16 kap. 11 § 1 PBL jämförd med 16 kap. 2 § första stycket 3 PBL.

²⁴ 10 kap. 24 § PBF.

²⁵ Det bör noteras att EKS inte innehåller några bestämmelser som uttryckligen har meddelats med stöd av bemyndigandet.

²⁶ Jfr *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat* (SOU 2019:68) s. 324.

²⁷ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 317.

utser en eller flera särskilt sakkunniga, som kan verifiera att de tekniska lösningarna uppfyller kraven.

I vissa fall – när det finns anledning till tveksamhet beträffande byggherrens eller dennes medhjälparens kompetens – bör byggnadsnämnden själv kunna utse en särskilt sakkunnig på byggherrens bekostnad, som får till uppgift att bedöma kvaliteten på den tekniska lösningen. Detta är en liten utvidgning av dagens möjligheter enligt 10 kap. 20 § plan- och bygglagen.

Lagstiftarens avsikt har således varit att byggnadsnämnden i varje enskilt fall ska bedöma behovet av sakkunniga och att detta är särskilt påkallat om nämnden inte har tilltro till att byggherren kommer att kunna uppfylla de tekniska egenskapskraven. Av förarbetena framgår också att regeringen i verkställighetsföreskrifter kommer att närmare reglera när krav på sakkunnig bör ställas i kontrollplanen.²⁸ Några detaljerade föreskrifter av det slaget finns dock inte i PBF och inte heller i föreskrifter som meddelats av Boverket.²⁹ Det som anges i PBF är endast att när byggnadsnämnden prövar behovet av att en åtgärd eller ett byggnadsverk kontrolleras av någon som är sakkunnig ska nämnden ta särskild hänsyn till den risk för allvarliga personskador som uppkommer om åtgärden eller byggnadsverk inte uppfyller föreskrivna krav.³⁰

En sakkunnig ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs i fråga om sådana åtgärder som kontrollen avser. Sakkunnigheten ska kunna styrkas med ett certifikat. Certifieringen ska vara gjord av någon som har ackrediterats för detta ändamål.³¹

Kravet på certifiering av sakkunniga syftar till att förbättra byggkvaliteten och säkerheten samt att på sikt bidra till kostnadsbesparingar genom förbättring av byggnaders beständighet, standard och funktion.³² Föreskrifter om certifiering av sakkunniga finns inom brand-, energi-, luft-, kulturvärde- och tillgänglighetsområdet. Den certifiering som görs inom luft- och energiområdet omfattar även andra kontroller än de kontroller som certifierade sakkunniga får göra enligt PBL. Det bör noteras att Boverket inte har meddelat några

²⁸ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 304.

²⁹ Boverket får enligt 10 kap. 22 § PBF meddela de föreskrifter som behövs om utformningen av en kontrollplan enligt 10 kap. 6–8 §§ PBL.

³⁰ 7 kap. 2 § PBF. Regeringskansliet, Promemoria 2010-08-19, *Remiss med förslag till ny plan- och byggförordning*, dnr M2010/3420/R.

³¹ 10 kap. 8 § PBL.

³² Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 397.

föreskrifter om certifiering av sakkunniga inom andra områden, exempelvis rörande bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet vid användning. Frågor om certifiering och ackreditering behandlas särskilt i kapitel 13.

När det gäller kontrollansvariga finns det i PBL krav på att han eller hon ska ha en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras.³³ Något sådant krav föreskrivs inte för sakkunniga. Inget hindrar alltså att byggherren anlitar en sakkunnig som är anställd hos projektören eller utföraren.

Det följer av PBL att den som är sakkunnig ska kontrollera genomförandet av åtgärderna efter det att ett startbesked har meddelats. En byggherre kan naturligtvis använda sig av sakkunniga för att kontrollera olika delar i ett byggprojekt även innan ett startbesked meddelas, till exempel under lovprocessen, men dessa uppgifter omfattas inte av plan- och byggregelverket.

I den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer ska det anges vem eller vilka som är sakkunniga.³⁴ Om det vid slutsamrådet visar sig att det finns behov av ytterligare kontroller kan byggnadsnämnden besluta att en sakkunnig ska utföra kontrollen.³⁵ Det bör påpekas att ett beslut om att det finns behov av en sakkunnig inte får överklagas och att nämnden är skyldig att godta utlåtanden från certifierade sakkunniga.³⁶

8.1.3 De kontrollansvarigas roll

Kontrollansvariga ska finnas

För byggherrens kontroll av åtgärder som kräver lov eller omfattas av anmälningsplikt ska det finnas en eller flera kontrollansvariga.³⁷ Ett undantag från kravet på kontrollansvarig gäller små ändringar av en- eller tvåbostadshus. Byggnadsnämnden kan dock besluta att en kontrollansvarig ändå ska krävas i dessa fall. Regeringen har meddelat föreskrifter om undantag från kravet på kontrollansvarig för andra små åtgärder. Även i fråga om dessa undantag kan kommunen

³³ 10 kap. 9 § första stycket 2 PBL.

³⁴ 10 kap. 24 § 1 PBL.

³⁵ 10 kap. 32 § 5 PBL. Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 486.

³⁶ 13 kap. 2 § 6 PBL och 7 kap. 4 § PBF.

³⁷ 10 kap. 9 och 10 §§ PBL samt 7 kap. 5 § första stycket 1 PBF.

besluta att en kontrollansvarig ändå ska krävas, dock inte för åtgärder som varken kräver lov eller anmälan.³⁸

I bygglovsansökan ska byggherren lämna förslag på vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga.³⁹ Byggnadsnämnden ska sedan i bygglovsbeslutet ange om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka.⁴⁰ Kravet att lämna uppgift om vem som ska vara kontrollansvarig redan i lovansökan syftar till att han eller hon ska komma in så tidigt som möjligt i processen.⁴¹

En kontrollansvarig ska delta i kontrollprocessen vid flera tillfällen.⁴² Den som är kontrollansvarig ska

- biträda byggherren med att upprätta förslag till kontrollplan,
- se till att kontrollplanen och gällande bestämmelser och villkor för åtgärderna följs samt att nödvändiga kontroller utförs,
- informera byggherren och vid behov meddela byggnadsnämnden vid avvikelser från föreskrifter och villkor,
- närvara vid tekniska samråd, besiktningar och andra kontroller⁴³ samt vid byggnadsnämndens arbetsplatsbesök,
- dokumentera sina byggplatsbesök och notera iakttagelser som kan vara av värde vid utvärderingen inför slutbeskedet, och
- avge ett utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för beslut om slutbesked.

I PBL ställs det krav på att den som är kontrollansvarig har den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften. Han eller hon ska också kunna styrka detta med ett bevis om certifiering.⁴⁴ Certifieringen ska vara gjord av någon som har ackrediterats för detta ändamål. Frågor om certifiering och ackreditering behandlas särskilt i kapitel 13.

³⁸ 10 kap. 10 § PBL. Undantagen redovisas i 7 kap. 5 § första stycket 2–14 och gäller endast om inte byggnadsnämnden beslutar annat.

³⁹ 9 kap. 21 § andra stycket PBL. I fråga om anmälningspliktiga åtgärder, se 6 kap. 8 § 4 BPF.

⁴⁰ 9 kap. 40 § PBL.

⁴¹ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 292.

⁴² 10 kap. 11 § PBL.

⁴³ Därmed avses både sådana kontroller som ligger inom ramen för kontrollplanen och sådana som byggnadsnämnden kan tänkas företa i egenskap av tillsynsmyndighet, se prop. 1993/94:178 s. 125.

⁴⁴ 10 kap. 9 § första stycket 1 PBL.

Utöver kravet på certifiering föreskrivs i PBL att den som är kontrollansvarig ska ha en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras.⁴⁵ I förarbetena till PBL har regeringen uttalat följande.⁴⁶

Det är angeläget att en kontrollansvarig har en oberoende ställning till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras. Däremot är det inte möjligt för byggnadsnämnden att pröva om denne har ett anställningsförhållande eller annan beroendeställning till någon annan än byggherren. Det är inte heller på den grunden möjligt att avvisa en certifierad kontrollansvarig. Det måste i stället ankomma på denne att styrka självständigheten gentemot utföraren. Det är önskvärt att en kontrollansvarig har en stark ställning i organisationen och inte har några andra uppgifter eller förpliktelser i projektet.

Kravet på oberoende innebär att den kontrollansvarige inte får kontrollera sitt eget arbete. Den kontrollansvarige ska alltså vara oberoende i förhållande till den som utför arbetet, till exempel en konstruktör eller en entreprenör. Han eller hon får exempelvis inte vara en nära släkting eller ha ett anställningsförhållande till den som utför arbetet.

Det finns inget som hindrar att samma person är både byggherre och kontrollansvarig, men det gäller under förutsättning att byggherren är certifierad som kontrollansvarig. Däremot kan en byggherre som bygger i egen regi och själv utför byggnadsarbetena inte vara kontrollansvarig i sitt eget byggprojekt.⁴⁷

Som nämnts ska byggherren i sin ansökan om bygglov lämna förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga. Byggnadsnämnden ska godta förslaget, förutsatt att den eller de som föreslås är certifierade. Nämnden ska också godta kontrollansvariga som har styrkt sin kompetens på annat motsvarande sätt enligt bestämmelser i ett annat land inom EU eller det EES.⁴⁸ Byggnadsnämnden ska sedan i sitt beslut om startbesked ange vem eller vilka som är kontrollansvariga.⁴⁹ Frågor om startbesked behandlas i avsnitt 8.1.4, nedan.

⁴⁵ 10 kap. 9 § första stycket 2 PBL.

⁴⁶ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 309.

⁴⁷ Boverket har beslutat om allmänna råd (2012:8) om den kontrollansvariges självständiga ställning.

⁴⁸ 7 kap. 4 § PBF.

⁴⁹ 10 kap. 24 § 1 PBL.

För det fall en kontrollansvarige lämnar sitt uppdrag ska han eller hon meddela detta till byggnadsnämnden. Byggherren ska då föreslå en ny kontrollansvarig som nämnden ska utse.⁵⁰ Detsamma gäller om en kontrollansvarig har åsidosatt sina skyldigheter enligt PBL. Nämnden ska entlediga den kontrollansvarige från sitt uppdrag och underrätta den som har certifierat den kontrollansvarige om beslutet, och efter förslag från byggherren besluta om en ny kontrollansvarig.⁵¹ Byggnadsnämndens beslut om behovet av kontrollansvarig får inte överklagas.⁵² Även om det är byggherren som lämnar förslag på kontrollansvarig, är det alltså kommunen som både avgör om det finns ett behov av en kontrollansvarig i det aktuella ärendet och beslutar om det.

8.1.4 Byggnadsnämndens roll

Kallar till och genomför tekniskt samråd

Efter det att lov har getts eller anmälan har kommit in ska byggnadsnämnden utan dröjsmål kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd. Huvudregeln är att det ska kallas till ett tekniskt samråd om det krävs en kontrollansvarig, om det inte är uppenbart obehövt eller om byggherren har begärt ett sådant samråd.⁵³ Byggnadsnämndens beslut om att ett tekniskt samråd behövs får inte överklagas.⁵⁴

Förenklat uttryckt är det tekniska samrådet ett möte mellan byggnadsnämnden, byggherren, den kontrollansvarige och, om nämnden bedömer att det behövs, de eller dem som ska utföra de åtgärder som startbeskedet omfattar. På mötet behandlas bland annat hur de tekniska egenskapskraven ska kunna bestyrkas.⁵⁵

Samrådet syftar till att komma fram till en överenskommelse om en kontrollplan för arbetena som innefattar dess omfattning, sätt och former för att bestyrka byggnadsverkets överensstämmelse med de tekniska egenskapskraven. Om det behövs ska byggnadsnämnden klargöra vilka krav som gäller och i förekommande fall informera om gällande produktkrav och krav på arbetsutförande. Byggherren för-

⁵⁰ 10 kap. 11 § 7 och 12 och 13 §§ PBL.

⁵¹ 11 kap. 35 § PBL.

⁵² 13 kap. 2 § 6 PBL.

⁵³ 10 kap. 14 § första och andra stycket PBL.

⁵⁴ 13 kap. 2 § 6 PBL.

⁵⁵ Jfr Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (20 december 2022, version 11, JUNO) kommentaren till 10 kap. 19 §.

väntas att med stöd av sina konsulter och den kontrollansvarige redovisa projektet och de tekniska lösningar som han eller hon anser uppfyller kraven i plan- och byggreglerna. Byggherren förväntas också lämna en redovisning över den egenkontroll som han eller hon anser behövs för att kraven ska uppfyllas. Byggnadsnämnden ska sedan ta ställning till vilka övriga åtgärder för till exempel tillsyn och kontroll som är nödvändiga för att byggnadsverket ska kunna antas komma att uppfylla kraven.⁵⁶

En kallelse till ett tekniskt samråd ska skickas till byggherren och den eller de kontrollansvariga. Därutöver ska byggnadsnämnden kalla dem som enligt nämndens bedömning bör ges tillfälle att delta. Det kan exempelvis vara fråga om de entreprenörer som ska utföra de åtgärder som omfattas av lovet eller anmälan.⁵⁷ Nämnden ska också kalla vissa övriga som enligt särskilda föreskrifter i PBL ska ges tillfälle att delta i samrådet.⁵⁸ Om samrådet gäller en befintlig byggnad som innehåller skyddsrum, ska nämnden ge MSB tillfälle att yttra sig.⁵⁹ Inget hindrar dock att nämnden ger MSB tillfälle att delta i sammanträdet.

Senast vid det tekniska samrådet ska byggherren till byggnadsnämnden lämna ett förslag till kontrollplan och de tekniska handlingar som, utöver ansökningshandlingarna för bygglov, krävs för att nämnden ska kunna pröva frågan om startbesked.⁶⁰ Vid det tekniska samrådet ska följande gås igenom:

- arbetets planering och organisation,
- byggherrens förslag till kontrollplan och de handlingar i övrigt som byggherren har gett in,
- hur identifieringen av avfall och återanvända byggprodukter har gjorts,
- behovet av att byggnadsnämnden gör arbetsplatsbesök eller andra tillsynsåtgärder,
- behovet av ett färdigställandeskydd,
- behovet av utstakning,

⁵⁶ Se Gunnarsson, Plan- och bygglagen (2010:900) 10 kap. 19 §, Karnov, 1 juli 2022 (JUNO).

⁵⁷ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (20 december 2022, version 11, JUNO) kommentaren till 10 kap. 14 §.

⁵⁸ 10 kap. 14 § tredje stycket, 15 och 16 §§ PBL.

⁵⁹ 10 kap. 17 § PBL och förordningen (2006:638) om skyddsrum.

⁶⁰ 10 kap. 18 § första stycket PBL.

- byggnadsnämndens behov av ytterligare handlingar inför beslut om kontrollplan eller startbesked, och
- behovet av ytterligare sammanträden.⁶¹

Utöver de frågor som ska gås igenom är byggnadsnämnden skyldig att informera byggherren om åtgärderna kräver tillstånd från eller omfattas av anmälningsplikt till någon annan myndighet.⁶² Nämnden ska också föra protokoll över det tekniska samrådet.⁶³

Beslut om startbesked

Genom startbeskedet godkänner byggnadsnämnden att en lov- eller anmälningspliktig åtgärd får påbörjas. En förutsättning för startbesked är att åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.⁶⁴ Startbeskedet syftar alltså främst till att säkerställa att de tekniska egenskapskraven tillgodoses, men det finns även andra krav som måste uppfyllas för att startbesked ska få meddelas. Det gäller frågor om färdigställandeskydd, skyddsrum, energiförsörjning och vissa villkor enligt detaljplan.

Startbeskedet innebär inte någon granskningsplikt för byggnadsnämnden, däremot skapas förutsättningar för att man ska kunna ta fram ett anpassat kontrolldokument.⁶⁵ Följande uttalande i förarbetena till PBL belyser byggnadsnämndens roll när startbesked ska beviljas.⁶⁶

Utan att byggnadsnämnden tar på sig något granskningsansvar kan nämnden ändå, med det föreslagna systemet, göra en tillräckligt ingående bedömning av om ett byggprojekt kan antas komma att uppfylla relevanta krav. Exempel på situationer där byggnadsnämnden har anledning att vänta med ett startbesked kan vara att energibalansberäkningar visar att energihushållningskraven inte kommer att kunna klaras, att en stomkonstruktion inte är tillräckligt stabiliserad, att bygget inte kommer att ha ett tillräckligt fuktskydd under byggtiden och att byggherren inte kan visa hur fuktillståndet ska hinna bli tillräckligt lågt med redovisad

⁶¹ 10 kap. 19 § PBL.

⁶² 10 kap. 20 § PBL. Jfr även motsvarande bestämmelse i 9 kap. 23 § PBL.

⁶³ 10 kap. 21 § PBL.

⁶⁴ 10 kap. 3 och 23 §§ PBL. Om det inte behövs något tekniskt samråd ska byggnadsnämnden ge ett startbesked så snart som möjligt, se 10 kap. 22 § PBL.

⁶⁵ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 316.

⁶⁶ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 317.

byggtid, att utrymningsvägarna inte uppfyller föreskrivna krav på utrymningstrygghet eller att en viss brandsäkerhetsfråga inte är belyst.

När det gäller de tekniska egenskapskraven är det byggherrens förslag till kontrollplan som ligger till grund för byggnadsnämndens prövning av frågan om startbesked, det vill säga prövningen av om åtgärden kan antas uppfylla de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Till grund för prövningen ligger också de tekniska handlingar som lämnats in vid det tekniska samrådet och de handlingar som getts in i samband med ansökan om lov. Om byggnadsnämnden anser att det saknas något i byggherrens förslag till kontrollplan får förslaget kompletteras med de punkter byggnadsnämnden bedömer ska ingå i kontrollplanen för att den ska gå att fastställa i startbeskedet.⁶⁷

Det finns en möjlighet för byggnadsnämnden att ge ett startbesked endast för vissa arbeten, till exempel att entreprenören får schakta men inte påbörja grundkonstruktionen eller att grundkonstruktionen får utföras trots att det råder tveksamheter om takkonstruktionen. En förutsättning för det är att bygglovet är beviljat.⁶⁸ Om byggnadsnämnden har gett ett startbesked för en viss del av en åtgärd, får en annan del av åtgärden inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked som omfattar den delen.⁶⁹

Ett startbesked ska inte ges om byggnadsnämnden är tveksam till byggherrens egenkontroll eller befarar att de tekniska egenskapskraven inte kommer att uppfyllas. Om byggherren kräver ett startbesked trots att förutsättningarna för detta inte är uppfyllda, bör byggherren enligt förarbetena till PBL kunna få ett beslut om vägrat startbesked. Byggherren har möjlighet att överklaga det beslutet till länsstyrelsen.⁷⁰ Ett vägrat startbesked hindrar inte byggherren från att återkomma med de handlingar som nämnden har begärt och att nämnden därefter kan besluta om startbesked.

I startbeskedet ska byggnadsnämnden

- fastställa kontrollplanen enligt byggherrens förslag och det som kommit fram i det tekniska samrådet eller annars i handläggningen av ärendet, med uppgift om vem eller vilka som är sakkunniga eller kontrollansvariga,

⁶⁷ 20 § förvaltningslagen (2017:900). Jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 302–303.

⁶⁸ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 317–318.

⁶⁹ 10 kap. 3 a § PBL.

⁷⁰ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 317 och 13 kap. 3 § PBL.

- bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna, om sådana villkor behövs,
- bestämma villkor och ungefärlig tidpunkt för utstakning, om utstakning behövs,
- bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked,
- ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den utsträckning sådana upplysningar behövs, och
- ange, i de fall det är aktuellt, vid vilken tidpunkt som åtgärderna får påbörjas om de inte får påbörjas direkt eller om beslutet om lov för åtgärderna inte får verkställas direkt.⁷¹

Ett startbesked för lovpliktiga åtgärder upphör att gälla den dag då beslutet om lov upphör att gälla. Om det vid den tidpunkten finns förutsättningar för slutsamråd får byggnadsnämnden kalla till slutsamråd. När det gäller anmälningspliktiga åtgärder upphör ett startbesked att gälla två år efter det att startbeskedet gavs. Om arbetena då har påbörjats men inte avslutats och ett nytt tekniskt samråd behövs, ska byggnadsnämnden kalla till ett nytt sammanträde för tekniskt samråd. Om det finns förutsättningar för slutsamråd får byggnadsnämnden i stället kalla till slutsamråd.⁷²

När byggnadsnämnden har gett ett startbesked ska nämnden skyndsamt och inom den tid som anges i beskedet låta staka ut byggnaden, tillbyggnaden eller anläggningen och märka ut dess höjdläge om det behövs med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt. Om byggnaden eller anläggningen till sitt läge är direkt beroende av gränsen mot en grannes fastighet, ska grannen kallas till utstakningen.⁷³

Att påbörja en åtgärd som kräver lov eller anmälan utan startbesked är en överträdelse av plan- och byggreglerna. Byggnadsnämnden ska ta ut en byggsanktionsavgift för en sådan överträdelse.⁷⁴

⁷¹ 10 kap. 24 § PBL.

⁷² 10 kap. 25 § PBL.

⁷³ 10 kap. 26 § PBL.

⁷⁴ 11 kap. 53–54 §§ PBL och 9 kap. 1 § PBF.

Genomför arbetsplatsbesök

Efter ett startbesked ska byggnadsnämnden minst en gång under arbetets gång besöka den plats där åtgärderna genomförs. Detta gäller om startbeskedet har föregåtts av ett tekniskt samråd och ett arbetsplatsbesök inte kan anses obehövligt. Ett arbetsplatsbesök ska dock alltid göras om startbeskedet avser ett stort eller komplicerat byggprojekt eller om byggnadsnämnden och byggherren vid det tekniska samrådet har kommit överens om ett arbetsplatsbesök.⁷⁵ Enligt förarbetena är arbetsplatsbesöket den enskilda åtgärd som på sikt ska ha störst betydelse för systemets trovärdighet och effekt.⁷⁶

Byggnadsnämndens arbetsplatsbesök ska närmast ha karaktären av en revision. Vid arbetsplatsbesöket bör byggnadsnämndens handläggare se efter att kontrollplanen och bygglovet följs, att den kontrollansvarige är närvarande i föreskriven utsträckning och att inget uppenbart strider mot byggreglerna. Om byggnadsnämnden vid besöket upptäcker allvarliga avvikelser från föreskrifterna eller bygglovet, kan nämnden kalla till ett samråd och diskutera nödvändiga åtgärder. Exempelvis kan kontrollplanen i detta läge behöva revideras.⁷⁷ Byggnadsnämnden ska föra protokoll över arbetsplatsbesöket. Protokollet ska skickas till byggherren och den kontrollansvarige.⁷⁸

Beslutar om kompletterande villkor om det behövs

Det finns möjlighet för byggnadsnämnden att ange kompletterande villkor för åtgärderna eller för kontrollen efter det att ett startbesked har meddelats. Byggnadsnämnden får besluta om kompletterande villkor om sådana villkor behövs för att uppfylla kraven enligt PBL och tillhörande föreskrifter och om behovet av villkoren inte kunde förutses när startbeskedet gavs.⁷⁹ Byggnadsnämnden kan därför i samband med vissa ingripanden besluta om ändringar i ett givet startbesked och även i den kontrollplan som fastställts i startbeskedet. Det kan till exempel gälla byte av kontrollansvarig.⁸⁰

⁷⁵ 10 kap. 27 § PBL.

⁷⁶ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 319–320.

⁷⁷ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 320.

⁷⁸ 10 kap. 28 § PBL.

⁷⁹ 10 kap. 29 § PBL.

⁸⁰ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 321.

Kallar till och genomför slutsamråd

Slutsamrådet är byggnadsnämndens slutliga genomgång av att föreskrivna krav i plan- och byggregelverket kan antas vara uppfyllda inför beslut om slutbesked. Även slutsamrådet, likt arbetsplatsbesöket, ska ha karaktären av en revision. En av de viktigaste punkterna för samrådet anges i förarbetena vara att avgöra hur kontrollplanen har uppfyllts och om det finns avvikelser från bygglovet eller från tekniska föreskrifter.⁸¹

Kontrollplanen ska innehålla uppgifter om vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden.⁸² Ett sådant exempel är att byggherren ska anmäla när byggåtgärden håller på att avslutas.⁸³ Nämnden ska då kalla till ett sammanträde för slutsamråd, om det inte är uppenbart obehövligt.⁸⁴ Kallelsen ska skickas till byggherren, den eller de kontrollansvariga och övriga som enligt byggnadsnämnden bör ges tillfälle att delta.⁸⁵ Frågor som gäller byggnadsnämndens beslut om att ett slutsamråd behövs får inte överklagas.⁸⁶

Slutsamrådet ska normalt hållas på den plats där byggåtgärderna har genomförts. Vid slutsamrådet ska sex punkter gås igenom.⁸⁷ Den första punkten gäller följsamheten till kontrollplanen, andra villkor i startbeskedet och kompletterande villkor. Om genomgången visar att flera kontroller inte har genomförts eller att villkor inte har följts är detta något som bör leda till kompletterande åtgärder innan slutbeskedet kan utfärdas. Enligt den andra punkten ska de närvarande vid samrådet gå igenom om det finns avvikelser från de krav som gäller för åtgärderna. Iakttagbara avvikelser från bygglovet eller de tekniska föreskrifterna kan leda till att sanktioner måste tillgripas. Avsikten är dock inte att byggnadsnämnden vid detta tillfälle ska göra en regelrätt inspektion. I stället kan kontrollplanen kompletteras med att en sakkunnig genomför en riktad kontroll av det som antas vara felaktigt. Vidare ska enligt den tredje punkten den kontrollansvariges utlåtande gås igenom. Enligt den fjärde punkten ska en genomgång göras av den kontrollansvariges och byggnadsnämndens dokumentation över besök på byggarbetsplatsen och annan doku-

⁸¹ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 322 och 485.

⁸² 10 kap. 6 § 3 PBL.

⁸³ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 304 och 327.

⁸⁴ 10 kap. 30 § PBL.

⁸⁵ 10 kap. 31 § PBL.

⁸⁶ 13 kap. 2 § 6 PBL.

⁸⁷ 10 kap. 32 § PBL och prop. 2009/10:170 Del 1 s. 486.

mentation över arbetets utförande. Av den femte punkten följer att man vid samrådet ska gå igenom behovet av andra åtgärder, till exempel en avslutande besiktning som utförs genom byggherrens försorg. Alternativt kan byggnadsnämnden besluta om sakkunnigkontroll. Slutligen ska man enligt den sjätte punkten gå igenom förutsättningarna för slutbesked eller interimistiskt slutbesked.

Byggnadsnämnden ska föra protokoll över slutsamrådet.⁸⁸

Beslut om slutbesked

Ett byggnadsverk får inte tas i bruk i de delar som omfattas av ett startbesked för byggåtgärder förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked, om byggnadsnämnden inte beslutar annat.⁸⁹ Det innebär att det råder ett användningsförbud fram tills dess att ett interimistiskt slutbesked eller slutbesked har meddelats.⁹⁰ Det innebär också att det finns grund för att besluta om byggsanktionsavgift om byggnadsverket tas i bruk innan ett sådant besked har meddelats.⁹¹

Byggnadsnämnden ska med slutbeskedet godkänna att de lov- och anmälningsskyldiga bygg-, mark- eller rivningsåtgärderna ska anses slutförda. Vad gäller byggåtgärder får byggnadsverket tas i bruk om byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda och nämnden inte har funnit skäl att ingripa i sin tillsynsroll.⁹² Syftet med slutbeskedet är att nämnden ska göra bedömningen att de utförda åtgärderna är ”tillräckliga” för att de ska kunna presumeras vara slutförda enligt gällande krav. Byggherren har alltid ansvaret för att kraven i lagen uppfylls. Med uttrycket ”anses slutförda” avses ett godkännande av en sådan presumption som nämnden gör.⁹³

Innebörden av slutbeskedet är enligt förarbetena att byggnadsnämnden förklarar sig nöjd och direkt eller indirekt godkänner resultatet med avseende på föreskrivna krav. Däremot innebär det inte enligt förarbetena att byggnadsnämnden tar på sig något ansvar för resultatet. Det nämnden medger är att byggherren har tagit sitt an-

⁸⁸ 10 kap. 33 § PBL.

⁸⁹ 10 kap. 4 § PBL.

⁹⁰ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 327.

⁹¹ 11 kap. 51 § PBL och 9 kap. 18 § PBF.

⁹² 10 kap. 34 § PBL.

⁹³ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 487.

svar, så långt det kan bedömas utifrån den kontrollansvariges utlåtande.⁹⁴ Det förutsätts härvid att en kontrollansvarig, likaväl som en sakkunnig, har gjort en självständig och fackmannamässig bedömning. Bedömningen förutsätter också att den kontrollansvariges utlåtande innehåller anmärkningar om det är befogat. Byggnadsnämnden gör sedan en bedömning av den kontrollansvariges utlåtande. Denna bedömning ska i fråga om ansvarstagande inte skilja sig från den bedömning som nämnden normalt gör av inkomna kontrollintyg. Utgångspunkten är att den kontrollansvariges bedömningar ska godtas, om inte nämnden finner särskilda skäl att ifrågasätta dem.⁹⁵

Om den kontrollansvariges utlåtande har brister kan byggnadsnämnden besluta att det ska ske en oberoende kontroll av en sakkunnig. Det är byggherren som ansvarar för att en sådan kontroll kommer till stånd och att ett utlåtande ges in till byggnadsnämnden.⁹⁶ I sammanhanget bör det noteras att sakkunniga endast finns för ett begränsat antal områden, se avsnitt 8.1.2 ovan.

Byggnadsnämnden kan i ett senare skede ingripa med tillsyn om det framkommer att krav och villkor i plan- och byggreglerna eller olika beslut inte har följts. Ett slutbesked innebär alltså inte att byggnadsnämnden tar ansvar för eller ställning till att åtgärderna uppfyller alla krav i regelverket. Det är byggherren som ensam ansvarar för att så är fallet.⁹⁷

Ett slutbesked får ges trots att det finns brister. Om bristerna är försumbara ska byggnadsnämnden i slutbeskedet göra de anmärkningar som behövs med anledning av bristerna.⁹⁸

Byggnadsnämnden ska pröva frågan om slutbesked så snart nämnden har fått in eller skaffat sig det underlag som behövs för prövningen. Handläggningen ska ske skyndsamt. Om nämnden finner att det finns skäl för ett ingripande ska nämnden också handlägga den frågan skyndsamt.⁹⁹

Om bristerna inte är försumbara och behöver avhjälpas eller om en kontroll behöver göras i ett senare skede, får byggnadsnämnden ge ett interimistiskt slutbesked som är beroende av att bristerna avhjälpas eller att kontrollen görs. Ett interimistiskt slutbesked får

⁹⁴ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 331–332.

⁹⁵ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 326–327.

⁹⁶ Jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 326–327.

⁹⁷ Jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 326–327, Mark- och miljödomstolens dom den 27 augusti 2020 i mål nr P 6912-19.

⁹⁸ 10 kap. 35 § PBL.

⁹⁹ 10 kap. 37 § PBL.

avse etapper i ett projekt. Om det behövs, ska nämnden i ett interimistiskt slutbesked ange vad som gäller i fråga om möjligheterna att ta ett byggnadsverk i bruk.¹⁰⁰ Det bör alltid framgå av det interimistiska slutbeskedet hur lång tid byggherren har på sig att avhjälpa brister eller göra kontroller. Är det flera brister som ska åtgärdas eller flera kontroller som ska göras kan byggnadsnämnden sätta olika slutdatum för att åtgärda de olika bristerna och utföra kontrollerna.

Ett interimistiskt slutbesked upphör att gälla när tiden för att avhjälpa bristen eller göra kontrollen har löpt ut. Det blir dock inte fråga ett automatiskt användningsförbud.¹⁰¹ Ett sådant förbud får beslutas särskilt. Som förutsättning för beslutet gäller att det finns synnerliga skäl för det.¹⁰²

När bristen är avhjälpd eller kontrollen gjord ska nämnden slutligt pröva frågan om slutbesked.¹⁰³ Om byggherren underlåter att vidta åtgärder och därigenom bryter mot PBL, kan byggnadsnämnden meddela ett åtgärdsföreläggande.¹⁰⁴ Byggnadsnämnden får meddela användningsförbud även om ett byggnadsverk eller en del av ett byggnadsverk har tagits i bruk med stöd av ett interimistiskt slutbesked. Som nyss nämnts krävs det dock att det finns synnerliga skäl för det.

Det framgår inte av PBL i vilken form som ett beslut om slutbesked ska meddelas, om det ska vara skriftligt eller om det även kan vara muntligt. Enligt rättspraxis är ett slutbesked som har lämnats muntligen ett beslut som får rättsverkan och som den enskilde ska kunna rätta sig efter.¹⁰⁵ Inget hindrar alltså att slutbeskedet meddelas muntligt. Byggnadsnämnden är dock skyldig att dokumentera beslutet i enlighet med de krav som föreskrivs i förvaltningslagen (2017:900).¹⁰⁶

Om byggnadsnämnden överväger att varken ge slutbesked eller interimistiskt slutbesked, måste nämnden bedöma om det är en proportionerlig åtgärd. Detta anses vara av stor vikt, eftersom ett vägrat slutbesked kan få långtgående konsekvenser för de berörda. En avvägning måste i varje enskilt fall göras mellan konsekvenserna för

¹⁰⁰ 10 kap. 36 § PBL.

¹⁰¹ Jfr prop. 2013/14:126 s. 210.

¹⁰² 11 kap. 33 § andra stycket PBL.

¹⁰³ 10 kap. 36 § PBL.

¹⁰⁴ 11 kap. 19 § PBL.

¹⁰⁵ MÖD 2019:11.

¹⁰⁶ 31 § förvaltningslagen. Bygglovsutredningen har i betänkandet *Ett nytt regelverk för bygglov* (SOU 2021:47) föreslagit ett skriftlighetskrav för slutbesked, se s. 818–820.

den enskilde och det allmänintresse som finns av att åtgärden från säkerhets-, miljö- och hälsosynpunkt uppfyller föreskrivna krav.¹⁰⁷

Det finns inte några särskilda bestämmelser i PBL om vem som får överklaga ett beslut om slutbesked. I den delen hänvisar lagen till förvaltningslagens bestämmelser som innebär att beslutet får överklagas av den som beslutet angår om beslutet har gått denne emot.¹⁰⁸ Ett beslut om vägrat slutbesked kan således överklagas av den som sökt lovet eller den som gjort anmälan eftersom det går dem emot.¹⁰⁹ Beslutet överklagas till länsstyrelsen.¹¹⁰

I PBL saknas regler om verkställighet av beslut om slutbesked. Det innebär att förvaltningslagens allmänna regler om verkställighet är tillämpliga. I den lagen föreskrivs att ett beslut som får överklagas inom viss tid får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats.¹¹¹ Överklagandetiden är tre veckor från den dag då den som överklagar har fått del av beslutet genom byggnadsnämnden.¹¹² I praktiken torde dock inte ett beslut om slutbesked gå någon emot. Det innebär att det som ett slutbesked avser får tas i bruk omedelbart.¹¹³

Byggnadsnämnden får ta ut avgifter

Byggnadsnämnden får ta ut avgifter för sitt arbete för bland annat startbesked, slutbesked, tekniskt samråd, slutsamråd, arbetsplatsbesök och andra tillsynsbesök på arbetsplatsen.¹¹⁴

8.1.5 Certifierade byggprojekteringsföretags roll

Sedan 1 augusti 2022 finns särskilda bestämmelser i PBL och PBF för det fall ett certifierat byggprojekteringsföretag har använts för projektering. Ett certifierat byggprojekteringsföretag är ett företag som har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om att bedöma utformningskraven på ändamålsenlighet och tillgänglighet samt tek-

¹⁰⁷ Prop. 2009/10:170 s. 327.

¹⁰⁸ 13 kap. 8 § PBL.

¹⁰⁹ Prop. 2009/10:170 s. 328.

¹¹⁰ 13 kap. 3 § PBL.

¹¹¹ 35 § första stycket förvaltningslagen.

¹¹² 13 kap. 16 § första stycket PBL med hänvisning till 44 § förvaltningslagen.

¹¹³ Prop. 2016/17:180 s. 217–218.

¹¹⁴ 12 kap. 8 § 1, 3–5 PBL.

niska egenskapskrav vid nybyggnad av sådana bostadshus som kommer att framgå av Boverkets föreskrifter. Företaget ska kunna styrka detta med ett certifikat som har utfärdats av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål.¹¹⁵

Om ett certifierat byggprojekteringsföretag har använts för projektering vid nybyggnad av ett bostadshus ska byggnadsnämnden ge bygglov utan prövning av utformningskraven på ändamålsenlighet och tillgänglighet.¹¹⁶ Vidare ska byggnadsnämnden ge startbesked utan prövning av om kraven på ändamålsenlighet och tillgänglighet samt tekniska egenskapskrav är uppfyllda.¹¹⁷

8.2 Kontroll under förvaltningskedet

8.2.1 Plan- och bygglagens krav rörande underhåll, kontroll och tillsyn

I PBL finns bestämmelser om när och hur de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk ska uppfyllas.¹¹⁸ I lagen föreskrivs att kraven ska uppfyllas på så sätt att de

- uppfylls vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad än ombyggnad, och
- med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta att vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd.¹¹⁹

Bestämmelserna i paragrafen anger alltså att egenskapskraven ska uppfyllas vid uppförande eller ändring och sedan vidmakthållas under byggnadsverkets ekonomiska livslängd. Vidare anges i paragrafen att regeringen får meddela föreskrifter om hur kraven ska uppfyllas. Såvitt gäller kraven som rör bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning är kraven desamma som gäller vid uppförandet av byggnadsverket.¹²⁰ Det innebär att de krav som gällde när byggnadsverket uppfördes

¹¹⁵ 9 kap. 32 b § PBL.

¹¹⁶ 9 kap. 32 c § PBL.

¹¹⁷ 10 kap. 25 a § PBL.

¹¹⁸ 8 kap. 5 § första stycket PBL.

¹¹⁹ Det framgår inte av lagförarbeten och praxis vad som avses med uttrycket ekonomiskt rimlig livslängd. I ett allmänt råd i BBR anges att med livslängd avses den tid under vilken en byggnad eller byggnadsdel med normalt underhåll uppvisar erforderlig funktionsduglighet, se avsnitt 2.2 BBR.

¹²⁰ 3 kap. 22 § första stycket PBF.

alltså ska hållas framgent och om verket ändras ska de nya kraven uppfyllas. Hissar i byggnader och linbaneanläggningar för persontransport ska dock alltid ha det utförande och den utrustning som skäligen kan fordras för att uppfylla de tekniska egenskapskraven.¹²¹

Utöver dessa krav får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela de föreskrifter som behövs till skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa.¹²² Regeringen har meddelat föreskrifter av det slaget för säkerhet vid användning avseende redan uppförda byggnader. Bestämmelserna gäller anordningar på tak till skydd mot olycksfall genom nedstörtning från taket, portar och liknande anordningar, anordningar för hämtning av avfall och hissar.¹²³

När det gäller underhåll av byggnadsverk föreskrivs i PBL att ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskapskraven i huvudsak bevaras.¹²⁴ Detta innebär att det finns en skyldighet att underhålla ett byggnadsverk så att dess bärförmåga, stadga och beständighet bevaras och att säkerheten i händelse av brand och vid användning behålls. En anordning som syftar till att bevara de tekniska egenskapskraven säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning ska alltid hållas i sådant skick att den uppfyller sitt ändamål.¹²⁵ Boverket får meddela föreskrifter om sådana krav på underhåll.¹²⁶ Några sådana föreskrifter finns inte.

Det finns i PBL en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kontroll av att bland annat följsamheten till föreskrifter om de tekniska egenskapskraven och de föreskrifter som behövs till skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa. Detsamma gäller för kontroll av kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/424 av den 9 mars 2016 om linbaneanläggningar och om upphävande av direktiv 2000/9/EG (EU:s linbaneförordning).¹²⁷ Med stöd av detta bemyndigande har regeringen meddelat föreskrifter om funktionskontroll

¹²¹ 8 kap. 24 § PBL.

¹²² 16 kap. 5 § PBL.

¹²³ 3 kap. 11 och 12 §§ PBF. Ytterligare föreskrifter finns även för hissar, 4 kap. 11 §, och motor-drivna anordningar, 5 kap. 12–16 §§.

¹²⁴ 8 kap. 14 § PBL.

¹²⁵ 8 kap. 14 § tredje stycket PBL.

¹²⁶ 10 kap. 11 § PBF.

¹²⁷ 16 kap. 11 § PBL.

av ventilationssystem, kontroll av motordrivna anordningar och kontroll av att kraven i EU:s linbaneförordning följs.¹²⁸

Det är byggnadsnämnden som ansvarar för tillsynen över att underhållskraven följs. För att fullgöra sina uppgifter enligt PBL har byggnadsnämnden bland annat rätt att få tillträde till byggnadsverk och där vidta de åtgärder som behövs för att utföra arbetet. Vidare har byggnadsnämnden rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar från byggherren, fastighetsägaren eller ägaren av ett byggnadsverk som behövs för tillsynen.¹²⁹

Om det brister i underhållet av ett byggnadsverk får byggnadsnämnden uppdra åt en sakkunnig att utreda behovet av underhållsåtgärder. Innan nämnden beslutar om ett sådant uppdrag, ska nämnden i ett föreläggande ge byggnadsverkets ägare tillfälle att inom en viss tid ge synpunkter på uppdraget och på frågan vem som ska betala kostnaderna för uppdraget.¹³⁰

8.2.2 Kontroller rörande bärförmåga, stadga och beständighet

Författningsreglerade kontroller saknas

Vi konstaterar att det inte finns några särskilda krav på kontroller av det tekniska egenskapskravet bärförmåga, stadga och beständighet i förvaltningskedet i plan- och byggregelverket.¹³¹

Till exempel finns det inget krav på obligatoriska besiktningar av balkonger. Det är ägaren till byggnadsverket som ansvarar för att balkongen hålls i vårdat skick och underhålls så att den är säker för människor att vistas på eller under.¹³²

Trafikverket har egna regelverk för kontroller

Trafikverket har i sitt så kallade infrastrukturregelverk regler om kontroller av de broar, övriga byggnadsverk, tunnlar och bergkonstruktioner som verket ansvarar för. I regelverket, som inte är en författning, beskrivs de krav som ställs på anläggningarnas egenskaper

¹²⁸ 5 kap. 1–11 §§ PBF.

¹²⁹ 11 kap. 8 § PBL.

¹³⁰ 11 kap. 18 § PBL.

¹³¹ Vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla första stycket i 8 kap. 4 § PBL framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § PBL.

¹³² 8 kap. 14 § PBL.

och skötsel. Krav ställs även på dokumentation. För användning av regelverket krävs fackkunskap om det teknikområde och anläggnings- typ som behandlas och om byggprocessens skeden och villkor.¹³³

Av reglerna framgår att inspektion ska ske regelbundet och systematiskt och att det ska bedömas mot byggd standard.¹³⁴ Inspektionerna delas upp i huvudinspektioner och särskilda inspektioner.¹³⁵ Huvudinspektionerna omfattar samtliga delar av konstruktionen.¹³⁶ Den ska genomföras på handnära avstånd under dagsljusliknande förhållanden. Handnära inspektion innebär att inspektören befinner sig på ett avstånd från konstruktionselementet på maximalt en meter. Kravet gäller konstruktionens samtliga ytor såväl utvändigt som in- vändig. Akuta skador som upptäcks vid inspektionstillfället och som inspektören bedömer påverkar byggnadsverkets funktion eller trafik- säkerheten för trafikanterna eller säkerheten för tredje man ska om- gående meddelas den som har beställt inspektionen.¹³⁷

Vid inspektionen ska mätningar utföras för att kunna fastställa det fysiska och funktionella tillståndet för samtliga skador. Däri in- går bland annat att mäta och dokumentera korrosion (rost), sprick- bildningar, fukthalt, deformationer, rörliga delars funktion och flera andra specifika omständigheter som kan komma att påverka kon- struktionens bärförmåga.¹³⁸

I samband med inspektionen ska inspektören ta ställning till om det krävs kompletterande särskild inspektion för provtagning för att bedöma en skada eller för att inspektera konstruktionselement som inte har varit möjliga att inspektera.¹³⁹ Den särskilda inspektionen avser kontroll av konstruktionen eller skador som kräver fördjupad inspektion, specialistkompetens och uppföljning mellan ordinarie huvudinspektioner.¹⁴⁰

En inspektion ska dokumenteras. Nya och befintliga skador ska bedömas. Vidare ska byggnadsverkets funktionella tillstånd beskrivas och bedömas utifrån konstruktionens funktionella egenskaper, de vid projekteringen ställda funktionskraven, aktuella och tidigare uppmätta

¹³³ Inspektion av bro och övriga byggnadsverk, TRVINFRA-00213 och Inspektion av tunnel och bergkonstruktioner TRVINFRA-002115.

¹³⁴ Avsnitt 5.1 i respektive regelverk.

¹³⁵ Avsnitten 5.4 regelverket för broar och 5.3 regelverket för tunnlar.

¹³⁶ Avsnitten 5.2 och 3 för broar och 5.2 för tunnlar.

¹³⁷ Se avsnitt 5.1 i respektive regelverk.

¹³⁸ Se avsnitten 5.2 och 3 för broar och 5.2 för tunnlar.

¹³⁹ Se avsnitt 5.2 i respektive regelverk.

¹⁴⁰ Avsnitten 5.4 för broar och 5.3 för tunnlar.

mätvärden och den förväntade framtida nedbrytningen för skadade konstruktionselement. Dokumentet ska också innehålla uppgifter om inspektionsdatum, inspektionstyp och ansvarig inspektör.¹⁴¹

I regelverket finns bestämmelser om när nästa inspektion ska ske. Tidpunkten beror i huvudsak på om det finns en sedan tidigare fastställd inspektionsplan eller ej och vilka skador som har noterats vid inspektionen.¹⁴² Om funktionen hos ett bärande konstruktions-element har uppvisat brister vid inspektionstillfället ska en kontroll av elementet föreslås ske inom tre månader för att klargöra det funktionella tillståndets påverkan för konstruktionens bärighet eller trafik-säkerhet.¹⁴³

Trafikverkets infrastrukturregelverk kompletteras med en handbok för inspektion av byggnadsverk.¹⁴⁴ I handboken beskrivs gällande krav på inspektion och utredning av skador för byggnadsverk.

8.2.3 Kontroller rörande säkerhet i händelse av brand

Författningsreglerade kontroller saknas

Vi konstaterar att det inte finns några särskilda krav på kontroller i förvaltningsskedet av det tekniska egenskapskravet säkerhet i händelse av brand i plan- och byggregelverket.¹⁴⁵

8.2.4 Kontroller rörande säkerhet vid användning

Författningsreglerade kontroller av motordrivna anordningar

I PBF finns övergripande regler om kontroll av motordrivna anordningar. Närmare bestämmelser finns i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:12) om hissar och vissa andra motordrivna anordningar.

¹⁴¹ Se avsnitt 6 i respektive regelverk.

¹⁴² Se avsnitt 6 i respektive regelverk.

¹⁴³ Se avsnitten 5.5 och 6 i regelverket för broar och avsnitten 5.4 och 6 i regelverket för tunnlar.

¹⁴⁴ TRV 2014:95667, Bro och tunnel management, BaTMan (förkortning för Bridge- and Tunnel Management). BaTMan är ett system för förvaltning av broar och tunnlar som bland annat innehåller en sökbar databas med konstruktioner avseende drygt 30 000 broar och 10 000 andra konstruktioner. Systemet är branschgemensamt och nyttjas av de flesta broförvaltarna. Se https://batman.trafikverket.se/batinfo/Batman/VerksamhetsInfo/Info_Vadarbatman.htm, besökt den 28 november 2022.

¹⁴⁵ Vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla första stycket i 8 kap. 4 § PBL framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § PBL.

Det är ägaren eller den som annars ansvarar för en motordriven anordning som ska se till att den kontrolleras. Kontrollen omfattar

- hissar med tillhörande säkerhetskomponenter och andra motordrivna anordningar som är avsedda för transport av personer eller gods,
- portar, dörrar, galler, grindar och liknande anordningar som är avsedda för passage av personer eller av mark- eller spårbundna fordon, och
- anordningar som är avsedda att ta hand om och forsla bort avfall från byggnader som har försetts med en sådan anordning.

Kontrollen omfattar inte tivolianordningar, såsom karuseller, pariserhjul, berg- och dalbanor, bilbanor, vattenrutschkanor och liknande personförande eller personbärande anordningar för nöjesändamål. Den omfattar inte heller bygghissar och anordningar som är avsedda att användas endast yrkesmässigt av särskilt instruerad personal.¹⁴⁶

En kontroll ska utföras av ett ackrediterat kontrollorgan. Bestämmelser om ackreditering finns Boverkets föreskrifter. I kapitel 13 finns en redogörelse för de krav som gäller för ackreditering.

En motordriven anordning ska kontrolleras enligt fastställda intervall. Kontrollen delas in i tre typer: första besiktning, återkommande besiktning och revisionsbesiktning. Vid besiktningen ska det kontrolleras om anordningen uppfyller de krav på skydd för säkerhet och hälsa som avses i PBL och anslutande föreskrifter.¹⁴⁷ Vid besiktning av linbaneanläggningar som omfattas av EU:s linbaneförordning, ska det dessutom kontrolleras att anläggningen uppfyller kraven i den förordningen.¹⁴⁸

Resultatet av en besiktning ska dokumenteras i ett protokoll. Av protokollet ska det framgå vad besiktningen har omfattat och om anordningen har sådana brister som har omedelbar betydelse med hänsyn till kraven på skydd för säkerhet och hälsa och vilka bristerna i så fall är. Ett exemplar av protokollet ska lämnas till den som äger eller annars ansvarar för anordningen.¹⁴⁹ Har bristerna omedelbar

¹⁴⁶ 1 kap. 5 § PBF och 1 kap. 2–6 §§ BFS 2011:18.

¹⁴⁷ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/33/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om hissar och säkerhetskomponenter till hissars (omarbetning) och prop. 2015/16:59 genomförande av hissdirektivet.

¹⁴⁸ 5 kap. 8 § PBF.

¹⁴⁹ 5 kap. 11 § PBF.

betydelse med hänsyn till kraven på skydd för säkerhet och hälsa ska den som har utfört besiktningen omedelbart underrätta den som äger eller annars ansvarar för anordningen om detta samt skicka ett exemplar av protokollet till byggnadsnämnden.

En motordriven anordning får inte användas om kontrollen inte har gjorts inom föreskriven tid.¹⁵⁰ Den får heller inte användas om den som äger eller annars ansvarar för anordningen inte kan visa med ett protokoll att anordningen uppfyller de krav på skydd för säkerhet och hälsa och som har omedelbar betydelse med hänsyn till dessa krav.¹⁵¹ Detta innebär att den motordrivna anordningen får användas först när ett protokoll visar att kraven är uppfyllda. Något krav om att protokollet vid en ”ombesiktning” med godkänt resultat ska lämnas till byggnadsnämnden föreskrivs inte.

Det är byggnadsnämnden som har till uppgift att utöva tillsyn över motordrivna anordningar. Nämnden kan besluta om särskild besiktning om det behövs för att säkerställa att anordningen uppfyller gällande krav. Föreläggandet kan riktas till ägaren eller den som ansvarar för anordningen.¹⁵² Även Arbetsmiljöverket har tillsynsuppgifter på området. Tillsynen är dock begränsad till anordningar som finns i byggnadsverk som omfattas av tillsyn enligt arbetsmiljölagen (1977:1160).¹⁵³

PBF innehåller inga regler som anger om byggnadsnämndens föreläggande kan överklagas och vilken instans som i så fall ska pröva överklagandet. Det framgår inte heller av PBF om det är möjligt att överklaga kontrollorganets besiktningens resultat om det leder till att anordningen inte får användas. Den sistnämnda frågan behandlas i avsnitt 13.3.4.

Författningsreglerade funktionskontroller av ventilationssystem

I PBF finns övergripande regler om kontroll av ventilationssystem. Närmare bestämmelser finns i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:16) funktionskontroll av ventilationssystem och certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter.

¹⁵⁰ 5 kap. 13 § PBF.

¹⁵¹ 5 kap. 14 § PBF.

¹⁵² 8 kap. 6 § PBF.

¹⁵³ 8 kap. 7 § PBF.

För att säkerställa ett tillfredsställande inomhusklimat ska en byggnads ägare se till att funktionen hos ventilationssystemet i byggnaden kontrolleras innan systemet tas i bruk för första gången (första besiktning) och därefter regelbundet vid återkommande tillfällen (återkommande besiktning).¹⁵⁴ Av föreskrifterna framgår att kravet på funktionskontroll inte gäller för vissa en- och tvåbostadshus. Kravet gäller inte heller ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring, industribyggnader samt byggnader som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur.¹⁵⁵

Vid den första besiktningen kontrolleras att ventilationssystemet överensstämmer med gällande föreskrifter och att systemet inte innehåller föroreningar.¹⁵⁶ Vid den återkommande besiktningen kontrolleras bland annat att funktionen och egenskaperna hos ventilationssystemet i huvudsak överensstämmer med de föreskrifter som gällde när systemet togs i bruk. Då undersöks också vilka åtgärder som kan vidtas för att förbättra energihushållningen i ventilationssystemet och som inte medför ett försämrat inomhusklimat.¹⁵⁷ Besiktningintervallerna är tre till sex år och beror på vilken typ av lokal eller byggnad som avses och vilken ventilationstyp som är installerad.¹⁵⁸ Besiktningen kan senareläggas om det finns särskilda skäl.¹⁵⁹ En- och tvåbostadshus omfattas inte av kravet på återkommande besiktning.¹⁶⁰

Den som utför en besiktning benämns funktionskontrollant och ska vara certifierad för uppgiften.¹⁶¹ Frågor om certifiering av funktionskontrollanter behandlas i kapitel 13.

Funktionskontrollanten ska vid varje besiktning föra protokoll. I protokollet antecknas bland annat vilka åtgärder som kan vidtas för att förbättra energihushållningen i ventilationssystemet och som inte medför ett försämrat inomhusklimat.¹⁶² Ett exemplar av protokollet lämnas till byggnadens ägare och ett exemplar skickas till byggnadsnämnden. Kontrollanten utfärdar ett intyg om att besiktningen har gjorts med uppgift om datum för besiktningen, resultatet av kon-

¹⁵⁴ 5 kap. 1 § första stycket PBF.

¹⁵⁵ 2 § BFS 2011:16.

¹⁵⁶ 5 kap. 2 § PBF.

¹⁵⁷ 5 kap. 3 § PBF.

¹⁵⁸ 3 § BFS 2011:16.

¹⁵⁹ 4 § BFS 2011:16.

¹⁶⁰ 5 kap. 1 § PBF.

¹⁶¹ 8 kap. 25 § PBL.

¹⁶² 5 kap. 4 § PBF.

trollen och datum för nästa besiktning.¹⁶³ Byggnadens ägare ska anslå intyget på en väl synlig plats i byggnaden.¹⁶⁴

Byggnadsnämnden kan med stöd av tillsynsreglerna i PBL vidta åtgärder mot ägaren om besiktningsprotokollet visar att ventilations-systemet inte uppfyller gällande krav.

8.3 Krav på kontroller i annan lagstiftning

8.3.1 Inledning

Nedan redovisas i huvuddrag vilka krav på kontroller som gäller för byggnadsverk eller andra anläggningar i några författningar som inte tillhör plan- och byggregelverket. Redovisningen omfattar

- samlingstålt och tivolianordningar enligt ordningslagen (1993:1617),
- brandskyddskontroll enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,
- cisterner enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,
- starkströmsanläggningar och elektrisk utrustning enligt elsäkerhetslagen (2016:732),
- dammar som omfattas av miljöbalken, och
- trafiksäkerhetsgranskare enligt vägsäkerhetslagen (2010:1362).

Redovisningen syftar till att ge en bild av hur kontrollsystemen är utformat på dessa områden. Tyngdpunkten ligger i första hand på den löpande kontrollen efter det att byggnadsverket eller anläggningen har tagits i bruk, kompetenskrav på den som utför kontrollen, om det finns krav på dokumentation och möjlighet till överklagande.

¹⁶³ 5 kap. 5 § PBF.

¹⁶⁴ 5 kap. 6 § PBF.

8.3.2 Kontroll av samlingstålt

I ordningslagen ställs krav på tält som används vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.¹⁶⁵ För tält som är avsett för fler än 150 personer och som får uppföras utan bygglov gäller att tältet ska vara besiktigat och godkänt. Dessa tält benämns samlingstålt.

En besiktning ska göras första gången tältet tas i bruk i Sverige och sedan vid återkommande tillfällen. En ny besiktning krävs om tältet har ändrats i något avseende som har väsentlig betydelse för säkerheten. Ett godkännande gäller för en tid av minst tre, men högst sju år, men som utgångspunkt gäller godkännandet i fem år.¹⁶⁶

Besiktningen utförs av ett organ som är ackrediterat förordning (EG) nr 765/2008 och lagen om ackreditering och teknisk kontroll eller av ett besiktningsorgan i något annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som uppfyller motsvarande krav. Besiktningsorganet kontrollerar att tältet med tillhörande inredning och andra anordningar har utförts på ett sätt som stämmer överens med gällande föreskrifter och i övrigt är tillfredsställande från säkerhetssynpunkt.¹⁶⁷ Om tältet godkänns utfärdar organet ett bevis om detta.¹⁶⁸ Det framgår inte om besiktningsorganens beslut att till exempel inte godkänna ett samlingstålt får överklagas.

Om tältet på grund av skada eller någon annan orsak inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall får Polismyndigheten förbjuda att tältet används så länge felet består. Förbudet gäller genast och godkännandebeviset ska lämnas in till Polismyndigheten.¹⁶⁹ Polismyndighetens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.¹⁷⁰

8.3.3 Kontroll av tivolianordningar

Ordningslagen innehåller bestämmelser om tivolianordningar. Med tivolianordningar avses personförande eller personbärande anordningar såsom karuseller, pariserhjul, berg- och dalbanor, bilbanor,

¹⁶⁵ 2 kap. 12 § ordningslagen (1993:1617).

¹⁶⁶ 2 kap. 12 § ordningslagen (1993:1617) och 4 § förordningen (1993:1633) om besiktning av samlingstålt.

¹⁶⁷ 2 § förordningen (1993:1633) om besiktning av samlingstålt. I Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 1995:1) om besiktning av samlingstålt anges vilka tekniska krav som ska uppfyllas.

¹⁶⁸ 3 § förordningen (1993:1633) om besiktning av samlingstålt.

¹⁶⁹ 7 § förordningen (1993:1633) om besiktning av samlingstålt.

¹⁷⁰ 2 kap. 28 § ordningslagen (1993:1617).

vattenrutschkanor och liknande. En tivolianordning får användas endast om den ger betryggande säkerhet mot olycksfall och om den är besiktigad.¹⁷¹

En tivolianordning ska besiktigas innan anordningen tas i bruk och därefter vid regelbundet återkommande tillfällen. Besiktning ska också ske om anordningen har ändrats i något avseende som har betydelse för säkerheten.¹⁷²

Besiktningen utförs av ett organ som är ackrediterat enligt förordning (EG) nr 765/2008 och lagen om ackreditering och teknisk kontroll eller av ett besiktningorgan i något annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som uppfyller motsvarande krav.¹⁷³ Organet ska vara ackrediterat som kontrollorgan typ A inom ackrediteringsområde tivolianordningar enligt Swedacs föreskrifter och allmänna råd om ackreditering och föreskrifter och allmänna råd om ackreditering av kontrollorgan, eller uppfylla motsvarande krav.¹⁷⁴

Besiktningorganet ska kontrollera att tivolianordningen uppfyller de krav som ställs i gällande föreskrifter och är i övrigt tillfredsställande från säkerhetssynpunkt.¹⁷⁵ Om så är fallet ska besiktningorganet utfärda ett bevis om godkännande.¹⁷⁶ Godkännandet gäller i ett år, men kan om det finns särskilda skäl ha en kortare giltighetstid.¹⁷⁷ En ny besiktning får göras tidigast tre månader innan giltighetstiden löper ut.¹⁷⁸

Polismyndigheten ska förbjuda att en tivolianordning används om den på grund av skada eller någon annan orsak inte erbjuder betryggande säkerhet mot olycksfall. Förbudet gäller genast och godkännandebeviset ska lämnas in till Polismyndigheten.¹⁷⁹

I förordningen (1993:1634) om besiktning av tivolianordningar finns en hänvisning till förvaltningslagen som innebär att beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.¹⁸⁰ Det framgår dock inte om överklagandemöjligheten är begränsad till en prövning av Polismyndighetens beslut om användningsförbud eller om även besikt-

¹⁷¹ 2 kap. 13 § ordningslagen (1993:1617).

¹⁷² 2 § förordningen (1993:1634) om besiktning av tivolianordningar.

¹⁷³ 3 § första stycket förordningen (1993:1634) om besiktning av tivolianordningar.

¹⁷⁴ 6 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2012:15) om besiktning av tivolianordningar.

¹⁷⁵ 4 § förordningen (1993:1634) om besiktning av tivolianordningar.

¹⁷⁶ 5 § förordningen (1993:1634) om besiktning av tivolianordningar.

¹⁷⁷ 6 § förordningen (1993:1634) om besiktning av tivolianordningar.

¹⁷⁸ 8 § första stycket förordningen (1993:1634) om besiktning av tivolianordningar.

¹⁷⁹ 9 § förordningen (1993:1634) om besiktning av tivolianordningar.

¹⁸⁰ 10 § förordningen (1993:1634) om besiktning av tivolianordningar.

ningsorganens beslut omfattas, till exempel beslut om att inte godkänna en tivolianordning.

8.3.4 Brandskyddskontroll

Kommunen ansvarar för att brandskyddskontroll utförs på det som enligt lagen om skydd mot olyckor ska rengöras (sotas). Brandskyddskontrollen omfattar således fasta förbränningsanordningar, som inte är inrättade för eldning uteslutande med gas, och därtill hörande rökkanaler. Detsamma gäller imkanaler i restauranger, storkök och därmed jämförbara utrymmen.

Brandskyddskontrollen är den enda kontroll av brandskydd som regelbundet sker i bostäder. Kontrollen syftar till att upptäcka fel och brister i en anläggning för att undvika skador till följd av brand. Kontrollen innebär en prövning av att den enskilda anläggningens funktion och egenskaper från brandskyddssynpunkt i huvudsak överensstämmer med de krav som gällde när anläggningen togs i bruk.¹⁸¹

De närmare bestämmelserna om kontrollen finns i MSB:s föreskrifter om rengöring (sotning) och brandskyddskontroll.¹⁸² Föreskrifterna anger vilka objekt som omfattas av krav på sotning och brandskyddskontroll, kontrollfrister för objekten och vad kontrollen ska omfatta.¹⁸³ Kontrollfristen är tre eller sex år och i huvudsak beroende av vilken typ av anläggning och bränsle som används för eldning. För de imkanaler som omfattas av brandskyddskontroll är fristen två år.¹⁸⁴

Brandskyddskontroller får utföras av den som har avlagt examen som skorstensfejartekniker enligt förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor. Kontroller får också utföras av den som enligt äldre bestämmelser har avlagt teknikerexamen för skorstensfejare, genomgått kurs för skorstensfejarmästare eller har avlagt mästartexamen för skorstensfejare.¹⁸⁵

¹⁸¹ MSB, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farligen-amen/brandskydd/sotning-och-brandskyddskontroll/>, besökt den 29 augusti 2023.

¹⁸² MSBFS 2014:6.

¹⁸³ 1 § MSBFS 2014:6. Allmänna råd som ansluter till föreskrifterna finns på s. 7.

¹⁸⁴ 6–9 §§ MSBFS 2014:6. MSB får i enskilda fall förlänga kontrollfristen om det finns synnerliga skäl, se 13 §.

¹⁸⁵ 14 § MSBFS 2014:6.

Varje kontrolltillfälle ska dokumenteras. Av dokumentationen ska det framgå vad som har kontrollerats, vilka provningar som har gjorts, resultat och datum för kontrollen. Ägaren, och i förekommande fall nyttjanderättshavaren, ska informeras om resultatet av kontrollen.¹⁸⁶

Kommunen får i enskilda fall meddela de förelägganden som behövs för att lagen eller föreskrifterna ska följas.¹⁸⁷ I fråga om brand- skyddskontroll får kommunens befogenhet delegeras till den som utför brandskyddskontrollen.¹⁸⁸ Beslutet får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.¹⁸⁹

8.3.5 Kontroll av cisterner

Förvaring i cisterner av brandfarliga varor omfattas av lagen om brandfarliga och explosiva varor. Frågor om kontroll av cisterner regleras i MSB:s föreskrifter om cisterner med anslutna rörledningar för brandfarliga vätskor.¹⁹⁰ Föreskrifterna innehåller bestämmelser om kontroll av cisterner med anslutna rörledningar eller slangledningar för hantering av brandfarliga vätskor. Det är fråga om installationskontroll, revisionskontroll och återkommande kontroll.¹⁹¹ Kontrollfristen är minst vart sjätte eller vart tolfte år och beror på om cisternens eller ledningens korrosionsbeständighet mot sitt avsedda innehåll och sin omgivning.¹⁹²

Kontrollerna utförs av ett kontrollorgan som är ackrediterat enligt standarden Bedömning av överensstämmelse – Krav på verksamhet inom olika typer av kontrollorgan (ISO/IEC 17020:2012). I en bilaga till föreskrifterna anges vilka särskilda krav som ställs på organet, bland annat krävs att kontrollanten har ingenjörsutbildning på gymnasienivå eller motsvarande samt kompletterande utbildning som omfattar föreskrifter, normer och standarder inom området och utförande av kontroll.

¹⁸⁶ 12 § MSBFS 2014:6.

¹⁸⁷ 5 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

¹⁸⁸ 3 kap. 6 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

¹⁸⁹ 10 kap. 5 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

¹⁹⁰ MSBFS 2018:3.

¹⁹¹ 5 kap. 2 § MSBFS 2018:3.

¹⁹² 5 kap. 8 § MSBFS 2018:3.

Resultatet av utförda kontroller ska dokumenteras i en kontrollrapport som verksamhetsutövaren ska hålla tillgänglig för tillsynsmyndigheten.¹⁹³

För att hantera brandfarliga varor krävs kommunens tillstånd.¹⁹⁴ Kommunen är också tillsynsmyndighet och har ansvar för tillsyn över att lagen och föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen följs.¹⁹⁵ Kommunen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter och beslut som meddelats i anslutning till lagen ska följas.¹⁹⁶ Beslutet får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.¹⁹⁷

8.3.6 Kontroll av starkströmsanläggningar

Starkströmsanläggningar och elektriska utrustningar omfattas av elsäkerhetslagen. Med starkströmsanläggning avses en elektrisk anläggning för sådan spänning, strömstyrka eller frekvens som kan vara farlig för människor eller egendom. Elektrisk utrustning är en anordning, apparat eller annat föremål som producerar, överför, använder eller förbrukar el eller en komponent i en sådan utrustning eller i en starkströmsanläggning.¹⁹⁸ Bestämmelser om kontroll av starkströmsanläggningar och elektriska utrustningar finns i föreskrifter som Elsäkerhetsverket har meddelat.¹⁹⁹

Föreskrifterna riktar sig till den som innehar en starkströmsanläggning eller elektrisk utrustning.²⁰⁰ Innehavaren ska genom den fortlöpande kontrollen försäkra sig om att starkströmsanläggningen och den elektriska utrustningen uppfyller gällande bestämmelser. Kontrollens omfattning och intervall är anpassad till anläggningens och utrustningens utförande, ålder, omgivande miljö och använd-

¹⁹³ 5 kap. 14 och 15 §§ MSBFS 2018:3.

¹⁹⁴ 17 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. MSB meddelar tillstånd för vissa statliga myndigheter.

¹⁹⁵ 21 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. MSB har tillsyn över vissa statliga myndigheter.

¹⁹⁶ 25 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

¹⁹⁷ 34 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

¹⁹⁸ 3 § elsäkerhetslagen (2016:732).

¹⁹⁹ Elsäkerhetsverkets föreskrifter och allmänna råd (ELSÄK-FS 2022:3) om innehavarens kontroll av starkströmsanläggningar och elektriska utrustningar.

²⁰⁰ 4 § ELSÄK-FS 2022:3.

ning.²⁰¹ Det är således fråga om egenkontroll. Föreskrifterna innehåller inte några krav på kompetens för att utföra kontrollen.

För den fortlöpande kontrollen ska innehavaren fastställa rutiner. Rutinerna ska dokumenteras. De ska grunda sig på en riskbedömning som tagit hänsyn till starkströmsanläggningens och den elektriska utrustningens utförande, ålder, omgivande miljö och användning. Kravet på dokumenterade rutiner gäller inte för anläggningar som till sin typ vanligen är avsedda för enskilt ändamål.²⁰² I föreskrifterna finns bestämmelser om kontrollintervall för vissa anläggningstyper och hur resultatet av kontrollerna ska dokumenteras.²⁰³

Elsäkerhetsverket är tillsynsmyndighet.²⁰⁴ Verket får meddela de förelägganden som behövs för att de föreskrifter som omfattas av tillsynen ska följas. Om någon inte följer ett föreläggande kan verket besluta om rättelse på bekostnad av den som föreläggandet riktas mot. Verket får också förbjuda användningen av en elektrisk anläggning som är i ett sådant skick eller används på ett sådant sätt att fara för person eller egendom kan uppstå.²⁰⁵ Verkets beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.²⁰⁶

8.3.7 Kontroll av vissa dammar

En damm som omfattas av miljöbalkens bestämmelser är en vattenanläggning vars syfte är att dämna upp eller utestänga vatten eller blandningar av vatten och annat material.²⁰⁷ En damm ska vara klassificerad i en dammsäkerhetsklass. Det är risken för följdverkningar av ett dammhaveri som avgör vilken säkerhetsklass som gäller.²⁰⁸

Den som äger en damm är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena.²⁰⁹ Om dammen som är klassificerad i en dammsäkerhetsklass ska den underhållsskyldige upprätta och arbeta efter ett säkerhetsledningssystem. Systemet ska bland annat omfatta de metoder, rutiner och instruktioner som behöver fast-

²⁰¹ 5 § ELSÄK-FS 2022:3.

²⁰² 6 § ELSÄK-FS 2022:3.

²⁰³ 7–11 §§ ELSÄK-FS 2022:3.

²⁰⁴ 36 § elsäkerhetslagen (2016:732) och 39 § elsäkerhetsförordningen (2017:218).

²⁰⁵ 41–43 §§ elsäkerhetslagen (2016:732).

²⁰⁶ 53 § elsäkerhetslagen (2016:732).

²⁰⁷ 11 kap. 4 § miljöbalken.

²⁰⁸ 11 kap. 24–25 §§ miljöbalken.

²⁰⁹ 11 kap. 17 § miljöbalken.

ställas och tillämpas, ansvarsområden och kompetenskrav för den personal som deltar i arbetet med dammsäkerhet, identifiering och bedömning av faror för allvarliga olyckor.²¹⁰ Vart tionde år ska en helhetsbedömning av dammens säkerhet utföras. Resultatet av bedömningen ska dokumenteras.²¹¹

Den som är skyldig att underhålla en damm som är klassificerad i en dammsäkerhetsklass ska årligen lämna en damsäkerhetsrapport till länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet.²¹² Länsstyrelsen får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken och dess föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.²¹³ Beslut om förelägganden eller förbud får förenas med vite.²¹⁴ Länsstyrelsens beslut får överklagas till mark- och miljödomstol.²¹⁵

8.3.8 Kontroll av vägsäkerhet

Bestämmelser om kontroll av vägsäkerhet finns i vägsäkerhetslagen med anslutande föreskrifter. Av lagen framgår att en väghållare för varje vägprojekt ska utse en trafiksäkerhetsgranskare som ska följa den fysiska planeringen av vägprojektet, göra en trafiksäkerhetsgranskning och upprätta granskningsrapporter. Med trafiksäkerhetsgranskning avses en oberoende, ingående, systematisk och teknisk säkerhetskontroll av utformningen av ett vägprojekt.²¹⁶ Väghållaren ska dessutom genom regelbundna vägsäkerhetsinspektioner undersöka behovet av underhåll, reparationer eller andra åtgärder för att kunna upprätthålla säkerheten i sitt vägnät.²¹⁷

En trafiksäkerhetsgranskare ska vara godkänd av Transportstyrelsen. Ett godkännande kräver kunskaper inom en rad områden, däribland internationella erfarenheter från trafiksäkerhetsgranskningar. Därutöver krävs lämplighet för uppgiften samt minst fem års relevant arbetslivserfarenhet. Minst vart tredje år måste en trafik-

²¹⁰ 5 § förordningen (2014:214) om dammsäkerhet.

²¹¹ 7 § förordningen (2014:214) om dammsäkerhet.

²¹² 8 § förordningen (2014:214) om dammsäkerhet samt 26 kap. 3 § miljöbalken, 2 kap. 19 § 3 och 2 kap. 29 § 2 miljötillsynsförordning (2011:13).

²¹³ 26 kap. 9 § miljöbalken.

²¹⁴ 26 kap. 14 § miljöbalken.

²¹⁵ 21 kap. 1 § miljöbalken.

²¹⁶ 5 § vägsäkerhetslagen (2010:1362). Väghållare och trafiksäkerhetsgranskning definieras i 2 § samma lag.

²¹⁷ 6 § vägsäkerhetslagen (2010:1362).

säkerhetsgranskare genomgå fortbildning för att kunna behålla sin behörighet.²¹⁸

En trafiksäkerhetsgranskning ska genomföras vid ett lämpligt antal tillfällen innan ett vägprojekt tas i bruk. Vid granskningen ska vägens säkerhet bedömas i relation till gällande väg- och trafiklagstiftning och egenskapskrav som rör säkerhet vid användning av vägar i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2021:122) om egenskapskrav för vägar, gator, gång- och cykelbanor, tunnelbanor och spårvägar (byggregler). Inom ett år efter det att vägprojektet tagits i bruk ska dessutom en trafiksäkerhetsgranskning genomföras där verkligt utfall ska beaktas särskilt, såsom trafikanternas beteende och vägens funktionalitet.

Efter varje genomförd trafiksäkerhetsgranskning ska granskaren upprätta en granskningsrapport. Rapporten ska innehålla en beskrivning av avvikelser i förhållande till gällande väg- och trafiklagstiftningen och de egenskapskrav som rör säkerhet vid användning av vägar. Väghållaren ska skicka rapporten till Transportstyrelse. I en bilaga till rapporten ska väghållaren redovisa hur avvikelserna och rekommendationerna har beaktats.²¹⁹

Det är Transportstyrelsen som utövar tillsyn över vägsäkerhetslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.²²⁰ Transportstyrelsen får meddela de förelägganden som behövs för att lagen och föreskrifterna ska följas.²²¹ Transportstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.²²²

8.4 Internationell utblick

8.4.1 Inledning

Nedan beskriver vi översiktligt hur byggprocessen är utformad i Danmark, Finland, Norge och Tyskland.²²³ Framställningen syftar till att något belysa hur kontrollfrågorna behandlas i dessa länder,

²¹⁸ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om vägsäkerhet, TSFS 2021:123, se bland annat 19–22 och 24–25 §§.

²¹⁹ 9 § TSFS 2021:3.

²²⁰ 11 § vägsäkerhetslagen (2010:1362) och 3 § vägsäkerhetsförordningen (2010:1367).

²²¹ 12 § vägsäkerhetslagen (2010:1362).

²²² 13 § vägsäkerhetslagen (2010:1362).

²²³ Om inte något annat anges baseras beskrivningen på betänkandet *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat* (SOU 2019:68), s. 388–392, och på Boverkets rapport *Undersökning av frågor med anledning av takeraset i Tarfalaballen* (Rapport 2022:1), s. 39–47.

främst för de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet i händelse av brand. Vi beskriver också vilka underhållskrav och kontroller som tillämpas i Danmark, Finland och Norge under förvaltningsskedet, dock inte i fråga om ventilation, motordrivna anordningar och kontroller som utförs inom ramen för brandsinspektioner av räddningstjänsten.

Vår framställning tjänar som inspiration för våra överväganden och förslag i kapitel 11 och 12. Den gör inte anspråk på att vara uttömmande.

Kontrollsystemen för efterlevnad av tekniska krav i dimensionerings- och utförandeskedet i Danmark, Finland, Norge och Tyskland baseras på liknande principer, men har skillnader på detaljnivå. Samtliga fyra länder ställer krav på kontroll och kompetens utifrån dels befarade konsekvenser vid ras, dels konstruktionens komplexitet. Samtliga fyra länder ger bärförmåge- och brandkontroller särskild status i regelverken.

8.4.2 Kontroll under byggprocessen

Danmark

Krav på bygglov

I Danmark är det kommunerna som beslutar om bygglov, om att få påbörja ett byggprojekt och om tillstånd att få ta byggnadsverk i bruk.²²⁴

Vid prövning av bygglov ska kommunen bedöma om byggåtgärderna överensstämmer med gällande krav. Skulle bedömningen av de tekniska handlingarna kräva utlåtande från en särskild sakkunnig kan kommunen, på begäran av sökanden, utse en sådan på den sökandes bekostnad.²²⁵ Vem som kan vara en särskild sakkunnig eller vad denne ska ha för kunskaper är generellt inte definierat, liksom inte heller vilka typer av discipliner som kan vara aktuella. Den särskilda sakkunniga ska vara en fysisk person, inte ett företag.

²²⁴ 1 kap. § 3, § 7, § 15, § 35, § 38 och § 43 Bekendtgørelse om bygningsreglement 2018 (BR18).

²²⁵ 1 kap. § 43 punkten 3 BR18.

Certifierade konstruktörer och brandrådgivare

När det gäller projektering och utföranden av konstruktioner och brandskydd behöver den sökande eller fastighetsägaren anlita en certifierad konstruktör respektive certifierad brandrådgivare som inför byggstart ska ge en redogörelse av hur kontrollarbetet planerats, hur projektet bör klassificeras med mera.²²⁶

En konstruktör eller en brandkonsult kan ansöka om certifiering på tre olika nivåer. Certifieringen beror bland annat på personens utbildning och erfarenhet.²²⁷ Vilken nivå som fordras för vilka projekt styrs genom att den planerade byggåtgärden klassificeras utifrån givna kriterier. Det är de certifierade som i det enskilda fallet föreslår hur byggåtgärderna ska klassificeras. Kommunen bedömer om förslaget överensstämmer med kriterierna. För mer komplexa byggåtgärder kan krav ställas på att den certifierade konstruktören eller brandrådgivaren ska kontrolleras av ytterligare en konstruktör eller brandrådgivare med särskild certifiering för ett sådant uppdrag.²²⁸

Krav på kontroller

En certifierad konstruktör eller brandrådgivare ska vid byggprojekt förknippade med medelmåttiga risker utföra ordinarie kontroller. Det innebär att den certifierade konstruktören eller brandrådgivaren antingen själv ska projektera eller utöva löpande kontroll av projekteringen. Därutöver ska kontroll utföras av person som inte medverkat i framtagningen av handlingarna.²²⁹

Vid uppförande av särskilt riskfyllda byggnader finns det krav på särskild kontroll eller höjda kompetenskrav för kontrollen. Särskilda kontroller av utförandet ska göras i stigande omfattning beroende på projektets klass för komplexitet och risker.²³⁰ Den certifierade

²²⁶ 1 kap. §§ 16–23 BR18.

²²⁷ §§ 11–14 och §§ 18–21 Bekendtgørelse om certificeringsordninger for dokumentation af tekniske forhold i bygningsreglementet (BEK nr 1304 af 17/06/2021).

²²⁸ § 11, § 14, § 18 och § 21 Bekendtgørelse om certificeringsordninger for dokumentation af tekniske forhold i bygningsreglementet (BEK nr 1304 af 17/06/2021), samt §§ 526–527 Bekendtgørelse om bygningsreglement 2018 (BR18) samt B4 (5) i dansk nationell bilaga till DS/EN-1990, DS/EN 1990 DK NA:2021 s. 11.

²²⁹ § 17, § 21, § 489, § 493, § 526 och § 528 inklusive vejledninger i Bekendtgørelse om bygningsreglement 2018 (BR18) samt § 12 Bekendtgørelse om certificeringsordninger for dokumentation af tekniske forhold i bygningsreglementet (BEK nr 1304 af 17/06/2021). Dokumentation och kontroll av bärande konstruktioner, Aalborg universitet.

²³⁰ Bilag 3, Tabel 2b Bekendtgørelse om certificeringsordninger for dokumentation af tekniske forhold i bygningsreglementet (BEK nr 1304 af 17/06/2021).

kontrollanten ska då utföra kontroller, utöver ordinarie kontroller, vid uppförande av exempelvis byggnader och sjukhus som var för sig överstiger ett visst antal våningar, industrier med risk för särskilt allvarliga samhällskonsekvenser, byggnader med stora spännvidder för sport, konsert, teater, biograf med mera samt läktare.²³¹ Vid särskilt riskfyllda byggnader får den certifierade kontrollanten inte vara ekonomiskt eller organisatoriskt förbunden till organisationen som deltagit i upprättandet av handlingarna.

Kontroll av bärförmåga och brandsäkerhet

För att uppfylla kravet på bärförmåga ställs kraven på kontroll och kompetens utifrån befarade konsekvenser vid ras och konstruktionens komplexitet. Vid utformning, utförande och underhåll av konstruktioner och byggnadselement ska bland annat hänsyn tas till att det inte finns skador på personer och byggnader, att det inte finns någon risk för människors hälsa på grund av att strukturerna misslyckas och att det måste uppnås tillfredsställande förhållanden för funktion och hållbarhet.²³²

Det finns tre nivåer för omfattning av kontroll av dokumentation för dimensioneringskontroll: minimum, utvidgad och maximum.²³³ Nivåerna baseras på konsekvens och komplexitet. Konstruktionens komplexitet delas in i antingen enkel eller komplex konstruktion.²³⁴ Därutöver ska erfarenhet av konstruktionstypen bedömas som antingen traditionell konstruktion eller okonventionell konstruktion. Vidare sker en insortering i en av fyra konstruktionsklasser.²³⁵ Inplaceringen i en konstruktionsklass beror på byggnadens konsekvensklass, som är ett mått på bland annat ekonomiska och miljömässiga konsekvenser vid brott i konstruktionen.²³⁶ Konstruktionsklassen avgör sedan behovet av kontroll i fråga om omfattning, självständighet och kompetens.²³⁷ Kommunen beslutar om klassificering i en konstruk-

²³¹ B4(4) och (5) i dansk nationell bilaga till DS/EN-1990.

²³² 15 kap. § 340 BR18.

²³³ 30 kap. § 527 BR18.

²³⁴ 26 kap. § 487 BR18.

²³⁵ 26 kap. § 489 BR18.

²³⁶ Eurokod (0) Grundläggande dimensioneringsregler för bärverk och Tekniska Högskolan i Lunds rapport *Offentliga kontrollsystem i den svenska byggprocessen i jämförelse med några andra länder* s. 14.

²³⁷ Konstruktionsklasser (§ 485–§ 489), vägledning, Bolig- och Planstyrelsen.

tionsklass utifrån uppgifter och underlag för klassificering i byggnadsklass vilket anges i ansökan om bygglov.

En byggnad klassificeras i en av fyra brandklasser. Klassificeringen görs på grundval av konstruktionens riskklass och den valda metoden för att dokumentera brandsäkerhet. Riskklassen fastställs och baseras på konstruktionens risk, användning och komplexitet. Metoden för dokumentation av brandsäkerhet kan bland annat bestämmas på grundval av brandteknisk dimensionering.²³⁸

För bärande konstruktioner och brandförhållanden finns tre olika nivåer för hur pass oberoende kontrollen behöver utföras: egenkontroll, oberoende kontroll och tredjepartskontroll. Egenkontrollen utförs av samma person som har utarbetat dokumentationen.²³⁹ Den oberoende kontrollen utarbetas av någon som inte har deltagit i arbetet med dokumentationen för byggnadens brandsäkerhet eller utformningen av de bärande strukturerna.²⁴⁰ Tredjepartskontrollen utförs av en person som varken är direkt eller indirekt ekonomiskt eller organisatoriskt kopplad till företaget eller organisationerna som är involverade i utarbetandet av dokumentationen för byggnadens brandsäkerhet eller utformningen av de bärande konstruktionerna.²⁴¹ Nivån för kontroll av dokumentation för bärande konstruktioner bestäms av klassificeringen av byggnaden och för brandförhållanden bestäms det av vilken brandklass byggnaden klassificeras i. Omfattningen av kontrollen kan utföras med minsta kontroll, utvidgad kontroll eller maximal kontroll.²⁴²

Tillstånd att ta byggnadsverket i bruk

Bygglövspliktiga byggnadsverk får inte tas i bruk innan kommunen har gett tillåtelse till det. Som underlag för beslutet ska sökanden presentera slutdokumentation som bland annat utgörs av slututlåtanden från den certifierade konstruktören och den certifierade brandrådgivaren. Kommunen ska inför beslutet kontrollera att slutdokumentationen är komplett.

²³⁸ Kap. 27 §§ 490–493 BR18.

²³⁹ Kap. 30 § 526 BR18.

²⁴⁰ Kap. 30 § 526 BR18.

²⁴¹ Kap. 30 § 526 BR18.

²⁴² Kap. 30 § 527 BR18.

För större byggnadsverk, större än villor, ska kommunen i tio procent av ärendena göra en mer djupgående kontroll av slutdokumentationen. Kommunen avgör själv hur omfattande och djupgående kontrollen ska vara samt på vilket sätt ärendena ska väljas ut.²⁴³

Finland

Tillstånd för byggande och tillsyn

I Finland är det kommunerna som beslutar om tillstånd att bygga och som ansvarar för tillsynen av byggprocessen. Byggherren ska se till att byggnaden planeras och byggs i enlighet med gällande bestämmelser, föreskrifter och beviljat tillstånd.²⁴⁴

Kommunen bedömer i varje projekt om byggherren kan antas ha tillräckliga förutsättningar för att genomföra aktuellt projekt i överensstämmelse med gällande krav och om involverade arbetsledare och projektörer inom vissa discipliner uppfyller formella behörighetskrav. Byggherren ska redovisa sin projektorganisation som underlag för denna bedömning. Kommunen bestämmer upplägg och omfattning av tillsynen i varje projekt.

Komplexa byggprojekt

Mer komplexa byggprojekt ska ha en så kallad huvudprojekterare som ansvarar för projekteringen samt en ansvarig arbetsledare som ansvarar för utförandena på plats.²⁴⁵ Huvudprojekteraren ska anges i bygglovsansökan.²⁴⁶ Den ansvariga arbetsledaren ska se till att byggnadsarbetet utförs i enlighet med ritningarna, att behövliga utredningar har utförts av risker och skadliga konsekvenser, att kommunens inspektioner begärs i tid, att det på arbetsplatsen finns behövliga detaljritningar, att eventuella oförutsedda saker eller ändringar protokollförs och förmedlas till aktuella projektörer för godkännande.²⁴⁷

²⁴³ Kap. 1 § 46 BR18.

²⁴⁴ 17 kap. 119 § markanvändnings- och bygglagen (132/1999).

²⁴⁵ 17 kap. 120 a § och 17 kap.122 § markanvändnings- och bygglagen.

²⁴⁶ 17 kap. 120 g § markanvändnings- och bygglagen.

²⁴⁷ 12 kap. 73 § markanvändnings- och byggförordning (895/1999).

Arbetsledningsuppgifter uppdelas efter svårighetsklass

Arbetsledningsuppgifterna är uppdelade i olika svårighetsklasser: sedvanlig, ringa eller exceptionellt krävande arbetsledningsuppgift.²⁴⁸

Granskning av byggnadsarbete

Kommunen kan på ansökan tillåta att den som påbörjar ett byggprojekt eller en sakkunnig som är anställd hos denne granskar att byggnadsarbetet överensstämmer med beskrivningarna.²⁴⁹ För särskilt riskfyllda byggnader krävs att en för projektet utomstående person utför kvalitetssäkring. Krav på kontroll och kompetens ställs utifrån befarade konsekvenser vid ras och konstruktionens komplexitet.²⁵⁰

Kommunens bedömningar baseras på byggherrens redovisade handlingar och minst ett inledande möte med byggherren, huvudprojekteraren och den ansvarige arbetsledaren.²⁵¹ Vid det inledande mötet, eller inför bygglov, avtalar kommunen och byggherren om vem som ansvarar för olika byggskedena och vilka som ska genomföra inspektioner i de olika arbetskedena. Dessa utsedda personer enligt avtalet bekostas av byggherren och de ska verifiera sina inspektioner i ett gemensamt inspektionsprotokoll som byggherren har ansvaret för. I protokollet ska det också lämnas en motiverad anmärkning om byggarbetet avviker från bestämmelserna om byggande.²⁵²

Kommunens tillsyn

Kommunen kan i tillståndet för byggandet bestämma att myndighetssyn ska ske för att övervaka byggnadsarbetet i utförandeskedet, till exempel grundbottensyn och konstruktionssyn. Vid inspektionen av byggarbetsplatsen ska en eller flera tjänstemän från kommunen, den som påbörjar byggprojektet eller dennes representant och den ansvarige arbetsledaren närvara. Projektör och arbetsledare ska också närvara om deras sakkunskap behövs vid synen. Om en syn ger anledning till en anmärkning ska kommunen besluta om behövliga

²⁴⁸ 17 kap. 122 b § markanvändnings- och bygglagen och regeringens proposition till riksdagen, RP 139/2022 rd.

²⁴⁹ 20 kap. 150 b § markanvändnings- och bygglagen.

²⁵⁰ 7 § Miljöministeriets förordning om bärande konstruktioner, 477/2014.

²⁵¹ 17 kap. 121 § markanvändnings- och bygglagen.

²⁵² 20 kap. 150 f § markanvändnings- och bygglagen.

åtgärder och inom vilken tid ett missförhållande eller ett fel ska avhjälpas.²⁵³

Kommunens tillsyn av byggprocessen inleds när åtgärder påbörjas och upphör i och med en obligatorisk slutlig syn på plats av kommunen.²⁵⁴ Slutsynen kan genomföras när den som har påbörjat byggprojektet har meddelat kommunen bland annat att byggnadsarbetet har slutförts i enlighet med bygglovet och gällande krav och att de syner och inspektioner som kommunen beslutat om har utförts och de åtgärder som där beslutats har vidtagits.²⁵⁵ Vid den slutliga synen stäms anteckningarna i inspektionsprotokollet av och en byggnad eller en del av den får inte tas i bruk förrän kommunen vid slutsynen har godkänt den för ibruktagande. Vid slutsynen ska kommunen upprätta ett protokoll.²⁵⁶

Norge

Bygglov

I Norge är det kommunen som beviljar bygglov och som har det primära ansvaret för tillsynen över byggprocessen. Bygglovet kan delas in i ett ramtillstånd och sedan ett eller flera starttillstånd för olika delprojekt.

Byggherrens ansvar kan överföras

Byggherren ansvarar som huvudregel för att ett byggprojekt följer gällande bestämmelser.²⁵⁷ För lovpliktiga mer omfattande åtgärder ska byggherren överföra hela eller delar av sitt ansvar till så kallade ansvariga företag avseende ansökan, projektering, utförande och kontroll. Det överförda ansvaret går tillbaka till byggherren om det av någon anledning har upphört.²⁵⁸ För att kunna bli ett ansvarigt före-

²⁵³ 20 kap. 150 § markanvändnings- och bygglagen och Tekniska Högskolan i Lunds rapport *Offentliga kontrollsystem i den svenska byggprocessen i jämförelse med några andra länder*, s. 19.

²⁵⁴ 20 kap. 149 § markanvändnings- och bygglagen.

²⁵⁵ 20 kap. 153 § markanvändnings- och bygglagen.

²⁵⁶ 20 kap. 153 § markanvändnings- och bygglagen.

²⁵⁷ Kap. 23 § 23-2 och kap. 23 § 23-1 lov 27 juni 2008 nr 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

²⁵⁸ Kap. 20 § 20-3 och 4 samt kap. 23 § 23-1 plan- og bygningsloven och Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften), kap. 12, § 12-1 samt Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning, kap. 12, § 12-1.

tag måste det uppfylla ett antal kriterier rörande till exempel utbildning och erfarenhet för personer i operativ ledande ställning samt kvalitetssäkringssystem för verksamheten.

Byggherren ska ge förslag på ansvariga företag och ange deras ansvarsområden till kommunen för bedömning i varje enskilt projekt. Alternativt kan projekterings- och entreprenadföretag ansöka om så kallade centrala godkännanden för olika verksamheter inom områdena ansvarig sökande, ansvarig projektör, ansvarig utförare, oberoende projekteringskontrollant och oberoende utförandekontrollant.²⁵⁹ För att få ett centralt godkännande ska krav uppfyllas liknande den kommunala bedömningen i enskilda fall. Därutöver görs även kontroll av företagets skattebetalningar, försäkringar, arbetsvillkor med mera. Godkännandena medger automatiskt ansvarsbehörighet i samtliga kommuner inom aktuellt verksamhetsområde. Godkännandet gäller för tre år i taget.

Kontroll av bärförmåga

För att uppfylla kravet på bärförmåga finns krav på kontroll och kompetens utifrån dels befarade konsekvenser vid ras, dels konstruktionens komplexitet. Beroende på konsekvensklass specificeras noggranna krav på kontroll av projektering som utförande. För dimensioneringskontroll specificeras vilken självständighet kontrollanten ska ha, vilket i sin tur beror på konsekvens och komplexitet.

Oberoende kontroll

Krav på oberoende kontroll ställs på viktiga och kritiska områden som till exempel konstruktionssäkerhet och brandsäkerhet. Kravet innefattar områden där fel förekommer frekvent, är av samhällelig betydelse eller där konsekvenser av fel är stora. Kontrollen ska utföras av en part som inte får ha någon juridisk, personlig och ekonomisk anknytning som kan påverka kontrollen. Detta gäller i förhållande till de företag som projekterar eller utför arbetet som ska kon-

²⁵⁹ Kap. 23 § 23-3-7 plan- och byggningsloven.

trolleras. Kontrollföretaget ska också vara en annan juridisk enhet än det företag som utför det arbete som ska kontrolleras.²⁶⁰

Vid byggnation av särskilt riskfyllda byggnader gäller regler om extra kontroll eller höjda kompetenskrav. Ett kontrollupplägg ska specificeras i det enskilda fallet när det handlar om kvalitetskontroll av bärande konstruktioner i exempelvis kärnkraftverk, dammkonstruktioner och marin petroleumindustri. Kvalitetssystemet ska bland annat specificera krav på kontrollåtgärder.

Kommunens tillsyn

I byggskedet utövar kommunen tillsyn över att utförda åtgärder genomförs i enlighet med givna tillstånd och bestämmelser. Kommunen bedömer tillsynens omfattning.²⁶¹ Kommunen kan också kräva oberoende kontroller av utvalda moment både för projektering och produktion i syfte att säkerställa liv, hälsa och säkerhet.²⁶² Kommunen får utföra besiktningar när som helst under byggtiden.²⁶³ Tillsynen upphör när kommunen har utfärdat en så kallad färdigattest, men har rätt att upp till fem år därefter kräva att avvikelser från bestämmelserna avhjälpas.²⁶⁴ Ett beslut om färdigattest baseras på dokumentation från de ansvariga företagen samt de eventuella oberoende kontrollerna. Även vid åtgärder som inte är slutförda kan tillfällig färdigattest beviljas, med byggsanktionsvillkorad tidsgräns för när kvarstående åtgärder ska vara slutförda.

Tyskland

På delstatsnivå i Tyskland finns en mönsterbyggordning (musterbaurordnung) som utgör en förlaga för de tekniska byggbestämmelserna i respektive delstat. Den är upprättad av alla 16 delstater tillsammans och uppdateras, antas och offentliggörs kontinuerligt vid en byggnadsministerkonferens, där alla delstater är representerade. Syftet med mönsterbyggordningen är att göra reglerna enhetliga och

²⁶⁰ Tekniska Högskolan i Lunds rapport *Offentliga kontrollsystem i den svenska byggprocessen i jämförelse med några andra länder*, s. 11.

²⁶¹ Kap. 25 § 25-1 plan- och byggningsloven.

²⁶² Kap. 25 § 25-2, § 25-4 plan- och byggningsloven.

²⁶³ Kap. 25 § 25-2 plan- och byggningsloven.

²⁶⁴ Kap. 25 § 25-2, kap. 23 § 23-3, 7 stycket om plan- och byggningsloven.

ge vägledning och rekommendationer utan att vara en bindande.²⁶⁵ Alla delstaters byggordningar (bauordnungen) bygger på mönsterbyggordningen.

En delstats byggordning, med anslutande föreskrifter, innehåller byggregler som är reglerna för konstruktion. Byggreglerna syftar till att säkerställa att byggnader konstrueras på ett sådant sätt att allmän säkerhet eller ordning, särskilt liv och hälsa, inte äventyras.²⁶⁶ Detta inkluderar också underhåll eller ändring av användning.²⁶⁷ För detta ändamål finns byggnadsnämnder (understa bygggrättsmyndigheten-Untere Baurechtsbehörde) som är administrativa myndigheter med ansvar för bygglovsförfarandet och för byggnadstillsynen (byggkods-förfarandet) i Tyskland. Byggkods-förfarandet ska avvärja att överträdelser av offentliga byggregler sker eller som redan har skett.²⁶⁸

I byggordningen fastställs också regler för de förfaranden som är tillämpliga på uppförande av konstruktioner och vilka projekt som är undantagna från förfarandena. Tyngdpunkten i byggreglerna är bland annat grundläggande krav för utförandet av konstruktioner och de viktigaste delarna av byggnaden (till exempel stabilitet och brandskydd).²⁶⁹

I byggordningen finns föreskrifter för dem som är involverade i byggandet. Som ett exempel på byggordningar beskrivs i det följande innehållet av byggordningen från delstaten Baden-Württemberg. Byggherren (Bauherr) och de andra parterna, författare för arkitekt- och bygghandlingar (Entwurfsverfasser), i det följande kallat författare, entreprenörer (Unternehmer), bygglidare (Bauleiter) och byggnadsnämnden, inom ramen för sina verksamhetsområden, ansvarar för att de offentlighetsrättsliga bestämmelserna följs vid uppförandet av en byggnad.²⁷⁰

Byggherren ska utse en lämplig författare för arkitekt- och bygghandlingar, lämpliga entreprenörer och en bygglidare vid byggprojekt som är tekniskt särskilt svåra eller särskilt omfattande. Byggherren ansvarar för att tillhandahålla de bevis och handlingar som krävs

²⁶⁵ <https://www.bauprofessor.de/musterbauordnung-mbo/>, besökt den 27 april 2023.

²⁶⁶ <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/bauen-wohnen/baurecht/bauordnungsrecht>, besökt den 31 augusti 2023.

²⁶⁷ <https://www.juraforum.de/lexikon/bauaufsichtsbehoerde>, besökt den 18 april 2023.

²⁶⁸ <https://www.juraforum.de/lexikon/bauaufsichtsbehoerde>, besökt den 20 april 2023.

²⁶⁹ <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/bauen-wohnen/baurecht/bauordnungsrecht>, besökt den 19 april 2023.

²⁷⁰ Del 7, § 41 landesbauordnung för Baden-Württemberg.

för att uppfylla kraven i lagen.²⁷¹ Det är författarens uppgift att förmå byggherren att anlita andra sakkunniga som behövs om byggherren inte har dessa kompetenser själv. Handlingar för att ansöka om bygglov får endast upprättades av författare som bär titeln arkitekt eller ingenjör. För mindre åtgärder får andra personer utan titel lämna in bygglovshandlingar.²⁷²

Varje entreprenör ansvarar för att arbetet utförs i enlighet med offentligrättsliga krav och samordnas med andra entreprenörers arbete. Entreprenören ska tillhandahålla de bevis och handlingar som krävs för att uppfylla kraven. Entreprenören ska också uppmana byggherren att anlita andra sakkunniga experter där det behövs om entreprenören inte själv har kompetensen och samordna dessa experter. Byggnadsnämnden kan kräva bevis från entreprenören och experter där ett byggnadsverks säkerhet kräver särskild kompetens och sakkunskap eller speciell utrustning.²⁷³

Bygglidaren ska kontrollera att det som byggs uppfyller alla offentligrättsliga föreskrifter och följer arkitekt- och bygghandlingar. Bygglidaren ska upprätthålla säkerhet på byggplatsen. Vidare ska bygglidaren säkerställa en säker sammankoppling av entreprenörernas arbete och att entreprenörernas ansvar förblir opåverkat. Saknar bygglidaren erfarenhet och sakkunskap ska denne förmå byggherren att anlita lämpliga fackbygglidare. Huvudbygglidaren ansvarar för samordning av alla bygglidarna.²⁷⁴

På byggnadsnämnden ska det finnas minst en sakkunnig inom myndigheten som har examen inom arkitektur- eller inom ingenjörsvetenskapen.²⁷⁵ Byggnadsnämnden får ge sakkunniga i uppdrag att genomföra granskning och godkännande. De personer som har anförtrots tillsynsuppgifter har för sin tillsyn rätt att få tillträde till mark och byggnader.²⁷⁶

²⁷¹ Del 7, § 42 landesbauordnung för Baden-Württemberg.

²⁷² Del 7, § 43 landesbauordnung för Baden-Württemberg.

²⁷³ Del 7, § 44 landesbauordnung för Baden-Württemberg.

²⁷⁴ Del 7, § 45 landesbauordnung för Baden-Württemberg.

²⁷⁵ Del 7, § 46 landesbauordnung för Baden-Württemberg.

²⁷⁶ Del 7, § 47 landesbauordnung för Baden-Württemberg.

8.4.3 Kontroll under förvaltningsskedet

Danmark

Det finns ett allmänt krav på underhåll av tekniska egenskaper avseende bärförmåga i Danmark. Konstruktioners drift, kontroll och underhåll ska utföras så att de alltid överensstämmer med relevanta bestämmelser.²⁷⁷ Det finns också särskilda underhållskrav som gäller hissar, ventilationssystem och värmeanläggningar.²⁷⁸

I Danmark finns det inte något generellt krav på återkommande kontroller av byggnadsverk.²⁷⁹

Finland

I Finland riktar sig kravet på underhåll till byggnadsverkets ägare. En byggnad och dess omgivning ska hållas i sådant skick att den hela tiden uppfyller kraven på bland annat säkerhet och användbarhet.

Vid användning och underhåll av en byggnad ska också syftet med byggnadsskyddet beaktas. Byggnadens ägare ska övervaka i vilket skick de konstruktioner är som är viktiga med tanke på byggnadens bärförmåga. Om skyldigheten att underhålla en byggnad försummas kan kommunen bestämma att byggnaden ska repareras eller dess omgivning snyggas upp. Vid en uppenbar fara för säkerheten ska kommunen bestämma att byggnaden ska rivas eller användningen av den förbjudas. Innan en uppmaning om reparation lämnas kan kommunen bestämma att ägaren ska företa en undersökning om byggnadens skick för att utreda vilka reparationer som är uppenbart oundgängliga med tanke på hälsa eller säkerhet.²⁸⁰ Kommunen får i beslut förelägga den som inte inom utsatt tid rättar till det som har försummats. Ett förbud eller förordnande som kommunen beslutat om kan förenas med vite eller hot om att den åtgärd som inte vidtagits utförs på den försummliges bekostnad.²⁸¹ I Finland finns det inte krav på återkommande kontroller av byggnadsverk.

²⁷⁷ Kap. 15 § 357 BR18.

²⁷⁸ Kap. 10 § 242 och kap. 22 § 420 BR18 samt kap. 5 § 21 BEK nr 541 22.05.2017.

²⁷⁹ Kap. 5 § 14 BR18.

²⁸⁰ 22 kap. 166 § markanvändnings- och bygglagen.

²⁸¹ 24 kap. 182 § markanvändnings- och bygglagen.

År 2015 infördes en skyldighet för ägare av vissa hallbyggnader att senast 2019 göra en engångskontroll av hallens konstruktion. Skyldigheten omfattade hallkonstruktioner med minst 15 meter spännvidd avsedda för bland annat idrottsverksamhet, handel och djurhållning. Lagen innebar att ägaren skulle anlita en kvalificerad sakkunnig för bedömning av om det fanns fel eller brister som skulle kunna leda till att hallen helt eller delvis rasade. Vid behov skulle den sakkunnige också ge rekommendationer om underhållsåtgärder och en tidplan för detta.²⁸²

Norge

Det finns ett allmänt krav på underhåll av byggnadsverk i Norge. Ägaren eller den som är ansvarig ska hålla byggnadsverk i gott skick, så att det inte finns någon betydande olägenhet eller risk för person-, egendoms- eller miljöskada.²⁸³

Om ägaren eller verksamhetsutövaren försummar sin skyldighet får kommunen besluta om åtgärder för att avvärja risk för skada eller väsentlig olägenhet. Ägaren eller verksamhetsutövaren ska underrättas innan ett föreläggande meddelas.²⁸⁴ Ett byggnadsverk som medför en omedelbar risk för skador på person, egendom eller miljö, kan kommunen besluta om omedelbart skydd. Ett sådant beslut får meddelas utan att ägaren eller verksamhetsutövaren underrättas.²⁸⁵ Vid behov kan kommunen också besluta att verksamhetsutövaren ska upphöra med användningen med omedelbar verkan.²⁸⁶

Vidare kan kommunen förelägga ägaren eller verksamhetsutövaren att riva och ta bort konstruktioner eller installationer som är i sådant skick att det finns risk för skada på eller betydande olägenhet för personer, egendom eller miljö och byggnadens skick kräver betydande ändringar eller anläggningens skick behöver bytas ut. Ägaren eller verksamhetsutövaren ska underrättas innan ett föreläggande meddelas. I föreläggandet ska anges en tidsfrist för att försätta byggnaden eller installationen i ett sådant skick att det inte längre finns risk för skada eller betydande olägenhet. Ett beslut om föreläggande kan ge

²⁸² Lag 300/2015 om bedömning av den strukturella säkerheten hos byggnader med stor spännvidd.

²⁸³ Kap. 31 § 31-1 planlegging og byggesaksbehandling.

²⁸⁴ Kap. 31 § 31-7 planlegging og byggesaksbehandling.

²⁸⁵ Kap. 31 § 31-8 planlegging og byggesaksbehandling.

²⁸⁶ Kap. 32 § 32-4 planlegging og byggesaksbehandling.

tillstånd till rivning.²⁸⁷ Kommunen får endast fatta beslut om förelägganden om förbättringen avsevärt förbättrar byggnadsverkets funktion och vägande skäl för till exempel allmän utformning, miljö och säkerhet anger detta. Vid bedömningen av om ett föreläggande om rättelse ska meddelas ska vikt läggas vid kostnaderna för att följa föreläggandet, antalet användare, de faror eller nackdelar som användarna utsätts för samt avståndet mellan det faktiska tillståndet och de tillämpliga kraven.²⁸⁸

I Norge finns det inte krav på återkommande kontroller av byggnadsverk.

²⁸⁷ Kap. 31 § 31-10 planlegging og byggesaksbehandling.

²⁸⁸ Kap. 31 § 31-12 planlegging og byggesaksbehandling.

9 Problem- och bakgrundsbeskrivning

9.1 Inledning

Denna problembeskrivning avser byggprocessen och förvaltningskedet. Vad avser problem och bakgrund rörande de frågor om certifiering och ackrediterad kontroll som vi har att utreda framgår det i kapitel 13.

Som redogörs i kapitel 2 innebär första delen av vårt uppdrag att föreslå viss förstärkt byggkontroll. Behovet av att stärka dagens kontrollsystem är konstaterat i och med vårt uppdrag och behöver inte i sig utredas. Den fråga som vi har att ta ställning till i denna del är hur en förstärkt byggkontroll lämpligen bör införas.

När det gäller den andra delen av vårt uppdrag ska vi som nämnts i kapitel 2 utreda om det är motiverat att införa kontroll i förvaltningskedet och i så fall hur den kontrollen lämpligen bör införas.

Våra förslag får inte i onödan försvåra eller försena byggprocessen, byggandet eller förvaltningen. Exempelvis får inte onödiga kostnader uppstå för dessa processer, för plan- och byggregleringen eller för branschen.

För att identifiera vilken förstärkt kontroll som är motiverad har vi bedömt att det finns behov av att identifiera hur och när grova byggnadstekniska fel uppstår samt hur kontrollsystemet tillämpas för upptäckt och avhjälpande av sådana fel.

Eftersom det saknas heltäckande statistisk kring den typ av fel som riskerar att orsaka allvarliga personskador så utgår vi från allmänt tillgänglig information om inträffade olyckor, utredningar om och granskningar av kontrollsystemet. För att urvalet av olyckor och risksituationer ska vara så uttömmande som möjligt har vi använt följande kriterier:

- händelsen ska ha inträffat efter den 2 maj 2011 då PBL trädde i kraft, eller tidigare om omständigheterna varit sådana att händelsen likaväl hade kunnat inträffa efter den 2 maj 2011,
- händelsen ska ha orsakat, varit nära att orsaka eller kunnat ha orsakat allvarliga personskador eller allvarliga störningar för samhället eller miljön, och
- händelsen ska i huvudsak kunna härledas till byggnadsverkets tekniska egenskaper.

För att kunna utgå från ett så fullständigt underlag som möjligt har vi rådgjort med vår grupp av sakkunniga och experter samt med andra aktörer genom enskilda möten. Det har resulterat i att vi företrädesvis hämtat in underlag från forskarsamhället, polisutredningar, rapporter som utarbetats av Statens haverikommission, Boverket och MSB samt material från branschtidskrifter med mera. Vi har även anlitat en konsult med expertis inom brandfrågor som har försett oss med underlag rörande brandolyckor.¹ I ett fall har vi efter tips från en av våra experter bedömt att ett grävande reportage från en dagstidning visat på intressanta händelser och nämnt dessa.²

Vi redogör i det följande för de moment i byggprocessen och tillsynsskedet som vi funnit underlag för.

9.2 Byggprocessen

9.2.1 Byggherrens ansvar

Byggherrens kompetens och roll

Plan- och byggregelverket ställer inga specifika krav på byggherrens kompetens, eller på kompetensen hos byggherrens organisation. Genom en myndighetsföreskrift ställs däremot ett ospecificerat kompetenskrav på projektörer och utförare, som endast omfattar bärförmåga, stadga och beständighet.³ Genom myndighetsföreskrifter hänvisas också till flera olika standarder vari kan utläsas en del kompetenskrav för aktörer inom byggherrens organisation. Sådana in-

¹ Se avsnitt 2.3.2.

² En reportageserie i Göteborgs-Posten avses.

³ Se avd. A, 21 § EKS. Kravet är ospecificerat såtillvida att det inte anges närmare vad som menas med kompetent personal eller fackmässighet.

direkta krav är i regel utspridda och de framgår i vissa fall endast genom hänvisningskedjor till andra standarder eller regelverk, vilket kan försvåra tillämpningen.⁴ Här bör också tilläggas att standarder ofta tillgängliggörs för den enskilde endast mot betalning till standardiseringsorganet. Standardernas tillgänglighet kan således påverka tillämpningen.

På det tekniska samrådet ska byggnadsnämnden gå igenom arbetets planering och hur det ska organiseras. Det finns ingen reglering eller vägledning i frågan om, och i så fall hur djupgående, en byggnadsnämnd behöver undersöka och bedöma byggherreorganisationens kompetens i det enskilda fallet.

Vi har genomfört en undersökning bland de tjänstepersoner som handlägger start- och slutbesked i landets kommuner, se avsnitt 9.2.4. Den visar att det varierar hur och i vilken utsträckning som kommunerna kontrollerar byggherreorganisationens kompetens. Vår undersökning visar också att det sällan sker en bedömning av byggherrens organisation innan startbesked meddelas. Av svaren framgår vidare att om en bedömning genomförs sker den endast på en översiktlig nivå och är ofta personberoende. Det framgår vidare att det är mycket ovanligt att starbesked nekas på den grunden att byggherreorganisationens kompetens kan ifrågasättas. Att det ställs kompetenskrav i myndighetsföreskrifter samt i olika standarder har sannolikt marginell betydelse i den praktiska tillämpningen, särskilt i den mån det handlar om ospecificerade krav.

I en rapport utarbetad inom Sveriges bygguniversitet rörande personlig meritering och certifiering för ingenjörer föreslog flera professorer och andra akademiskt verksamma inom byggrelaterade områden att det borde inrättas ett meriteringssystem för ingenjörer. Kompetensnivån hos ingenjörerna skulle därigenom höjas. Konstruktörsyrket skulle bli mer attraktivt genom att kunna erbjuda konstruktörer en tydligare karriärväg mot expertkompetens. Den höjda kompetensnivån beskrevs underlätta för byggherrar att säkerställa kvalitet i sina upphandlingar och därmed minska omfattningen av brister i projektering och utförande. Meriteringssystemet föreslogs bygga på personcertifieringar med en kontroll- och reklamationsfunktion för att hantera eventuella klagomål. I rapporten föreslogs i

⁴ Se exempelvis avd. A, 41 § EKS som hänvisar till eurokod SS-EN 1993-1 som förutsätter användning av utförandestandarden SS-EN 1090-2, som förutsätter användning av standard ISO 9712 för kvalificering och examinering av personal för svetskontroller – som behandlar kompetenskrav.

övrigt att vissa myndigheter skulle få ett ansvar för att reglera ingenjörernas verksamhet likt Socialstyrelsen reglerar läkares verksamhet.⁵

Kontrollplaner är ofta undermåliga

Inför införandet av PBL fann två offentliga utredningar att det var uppenbart att systemet med kontrollplaner inte hade fungerat för att åstadkomma en förtroendeingivande kontroll.⁶ De föreslog att reglerna för kontrollplanens innehåll och form skulle förtydligas. Förslaget genomfördes delvis i PBL.⁷

År 2012 genomförde Boverket en studie av kontrollplaner som byggnadsnämnderna hade fastställt. I studien framkom att det i nästan inget fall hade angetts tydligt vad som skulle kontrolleras, hur kontrollerna skulle ske eller vem som skulle utföra kontrollerna. Boverket noterade att kontrollplanerna mycket sällan hade anpassats till omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare noterades en påtaglig avsaknad av kontrollpunkter såvitt avsåg byggnadernas bärförmåga, stadga och beständighet.⁸

Enligt Kommittén för modernare byggregler varierar kvaliteten på kontrollplanerna betydligt. Detta är personberoende. Vidare har enligt kommittén försäkringsbranschen låg tilltro till kontrollplanerna. Den låga tilltron uppges bero på den höga förekomsten av byggfel.⁹

Det tycks finnas en utbredd osäkerhet om kontrollplanen ska omfatta projektering av byggnadsverk. Om projekteringen ska ingå är det också osäkert i vilken utsträckning som den ska ingå. Detta leder, enligt Boverket, till att riskbedömning inte görs i rätt omfattning och att kontrollplanen inte anpassas till det enskilda fallet.¹⁰ Det

⁵ Sveriges bygguniversitet (2018), *System för personlig meritering och certifiering för ingenjörer inom den svenska byggsektorn*, s. 3–4. Sveriges Bygguniversitet är en samarbetsorganisation som omfattar de forsknings- och utbildningsverksamheter på Chalmers, KTH, LTU och LTH som är knutna till utbildning av civilingenjörer väg- och vatten eller motsvarande.

⁶ PBL-kommittén och Byggprocessutredningen.

⁷ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 302–303. Jfr 9 kap. 9 § ÄPBL med 10 kap. 8 § PBL.

⁸ Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11, s. 33–34 och 37–39.

⁹ Kommittén för modernare byggregler (2019), SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 346–347.

¹⁰ Boverket (2023), *Digitalisering av kontrollplaner*, rapport 2023:6, s. 12 samt Statens haverikommission (2013), *Husras på Aulingatan i Ystad, Skåne län, den 25 maj 2012*, slutrapport RO 2013:03, s. 59 samt Boverket (2013), *Certifierade sakkunniga – utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet*, dnr 564/2013–3, s. 14. (Rapporten är diarieförd men inte publicerad.) Se vidare Boverkets webbplats gällande frågor om projekteringsfasen och kontrollplanens innehåll, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/byggprocessen/kontrollplan/kontrollplanens-innehall/>, besökt den 4 oktober 2022.

synes också vara otydligt om vad som bör ingå som egenkontroll vilket gör att vissa parts- och avtalsrelaterade frågor anges utöver eller i stället för krav enligt plan- och byggregelverket.¹¹

Boverket har bedömt att brister rörande kontroller kan bero på att ansvaret för kontrollens utförande inte kan knytas till en viss person. Boverket har därför föreslagit att intyglämnare bör identifieras, exempelvis genom e-legitimation. Boverket har även föreslagit att det ges i uppdrag att studera hur riskbedömning vid framtagande av kontrollpunkter skulle kunna regleras samt att utreda hur kontrollinformation kan göras enhetlig.¹²

Byggherrens egenkontroll har brister

Genom en lagändring den 1 januari 1995 infördes ett krav på byggherrens egenkontroll.¹³ I samband med införandet av PBL noterades att egenkontrollen behövde förtydligas. Det gällde bland annat frågor om kontrollplanens innehåll och vem som skulle göra kontrollerna.¹⁴

Den nuvarande plan- och byggregleringen synes dock ha brister rörande regleringen av egenkontrollen. Egenkontrollen uppges vara den svagaste länken i kontrollprocessen med kontroller som generellt sett inte tas på allvar. Vidare uppges att ett kontrollsystem som bygger på egenkontroll är sårbart.¹⁵

Det finns flera rapporter som pekar på att egenkontrollen genomförs ytligt. De intyg som används för att bekräfta att kontrollen är gjord är ofta otillförlitliga och ibland utförs inte de kontroller som borde ha utförts. Det är dessutom vanligt att signering sker i efterhand och utan att egenkontrollerna har genomförts. I praktiken kan det tyda på att egenkontrollen är verkningslös. En signatur av att en kontroll har utförts visar dessutom inte att kontrollen har utförts på ett korrekt sätt.¹⁶

¹¹ Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11 s. 23 och 42.

¹² Boverket (2023), *Digitalisering av kontrollplaner*, rapport 2023:6, s. 6, 12–13 och 25.

¹³ Lagen om ändring i plan- och bygglagen (1987:10), SFS 1994:852, 9 kap. 9 §, se prop. 1993/94:178, bet. 1993/94: BoU 18, rskr. 1993/94:372.

¹⁴ Se förarbetena till PBL där regeringen bland annat hänvisar till att egenkontroller har olika informationsvärde och till att det finns behov av att klargöra vad egenkontrollen ska avse. Prop. 2009/10:170, Del 1 s. 302–303. Jfr 9 kap. 9 § ÄPBL med 10 kap. 8 § PBL och 10 kap. 6 § PBL.

¹⁵ Kommittén för modernare byggregler (2019), SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 383–384.

¹⁶ Prop. 2009/10:170, Del 1, s. 308. Statens haverikommission (2021), *Takras i Tarfalahallen i Kiruna, Norrbottens län, den 7 mars 2020*, slutrapport RO 2021:01, s. 8, 49 och 106–107.

De systematiska bristerna gällande egenkontrollen kan särskilt få påtagliga konsekvenser när det gäller större cisterner för farligt innehåll. För uppförande av sådana framhålls bland annat behovet av tredjepartskontroller av projektering och utförande.¹⁷ Eventuella behov av harmonisering mellan föreskrifter avseende cisterner från Boverket, MSB och Arbetsmiljöverket bör kunna lösas inom ramen för den samverkan som myndigheter ska ha sinsemellan.¹⁸

9.2.2 Kontroll genom sakkunniga

Det finns för få typer av sakkunniga

Sakkunniga finns inom de tekniska egenskapsområdena brandskydd, energi, ventilation, kulturvärden och tillgänglighet. Enligt Kommittén för modernare byggregler och Boverket har det ansetts vara otillräckligt. Det finns ett särskilt behov av sakkunniga inom det tekniska egenskapsområdet bärförmåga, stadga och beständighet eftersom byggnadsnämnden ska ta särskild hänsyn till risken för allvarliga personskador vid prövningen av behovet av sakkunnigkontroll.¹⁹

När det gäller behovet av sakkunniga inom de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet vid användning har Boverket bedömt att de certifikat som krävs behöver finfördelas efter nischad kompetens. Verket har för bärförmåga, stadga och beständighet sett behov av åtminstone nio typer av olika certifikat. För området säkerhet vid användning bedömer verket det

Statens haverikommission (2013), *Husras på Aulingatan i Ystad, Skåne län, den 25 maj 2012*, slutrapport RO 2013:03, s. 49 och 56. SP (2011), *Takeras vintrarna 2009/2010 och 2010/2011 – Orsaker och förslag till åtgärder*, rapport 2011:32, s. 28 och 91–92. Fröderberg M. (2014), *The human factor in structural engineering: A source of uncertainty and reduced structural safety*, s. 2, 26 och 59. Boverket (2018), *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn*, rapport 2018:36, s. 10, 31, 68 och 72. Markör (2018), *Uppdrag åt Boverket: Kartläggning av fel, brister och skador – djupintervjuer med branschaktörer*, s. 2, 17 och 33. Uppsala brandförsvaret (2021), *Hållbart brandskydd*, dnr RÅN-2021-00033, s. 7. Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11 s. 23 och 42. Boverket (2019), *Förstudie inför översyn och utveckling av Boverkets vägledning om kontrollplan enligt PBL*, rapport 2019:23, s. 24–25. SBUF (2018), *Säkra kostnadseffektiva stålentreprenader*, projekt 13545, s. 1, 15 och 18.

¹⁷ E-post från Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet till dåvarande riksdagsman Ola Johansson (C) 2017-11-09 och till Kommittén för modernare byggregler 2017-11-08. (Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet heter nu Drivkraft Sverige.) Interpellationsdebatt 14 september 2017, Interpellation 2016/17:604, *Regelverk och krav på cisterner*.

¹⁸ Kommittén för modernare byggregler (2019), SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 170 samt Boverkets årsredovisning 2017, s. 40.

¹⁹ Kommittén för modernare byggregler (2019), SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 333 samt Boverket (2013), *Certifierade sakkunniga – utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet*, s. 8. Se också 7 kap. 2 § PBF.

krävs fem typer av certifierade sakkunniga. Det framförs vidare att med så pass nischade certifieringar kan det finnas risk för att endast ett fåtal personer kan och vill certifiera sig inom respektive sakområde. Certifieringsverksamheten riskerar då att inte bli lönsam och inte komma att bedrivas inom ett antal nischade sakområden. Enligt certifieringsorganen behöver omkring 100–200 personer certifiera sig inom ett sakområde för att certifieringsverksamheten ska bli lönsam.²⁰

De sakkunnigas kompetens har brister

De sakkunnigas kompetensnivå uppges vara ojämn. I vissa fall upplevs det också finnas kompetensbrist hos en del certifierade sakkunniga.²¹

Boverket certifieringsföreskrifter avgör de krav som ställs för att en person ska kunna certifiera sig inom ett område. Om det å ena sidan ställs för omfattande krav av Boverket i certifieringsföreskrifterna kommer få att kunna certifiera sig. Om det å andra sidan endast ställs för allmänna krav kommer de som certifieras inte ha tillräcklig kompetens för att utföra de kontroller som behövs. Enligt Boverket kan det därför vara svårt att ta fram balanserade certifieringsföreskrifter, särskilt rörande bärförmåga, stadga och beständighet.²²

Den sakkunniges roll i förhållande till byggherren

I PBF föreskrivs att byggnadsnämnden ska godta den sakkunniges utlåtande.²³ Detta gäller även om det finns skäl att ifrågasätta utlåtandet eller någon del av det. Det gäller också om utlåtandet bygger på en egenkontroll som utförts bristfälligt. Som exempel kan nämnas ett uppmärksammat byggprojekt rörande ett flerbostadshus i en nybildad bostadsrättsförening. I ärendet meddelade byggnadsnämnden slutbesked som baserade sig på slutdokumentation som bland annat

²⁰ 8 kap. 4 § PBL. Boverket (2013), *Certifierade sakkunniga – utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet*, s. 8–9, 16–17, 27 och 31. Minnesanteckningar från utredningens möte med Kiwa den 16 augusti 2023.

²¹ Kommittén för modernare byggregler (2019), SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 329.

²² Boverket (2013), *Certifierade sakkunniga – utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet*, s. 9.

²³ 7 kap. 4 § PBF.

inbegrep den sakkunniges utlåtande över brandsäkerheten.²⁴ Efter det att byggnaden togs i bruk uppdagades sådana allvarliga brandtekniska brister att räddningstjänsten förbjöd nyttjande av delar av byggnaden. Räddningstjänsten förelade bostadsrättsföreningen att vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.²⁵

Det kan vara otydligt när det krävs sakkunnigkontroll. Otydligheten kan leda till att byggnadsnämnden beslutar att sådan kompetens behövs för att utföra kontroller utan att det finns någon saklig anledning till det. Detta kan öka byggherrens kostnader för byggprojektet, utan att kvaliteten i byggprocessen nödvändigtvis ökar. Otydlighet i behovsprövningen kan också leda för att vissa typer av sakkunniga efterfrågas så sällan att marknaden för dessa certifieringar självdör.²⁶

Det finns inga krav som rör förhållandet mellan den sakkunniges roll och byggherrens roll. I praktiken anlitas den sakkunnige ofta av byggherren vilket medför att det kan finnas en beroendeställning som innebär en risk för att den sakkunnige inte vågar ifrågasätta de tekniska lösningar som byggherrens organisations har tagit fram.²⁷

Om en sakkunnig missköter sitt uppdrag blir denne sällan av med sitt uppdrag

Tillsynen av de sakkunniga utförs av det certifieringsorgan som också har certifierat den sakkunnige. Tillsynen uppges vara otillräcklig. Det är ovanligt att misskötsamma sakkunniga blir av med sin certifiering.²⁸ Vidare tycks det vara otydligt hur byggherrar och byggnadsnämnd ska gå till väga när de råkar ut för tveksamma insatser av sakkunniga. Det framförs också att certifieringsorganen saknar incitament att återkalla certifieringar. Härutöver påpekas behovet av tydliga varningssystem och andra frågor rörande handläggningen av

²⁴ Beslut om slutbesked från Tjörns kommun, dnr SBN 2018-001071.

²⁵ Göteborgs-Postens granskning av byggprojektet, med artiklar i tryckta upplagor 3 januari, 2 och 22 februari samt 31 mars 2023. Södra Bohusläns Räddningstjänstförbund, *Yttrande*, dnr 2020-000217 samt Räddningstjänsten Storgöteborg, *Beslut om föreläggande*, dnr 2023-000041.

²⁶ Boverket (2013), *Certifierade sakkunniga – utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet*, s. 14.

²⁷ Kommittén för modernare byggregler (2019), SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 332–333. Se även Remissyttrande från RäddSamF rörande SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*.

²⁸ Näringsdepartementet (2018), *Remissammanställning för Boverkets rapport En mer förutsägbare byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus, rapport 2017:23*, s. 3 och 12.

synpunkter rörande en sakkunnig som missköter sitt uppdrag.²⁹ Certifieringsorganens anger att inkomna klagomål på certifierade sakkunniga ofta inte är underbyggda.³⁰

En kontrollants roll enligt några aktörer

Forsknings- och kunskapsföretaget Energiforsk har låtit ta fram en vägledning med råd för granskning av konstruktionsberäkningar för betongkonstruktioner. Av vägledningen framgår bland annat att granskningen bör planeras gemensamt av beställare, beräkningsingenjör och granskare samt att granskningsprocessen bör planeras tidigt i projektet och innan beräkningsarbetet påbörjas. Vidare anges att en förutsättning för granskningen är att granskarens kompetens är adekvat och att granskningsarbetet bedrivs objektivt och sakligt.³¹

En arbetsgrupp med olika byggbranschföreträdare har tagit fram råd om hur tredjepartskontroll skulle kunna genomföras vid stomprojekteringar. Av råden framgår följande.

Den som kontrollerar, granskaren, bör ha en gedigen konstruktionserfarenhet från både projektering och utförande, särskilt rörande aktuell konstruktionstyp. Granskaren bör tillsättas av beställaren av stomkonstruktionen och arbeta på dennes uppdrag. Granskaren bör vara oberoende i förhållande till projektören, men inte nödvändigtvis oberoende i förhållande till byggherren och dennes övriga organisation. En granskare bör inte ges några särskilda befogenheter utöver granskningen. Han eller hon bör dock ha en löpande anmälningsplikt till sin uppdragsgivare. Härigenom kan granskarens ansvar begränsas ifall eventuella problem med konstruktionen skulle uppstå i framtiden, trots granskningen.³²

Trafikverket beskriver genom ett råd att en oberoende granskares uppgift i första hand bör vara att bevaka tredje mans intressen och ge råd om i vilken utsträckning oberoende granskare behövs. Den oberoende granskaren behöver ha gedigen teknisk erfarenhet, sär-

²⁹ Kommittén för modernare byggregler (2019), SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 332–335.

³⁰ Se minnesanteckningar från våra möten med Rise den 23 maj 2023 samt Kiwa den 16 augusti 2023.

³¹ Energiforsk (2016), Ekström T., Gustafsson P.-J., Hallgren M., Hassanzadeh M., Malm R., Nilsson L.-O., Thelandersson S., *Granskning av beräkningar i betongkonstruktioner*, rapport 2016:259, s. 47.

³² SBUF, FoU-Väst och ProDevelopment (2019), Lagerqvist O. och Jonsson R., *Tredjepartskontroll och -granskning av stomprojektering*, Förslag till instruktion, SBUF id: 13662, s. 22–23 samt Trafikverkets tekniska råd för geokonstruktioner – TR Geo 13 (TDOK 2013:0668).

skilt avseende aktuell konstruktionstyp. Med oberoende avses att granskaren inte tidigare har deltagit aktivt i projektering eller planering av det aktuella arbetet. När Trafikverket är byggherre krävs dock inte att granskaren är oberoende i förhållande till byggherren. Granskningen kan med andra ord utföras av en av Trafikverkets tekniker. Den oberoende granskaren ska agera neutralt. Det innebär att samtliga parter i projektet ska få identisk information samtidigt.³³

9.2.3 Kontrollansvariga

Kontrollansvariges kompetens har brister

Det finns en spridd uppfattning att de kontrollansvarigas kompetens varierar. Kompetensbrister finns hos vissa exempelvis i fråga om vad en kontrollplan ska innehålla. En del uppges ha otillräckliga kunskaper inom det tekniska egenskapsområdet bärförmåga, stadga och beständighet. Kontrollansvarigas insatser uppges vidare kunna vara pappersprodukter som inte bidrar till verklig kvalitet.³⁴

Kontrollansvariges roll i förhållande till byggherrens roll

De kontrollansvarigas ansvarsområde är otydligt bland annat när det gäller vilken roll de har vid platsbesök och vad de ska kontrollera vid besöken, hur ett slututlåtande ska utformas och om signaturen i kontrollplanen bekräftar att kontroller är utförda. Det finns en osäkerhet om vad som förväntas av de kontrollansvariga, vilket kan leda till missförstånd. Vidare framförs liknande synpunkter beträffande kontrollansvarigas beroendeställning som nyss nämnts rörande de sakkunniga, se avsnitt 9.2.2. Som exempel kan nämnas att kontrollansvariga inte vågar meddela byggnadsnämnden om avvikelser från

³³ Trafikverkets tekniska råd för geokonstruktioner – TR Geo 13 (TDOK 2013:0668), se 1.2, C4.2, C4.3 och C.4.6.

³⁴ Kommittén för modernare byggregler (2019), SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 320–322. Rise Byggteknik, Andersson R., *Utmaningar i byggandets kontrollsystem*, brev till Kommittén för modernare byggregler 2017-10-27. Näringsdepartementet (2018), *Remissammanställning för Boverkets rapport En mer förutsägbär byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade bus*, N2017/06080/PBB, s. 14. Föreningen Sveriges Stadsbyggares tidskrift nr 5 2018, webbplats <https://stadsbyggnad.org/2018/svart-att-stoppa-uslakontrollansvariga/>, besökt den 4 oktober 2022. Innovationsföretagen, *Remissvar – Innovationsföretagen bejakar betänkan det ”Modernare byggregler”*, 2020-05-12, s. 8–9. SBUF, FoU-Väst och ProDevelopment (2019), Lagerqvist O. och Jonsson R., *Tredjepartskontroll och -granskning av stomprojektering, Förslag till instruktion*, SBUF id: 13662, s. 7.

föreskrifter och villkor för åtgärderna av rädsla för att inte få fler uppdrag av byggherren. En byggherre kan också vara kontrollansvarig i eget projekt vilket kan sammanblanda ansvar eller ge intressekonflikter.³⁵

Ingripande om kontrollansvarig inte uppfyller sina skyldigheter

En kontrollansvarig som inte uppfyller sina skyldigheter kan entledigas och få certifikatet återkallat. Ett certifikat får också återkallas om han eller hon är olämplig.³⁶ En kommun som anser att en kontrollansvarig inte uppfyller sina skyldigheter behöver vända sig till respektive certifieringsorgan och framföra klagomål. Kommuner upplevs uppleva att certifieringsorganen inte bistår i hanteringen av klagomål samt att det även finns en benägenhet inom kommunen att avstå från att framföra klagomål. Det framförs att det finns behov av varningssystem, förtydliganden i frågor som rör hanteringen av anmälningar med mera.³⁷

Få klagomål till certifieringsorganen

Det är få klagomål på kontrollansvariga som lämnas till certifieringsorganen. För ett av dem registreras högst ett 20-tal klagomål per år. Det motsvarar högst några promille av yrkeskåren. Certifieringsorganen kommer i sin utredning av klagomålen ofta fram till att det inte är möjligt att återkalla den kontrollansvariges certifikat. Det beror på att klagomålet inte gäller den kontrollansvariges kompetens, erfarenhet eller lämplighet, vilket är de krav som gäller för att inneha certifikatet. Många klagomål gäller andra frågor, exempelvis tvister om betalning. Ett certifieringsorgan kan välja att meddela en varning i stället för att återkalla eller begränsa certifikatet. En varning kan meddelas om ”överträdelsen” är av mindre betydelse. Varningen noteras inte officiellt på en webbplats eller liknande.³⁸

³⁵ Kommittén för modernare byggregler (2019), SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 320–321. Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11 s. 26.

³⁶ Se 11 kap. 35–36 §§ PBL.

³⁷ Jfr Kommittén för modernare byggregler (2019), SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 321–322.

³⁸ Föreningen Sveriges Stadsbyggares tidskrift nr 5 2018, webbplats <https://stadsbyggnad.org/2018/svart-att-stoppa-usla-kontrollansvariga/>, besökt den 4 oktober 2022. Minnesanteckningar från utredningens möten med Rise den 23 maj 2023 och med Kiwa den 16 augusti 2023.

9.2.4 Byggnadsnämndens roll

Byggnadsnämndens kompetens har brister

Det krävs hög kompetens för att tillämpa plan- och byggreglerna. Samtidigt uppges kommunerna ofta ha hög arbetsbelastning, personalbrist och många nya oerfarna medarbetare.³⁹ Handläggarna uppges sakna relevant kompetens och erfarenhet för att kunna bedöma konsekvenser av vad de ser på ritningarna.⁴⁰ De krav som ställs inom de elva tekniska egenskapsområdena är dessutom omfattande och en och samma handläggare kan inte ha fördjupad kunskap inom samtliga områden.⁴¹ Det är svårt att hålla sig med en sådan personaltäthet att god kompetens kontinuerligt finns till hands i kommunen inom samtliga tekniska egenskapskrav. Det finns inte heller formella eller enhetliga kompetenskrav på kommunala handläggare.⁴²

Vår enkät till handläggare av ärenden om start- och slutbesked i frågor som rör kompetens och hantering av underlag

Vi har genomfört en enkätundersökning riktad till kommunala handläggare av ärenden om start- och slutbesked. Enkäten spreds med hjälp av Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer (FSB) och Föreningen Sveriges bygglovsgranskare och byggnadsnämndssekreterare (FSBS). FSB uppges ha cirka 250 medlemmar och FSBS drygt 1 000 medlemmar. Föreningarnas medlemmar är väl spridda över landet, om än inte representerade i samtliga kommuner. Handläggare av ärenden om start- och slutbesked är målgrupp för FSB. Även inom FSBS finns medlemmar som handlägger sådana ärenden. Då föreningarna inte har medlemmar i Stockholm i nämnvärd omfattning har enkäten skickats till Stockholms stads stadsbyggnadskontor för vidare spridning internt.

³⁹ Kommittén för modernare byggregler (2019), SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 384.

⁴⁰ Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11 s. 44.

⁴¹ Remissyttrande från Burlövs kommun rörande SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*.

⁴² E-post från Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer till Kommittén för modernare byggregler 2017-06-09.

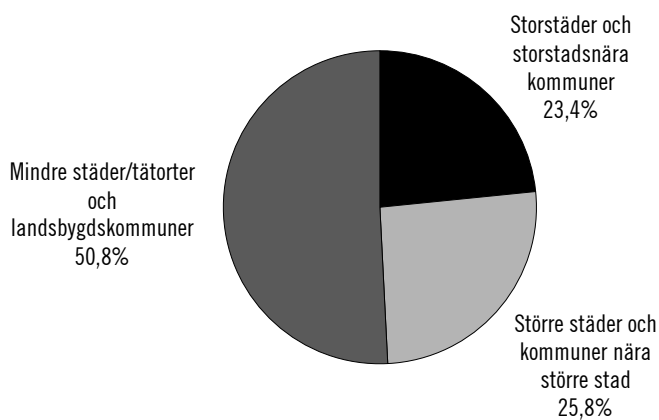
Två svar har sorterats bort eftersom handläggarna haft en arbetslivserfarenhet som understeg ett år, vilket vi bedömer är för kort tid i sammanhanget. I övrigt har 124 handläggare svarat. Vi sammanfattar svaren i det följande.

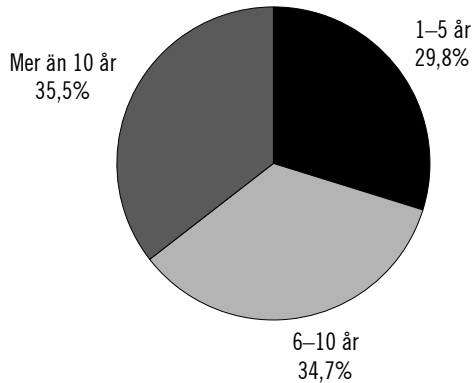
Omkring hälften av handläggarna arbetar i en mindre kommun, med färre än 50 000 invånare. Övriga arbetar i en större stadskommun (50 000–200 000 invånare), i en storstadskommun (mer än 200 000 invånare) eller i närliggande pendlingskommuner. Se figur 9.1.

Längden på handläggarnas relevanta arbetslivserfarenhet är jämnt fördelad mellan kort, medellång och lång arbetslivserfarenhet, se figur 9.2. I storstadskommunerna inklusive närliggande pendlingskommuner har närmare hälften medellång relevant arbetslivserfarenhet (6–10 år).

De flesta respondenter, omkring 90 procent, har examen inom en eftergymnasial utbildning som är relevant för handläggning av start- och slutbesked, exempelvis ingenjör, arkitekt eller utbildning på yrkeshögskola. Bland dem med kort relevant arbetslivserfarenhet (1–5 år) är eftergymnasial examen ännu vanligare.

Figur 9.1 Respondenternas fördelning mellan kommuntyper



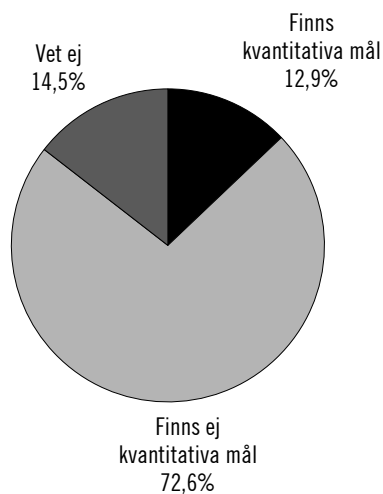
Figur 9.2 Respondenternas relevanta arbetslivserfarenhet i tid räknat

Den renodlade rollen som handläggare av ärenden om start- och slutbesked, populärt kallad byggnadsinspektör, verkar inte vara så vanlig. Omkring tre fjärdedelar har nämligen svarat att de även handlägger lovärenden, såsom bygglov, marklov och rivningslov i varierande omfattning.

När det gäller handläggning av ärenden om start- och slutbesked har närmare 90 procent svarat att de oftast eller alltid handlägger sina ärenden huvudsakligen ensamma. Bland dem med kort relevant arbetslivserfarenhet (1–5 år) är det något färre.

Cirka 13 procent av handläggarna uppger att det finns mål på arbetsplatsen för hur många ärenden som man förväntas handlägga och besluta, se figur 9.3. Några handläggare uppger att man förväntades besluta minst 180 startbesked per år, någon uppger fler, någon färre.

Figur 9.3 Förekomst av kvantitativa mål på arbetsplatsen för antal start- och slutbesked som förväntas handläggas och beslutas om per år



En majoritet av handläggarna uppger sig typiskt sett basera sina beslut om start- och slutbesked på ett detaljerat underlag som konstruktionsdokumentation och produktionshandlingar när det gällde bärförmåga, stadga och beständighet samt på underlag som brandskyddsdokumentation och utlåtande från sakkunnig när det gällde säkerhet i händelse av brand.⁴³ När det gäller säkerhet vid användning uppger majoriteten typiskt sett basera sina beslut om start- och slutbesked på arkitekturritningar.

I de fall handläggarna inte begär något detaljerat beslutsunderlag så beror det dels på att man uppfattar att regelverket inte kräver det, dels på att man inte upplever att det finns behov av att gå in i detaljer när man känner tillit till byggherrens organisation. Andra anledningar har också spelat in, om än i mindre omfattning. Att begära detaljerat underlag upplevs också öka det egna ansvaret genom att man förväntas att bedöma fler detaljlösningar. Att gå igenom detaljerat underlag upplevs härutöver tidskrävande, varför en del handläggare väljer att prioritera ner detta till förmån för annat.

⁴³ Se krav om konstruktions- och brandskyddsdokumentation i avd. A, 29 § EKS respektive 5:12 BBR.

De flesta handläggare svarar att de endast ifrågasätter byggherrens tekniska lösningar ibland. Handläggarna är dock mer benägna att ifrågasätta tekniska lösningar inför startbesked än inför slutbesked. När handläggarna har ifrågasatt en teknisk lösning har den vanligaste reaktionen från byggherrens sida varit att ändra lösningen. Det förekommer även att handläggarna själva ändrar uppfattning om lösningars lämplighet efter att ha fått en närmare förklaring.

Det är mycket ovanligt att start- eller slutbesked vägras på grund av att man inte har kunnat nå samsyn på lösningars överensstämmelse med tekniska egenskapskrav. Det påpekas också särskilt att meningskiljaktigheter rörande brandfrågor uppstår som konsekvens av att många parter har åsikter, det vill säga inte bara byggnadsnämnden och byggherrens organisation utan också sakkunniga och räddningstjänsten.

Svaren varierar rörande vilken betydelse kompetensen hos projektörer, utförare och kontrollanter har för ett beslut om startbesked. Ungefär lika många handläggare svarar att de inför beslutet nästan aldrig beaktar kompetensen, som att de nästan alltid beaktar den. När det gäller säkerhet vid användning beaktar handläggarna däremot sällan kompetensen inför startbesked. Bland handläggarnas kommentarer till frågorna kan noteras att handläggarna upplevde att det praktiskt taget var omöjligt att kontrollera eller beakta kompetens eftersom det formellt inte finns några specifika kompetenskrav och att man därför till stor del får förlita sig på känsla och intryck. Andra beskriver att de sökt information om antingen företag eller personer för att bilda sig en uppfattning.

Drygt 60 procent av handläggarna bedömer att de i regel har tillräcklig kompetens för att självständigt kunna ifrågasätta och göra relevanta bedömningar inför start- och slutbesked när det gäller de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet i händelse av brand. I sammanhanget kan nämnas att vi inte har frågat i vilken utsträckning handläggarna konsulterade räddningstjänsten inför sina beslut. När det gäller det tekniska egenskapsområdet säkerhet vid användning bedömer närmare 80 procent att de har tillräcklig kompetens. Någon uppger sig sakna kompetens för bedömningar inom egenskapsområdet bärförmåga, stadga och beständighet och undvek därför att gå in i sådana diskussioner.

Exempel på kommentarer som lämnats i övrigt är att kontrollplaner som bygger på egenkontroller måste få ett slut, att aktörer tipsar varandra på internetforum om att det räcker med att visa byggnadsinspektörer en offert på projektering i stället för att visa upp själva projekteringen och att den som projekterat ett visst utförande också borde vara den som kontrollerar utförandet. Flera handläggare lyfter behovet av kompetens inom den egna kåren, varav vissa efterlyste behörighetskrav för byggnadsinspektörer. Åsikterna om kontrollansvariga går isär. I övrigt efterlyser många större tydlighet rörande en rad områden i kontrollsystemet.

Byggnadsnämnden kan behöva utreda vem som är byggherre

Om det uppstår olika uppfattningar i fråga om vem som är byggherre kan byggnadsnämnden behöva utreda frågan. Som exempel kan nämnas det nyss nämnda byggprojektet av ett flerbostadshus till en bostadsrättsförening. Kommunen bedömde där en aktör vara byggherre medan denne pekade på en annan aktör.⁴⁴

Byggnadsnämndens roll i förhållande räddningstjänstens roll

Bestämmelserna i lagen om skydd mot olyckor innebär bland annat att kommunerna svarar för förebyggande av bränder och andra olyckor samt svarar för räddningstjänst.⁴⁵ Ibland uppstår frågor om hur byggnadsnämnderna beaktar lagen om skydd mot olyckor eller räddningstjänsternas förmåga. Tidigare nämnda byggprojekt av ett flerbostadshus i en bostadsrättsförening kan exemplifiera detta. Inför byggnadsnämndens beslut om startbesked för projektet hade räddningstjänsten genom ett remissyttrande uppmärksammat byggnadsnämnden på ett antal allvarliga brister avseende hur utrymningsmöjligheterna planerats för byggnaden. Sedan slutbesked meddelats, fattade räddningstjänsten beslut om nyttjandeförbud för delar av bygg-

⁴⁴ Göteborgs-Postens granskning av byggprojektet, med artiklar i tryckta upplagor 3 januari, 2 och 22 februari samt 31 mars 2023.

⁴⁵ 3 kap. 1 och 7 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

naden på den grunden att byggnaden hade uppförts med bristande utrymningsmöjligheter.⁴⁶

FSB föreslår tillsynsorgan, kompetenskrav och tillsynsavgifter⁴⁷

FSB ser att kommunerna behöver hjälp med att säkerställa kompetens. FSB föreslår att ett statligt tillsynsorgan ska inrättas för PBL-området, med exempelvis Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som förebild. Förslaget motiveras bland annat med att PBL:s ansvarsområde är för tungt och för krävande för att läggas på fritidspolitiker.⁴⁸

FSB vittnar också om en utbredd kompetensbrist om plan- och byggreglerna. Det medför att byggnadsnämnder och entreprenörer inte alltid följer de krav som gäller. FSB föreslår därför att kompetenskrav ska ställas både på byggnadsnämnder och på entreprenörer.

När det gäller kompetenskrav på byggnadsnämnderna föreslår FSB att dessa riktas mot handläggare som har att besluta om start- och slutbesked. FSB föreslår att sådana krav borde ställas med förlaga från hur Boverket under ÄPBL föreskrev certifieringskrav för riksbehöriga kvalitetsansvariga i tre nivåer, det vill säga kontroll av enkel, normal respektive komplicerad art.⁴⁹ FSB bedömer att de flesta kommuners handläggning huvudsakligen rör konventionella villor och därmed skulle klassas som enkel art. Mindre kommuner skulle kunna samsas om handläggare med högre behörighet för komplicerade och riskfyllda byggprojekt som förekommer mer sällan.

När det gäller byggnadsnämndens tillsyn föreslår FSB vidare att nämnden ska få rätt att ta avgifter för tillsynen, exempelvis genom att kunna ta betalt för utredningsåtgärder. FSB menar att incita-

⁴⁶ Göteborgs-Postens granskning av byggprojektet, med artiklar i tryckta upplagor 3 januari, 2 och 22 februari samt 31 mars 2023. Södra Bohusläns Räddningstjänstförbund, *Yttrande*, dnr 2020-000217. Räddningstjänsten Storgöteborg, *Beslut om föreläggande*, dnr 2023-000041.

⁴⁷ Enligt utredningens digitala möte med FSB 2023-07-12.

⁴⁸ I sammanhanget kan nämnas att Boverket nyligen angett att mycket talar för att det behöver införas någon form av granskning av att byggnadsnämnderna sköter sitt tillsynsansvar och att denna granskning även bör förenas med en möjlighet att ingripa. Se Boverket (2021), *Tillsynsavgift och byggsanktionsavgifter, rapport 2021:13*, s. 6.

⁴⁹ Se Boverkets numera upphävda föreskrifter och allmänna råd om certifiering av riksbehöriga kvalitetsansvariga, BFS 1995:5 med ändringar till och med BFS 2009:17.

mentet för kommunerna att bedriva tillsyn skulle öka om möjlighet fanns att ta ut avgifter.⁵⁰

Arbetsplatsbesök

När PBL infördes bedömdes att arbetsplatsbesök skulle kunna få stor betydelse för kontrollsystemets trovärdighet och effektivitet. Regleringen syftade bland annat till att nämndens handläggare på plats skulle kunna se efter att kontrollplanen och bygglovets följdes, att den kontrollansvarige var närvarande i föreskriven utsträckning och att inget uppenbart stred mot byggreglerna.⁵¹

Arbetsplatsbesöken uppges ha kommit att bli positivt för relationen mellan byggherre, kontrollansvarig och byggnadsinspektör.⁵² I vissa fall genomförs dock arbetsplatsbesök först i samband med slutsamrådet. Att arbetsplatsbesök inte genomförs synes bero på kommunens tids- och resursbrist. Det synes även finnas osäkerhet om vilken roll som byggnadsnämndernas handläggare har vid ett arbetsplatsbesök och vilket innehåll som besöket bör ha.⁵³ Vidare uppges byggnadsnämndernas handläggare ha svårt att bedöma vilken typ av byggfel som förväntas observeras och vad som kan motivera ett ingripande.⁵⁴

⁵⁰ Boverket har bedömt att det inte är möjligt att utforma en tillsynsavgift så att den leder till förbättrad regelefterlevnad eller mer och effektivare tillsyn. Boverket har även ifrågasatt möjligheten att utforma en tillsynsavgift lättbegripligt och förutsebart. Boverket (2021), *Tillsynsavgift och byggsanktionsavgifter, rapport 2021:13*, s. 6.

⁵¹ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 319–320.

⁵² Kommittén för modernare byggregler (2019), SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 356–357.

⁵³ Kommittén för modernare byggregler (2019), SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, s. 357–358. Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan, rapport 2014:11* s. 24–25.

⁵⁴ Remissyttrande från Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, FSB och Föreningen Sveriges bygglovgranskare och byggnadsnämndssekreterare, FSBS samt från Sveriges kommuner och regioner (SKR) rörande SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*.

9.3 Egenskapskrav med särskilda risker

9.3.1 Bärförmåga, stadga och beständighet

Rasolyckor

Det underlag som vi tagit del av omfattar cirka 200 undersökta rasolyckor. Merparten av dessa rasolyckor skedde i samband med snöfall vintrarna 2009/2010 och 2010/2011. I övrigt har olyckstyper och orsaker varit varierande. Nedan redogör vi för ett urval av rasolyckor. Redogörelsen omfattar inte en beskrivning eller något ställningstagande beträffande ett eventuellt förekommande skuldförhållande. För vissa av beskrivna olyckor pågår processer rörande civilrättsligt ansvar som till exempel tvistelösning och försäkringsuppgörelser.

Rasolyckor vintrarna 2009/2010 och 2010/2011

Rasolyckorna under vintrarna 2009/2010 och 2010/2011 skedde i samband med snöfall. Närmare ett 40-tal av dessa olyckor gällde takras som hade skett i byggnader där många människor vanligen uppehöll sig, såsom skolor, idrottshallar och affärslokaler. Risker för allvarliga personskador var således stor. Få personskador uppstod dock. Däremot uppstod andra skador såsom betydande materiella skador och verksamhetsstörningar. Rasen hade orsakats av konstruktionsfel under projektering eller utförande. I något enstaka fall förekom olyckor som misstänktes ha berott på högre snölast än vad byggnaden borde ha klarat enligt föreskrift eller att byggprodukter haft sämre egenskaper än vad som deklarerats.⁵⁵

Ovan sagda tyder på att merparten av inträffade rasolyckor under 2009–2011 som bedömts vara av mer allvarlig art beror på olika typer av konstruktionsfel som inträffat antingen under projektering eller utförande.

⁵⁵ SP (2011), *Takeras vintrarna 2009/2010 och 2010/2011 – Orsaker och förslag till åtgärder*, rapport 2011:32, s. 10, 23 och 28–29.

Raset av Tarfallhallen

I samband med ett snöfall 2020 rasade halva Tarfallhallen i Kiruna. Byggnaden, som användes som idrottshall, var vid olyckstillfället fem år gammal. Vid tidpunkten för olyckan fanns två personer i byggnaden. Personerna hann ta skydd och skadades därför inte fysiskt. Det konstaterades att raset berodde på konstruktionsfel vid projekteringen och att en bidragande faktor till olyckan var att utförandet avvek gentemot konstruktionshandlingarna, något som inte hade uppmärksammats under byggprocessen. Statens haverikommission, som utredde olyckan, bedömde dock att det aktuella förfarandet vid dimensioneringskontrollen inte hade brutit mot gällande föreskrifter.⁵⁶

Konstruktionsfel i projektering och utförande som inte uppmärksammats vanligast förklaring till rasolyckor

Rasolyckorna vintrarna 2009–2011 har flera gemensamma nämnare rörande byggnadstyp och orsak. Härutöver har allvarliga rasolyckor skett av vitt skilda typer av byggnadsverk och tekniska orsaker. Konstruktionsfel under projektering eller utförande, som inte uppmärksammats, har varit den vanligaste förklaringen till även dessa olyckor, liksom för rasolyckorna vintrarna 2009–2011. Följande vitt skilda olyckstyper är exempel på detta:

- en innergård rasade ner i ett underjordiskt garage i Växjö 2017,
- ett drygt 180 m högt vindkraftverk välte nära Vetlanda 2015,
- en trevåningsbyggnad i Ystad kollapsade 2012 (Hälsans hus), och
- en tillbyggnad av Kista galleria rasade ner på en bilväg 2008.⁵⁷

Med undantag för haveriet av vindkraftverket inträffade dessa olyckor innan slutbesked hade meddelats.

⁵⁶ Statens haverikommission (2021), *Takas i Tarfallhallen i Kiruna, Norrbottens län, den 7 mars 2020*, slutrapport RO 2021:01, s. 103, 106–107 och 112–113.

⁵⁷ Innergård Växjö: Stockholms tingsrätts dom den 6 december 2021, målnummer T 16411-20. Vindkraftverk Vetlanda: Statens haverikommission (2017), *Olycka med vindkraftverk i Lemnhult, Vetlanda kommun, Jönköpings län, den 24 december 2015*, slutrapport RO 2017:01. Trevåningsbyggnad Ystad: Statens haverikommission (2013), *Husras på Aulingatan i Ystad, Skåne län, den 25 maj 2012*, slutrapport RO 2013:03. Kista galleria: Solna tingsrätts dom den 15 januari 2010, målnummer TR B 7473-08.

Vid utredningens expertgruppsmöten har framkommit att det kan vara vanligt förekommande att byggnadsnämnderna inte begär dimensioneringskontroller innan de beviljar startbesked och att sådan kontroll i stället ofta efterfrågas först inför slutbesked, vilket är för sent. Det innebär nämligen att en byggnad kan uppföras utan intyg om dimensioneringskontroll. Det har också noterats att byggnadsnämnderna ibland inte begär intyg om dimensioneringskontroll inför beviljandet av ett slutbesked.⁵⁸

Beständighetsproblem annan orsak till rasolyckor

Av de utredningar vi har tagit del av framgår att en del rasolyckor beror på bristande beständighet. År 2017 sprack exempelvis en balkongplatta på ett flerbostadshus i Ludvika så att en tonåring föll cirka sex meter och ådrog sig allvarliga skador. Olyckan bedömdes ha berott på bristande underhåll. Sprickbildning hade sedan tidigare noterats, men utan att någon närmare kontroll eller åtgärd hade vidtagits.⁵⁹

Två av de rasolyckor som inträffade under vintrarna 2009/2010 och 2010/2011 berodde på bristande beständighet i form av rötskadade träkonstruktioner. Olyckorna inträffade dels i en anläggning där flera människor vanligtvis uppehöll sig, dels i en lantbruksbyggnad för djurhållning. Underlaget från dessa olyckor visar inte om rötskadorna varit dolda eller enkla att upptäcka.⁶⁰

Vid en kollaps av en cistern i Halmstad 2018 förolyckades en arbetare som blev översköld av hett oljeblandat vatten som strömmade ut från den havererade cisternen. Underlaget från olyckan tyder på att olyckan hade orsakats av bristande beständighet i form av kraftig korrosion (rost) dold på cisternens undersida mot mark.⁶¹

I Skellefteå rasade en balkong 2009 och en person avled. Raset bedömdes ha berott på dold röta och rost i balkongens infästningar. Huruvida problemet var att beteckna som beständighetsproblem är dock oklart eftersom balkongen var konstruerad så att nederbörd

⁵⁸ Minnesanteckningar från utredningens expertgruppsmöte den 23 mars 2023.

⁵⁹ Ludvika 2017: Falu tingsrätts dom den 17 december 2020, målnummer B 3591-17.

⁶⁰ SP (2011), *Takeras vintrarna 2009/2010 och 2010/2011 – Orsaker och förslag till åtgärder*, rapport 2011:32, s. 29. (Rise hette tidigare Statens provningsanstalt.)

⁶¹ Kiwas utlåtande 2018-03-29, del av Polisens förundersökning, dnr 5000-K342091-18.

från början kunde läcka in till infästningarna vilket i sin tur kunde ha orsakat den röta och rost som ledde till olyckan.⁶²

Ett annat beständighetsproblem som har visat sig genom minst ett 20-tal rasolyckor de senaste två–tre decennierna är bristande förankring av så kallade skalmurar av tegel. Dessa rasolyckor har inneburit att tegel i fasader rasat ner, ofta i stora sjok och från hög höjd. De flesta av dessa ras har skett i tätbefolkade bostadsområden och det har därmed funnits risk för allvarliga personskador. De byggnader som löper störst risk för den aktuella typen av rasolyckor är främst byggnader med skalmurar av tegel uppförda mellan åren 1940–1975 där förankringarna ofta inte är skyddade mot korrosion. Med tiden korroderar en del av dessa förankringar så att de mister sin funktion, en process som ofta inte är märkbar utifrån förrän ett ras inträffar. Många av byggnaderna med skalmurar uppfördes under en period då förankringar utan rostskydd användes i flerbostadshus inom det så kallade miljonprogrammet. Det bedöms finns sammanlagt omkring 23 miljoner m² skalmurar på flerbostadshus från 1941–1975. Det finns härutöver andra typer av höga byggnader med skalmurar från den aktuella perioden. Risken för ras av skalmurar för dessa byggnader ökar i takt med att fastighetsbeståndet åldras och att denna risk är högre när det är frågan om ett högre hus. Förekommande ras har ofta utlösts av kraftig vind. Även renoveringsarbeten av fasader kan utlösa ras, till exempel när en byggställning förankras i en skalmur.⁶³

Fel rörande bärförmåga, stadga och beständighet uppstår för såväl erfarna som oerfarna konstruktörer

Konstruktionsfel uppstår framför allt på grund otydligheter kopplade till roller, ansvar och stress. Regelverket är dessutom komplext och tidsbrist och arbetskultur kan göra att underlag inte ifrågasätts. De rasolyckor som förekommit i Sverige har ofta berott på triviala konstruktionsfel och inte på bristande sakkunskaper. Det finns en otydlig inbördes ansvarsfördelning mellan de många inblandade parterna, bland annat när det gäller ansvaret för helhetsbedömning och

⁶² WSP:s byggnadstekniska utredning 2009-06-02, del av Polisens förundersökning, dnr 2400-K9536-09.

⁶³ Svensk Byggtjänst (2017), Gustavsson T., Jönsson J., Molnár M., *Reparation av murade fasader med korrosionsskador*, s. 7–14 och 18–19.

kvalitetskontroll. Dessutom sammanställs sällan dokumentation i ett byggprojekt när det gäller funktioner hos konstruktionen, såsom stabilitet och bärförmåga. Den bristande dokumentation försvårar för granskning och för möjligheten att upptäcka förekommande fel. Det generellt höga tempot i ett byggprojekt och den generellt låga acceptansen för tidsödande ifrågasättanden rörande konstruktion bidrar troligen till konstruktionsfel.⁶⁴

En annan bidragande faktor kan vara att avancerade datorverktyg används för tillämpningen av komplexa uppgifter vilket medför i arbetet med konstruktionslösningar att fokuset hamnar till detaljer snarare än till helhetssyn. Det sistnämnda kan hämma den principiella förståelsen för konstruktionslösningar och innebära att allvarliga fel förs in på ritningar omedvetet. En ytterligare faktor är att konstruktionshandlingar inte alltid granskas vilket kan bidra till att felaktiga uppfattningar kan få fäste.⁶⁵

Omfattningen, komplexiteten och reglernas inverkan för hur allvarliga fel kan uppstå är en ytterligare riskfaktor för konstruktionsfel. I praktiken innebär regelverket att den som har att utforma en bärande konstruktion behöver beakta EKS och de 45 eurokodstandarder som är direkt hänvisade till där. Standarderna omfattar i storleksordning 4 500 sidor. Därtill kommer 54 ändrings- och rättelsestandarder samt europeiska harmoniserade byggproduktstandarder. Vissa av dessa bör tillämpas med svenska kompletteringsstandarder. För de flesta byggprojekt är det sannolikt endast delar av eurokoderna som är aktuella, men det innebär i regel ändå att hundratals sidor med detaljregler behöver beaktas, fördelade på minst några tiotals dokument.

Eurokoderna upplevs vidare som svårbegripliga och otydliga bland annat genom att det är svårt att få en uppfattning om rimligheten för beräkningsresultat. Att regleringen är svår att sätta sig in i försvårar för tillämpningen och ökar risken för fel.⁶⁶

⁶⁴ Elfgrén L. (Luleå tekniska universitet), Gylltoft K. (Chalmers), Sundquist H. (Kungliga tekniska högskolan) och Thelandersson S. (Lunds tekniska högskola), *Byggnader som rasar växande problem i Sverige*, publicerad 2012-11-06 i Dagens Nyheter.

⁶⁵ Ibid. samt Fröderberg M. (2014), *The human factor in structural engineering: A source of uncertainty and reduced structural safety*, s. 37–63. Fröderberg M. (2015), *Projektsammanfattning: Konceptuell design av bärande system – minimering av risker och osäkerheter i den moderna projekteringsprocessen*, s. 4 och 6.

⁶⁶ WSP (2021), *Lämplig detaljeringsnivå – konstruktionsregler*, Intervjustudie på uppdrag av Boverket. SBUF (2015), *Eurokoderna och EKS – Effekter på byggkostnader*, projekt 12928, s. 2 och 12. Boverket (2014) *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11 s. 24.

Byggprodukters egenskaper ibland oklara

För att kunna säkerställa om ett byggnadsverk har de tekniska egenskaper som krävs behöver man känna till enskilda byggprodukters tekniska egenskaper.⁶⁷ Med byggprodukter avses produkter som är avsedda att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk.⁶⁸ Byggprodukters egenskaper kan bli svårbedömda när de utgörs av andra, sammansatta, byggprodukter. Då produktens egenskaper kombineras kan nya oväntade egenskaper uppstå.⁶⁹

EU:s byggproduktförordning anger de krav som ställs för att säkerställa byggprodukters egenskaper och vilka krav som ställs på information om egenskaperna genom prestandadeklaration och CE-märkning.⁷⁰ I Sverige utövar Boverket tillsyn kopplad till EU:s byggproduktförordning. Tillsynen sker genom marknadskontroll. I Boverkets marknadskontrollplan för 2023 anges att marknadskontrollen kommer att genomföras i begränsad omfattning och inom ramen för vissa projekt samt att proaktiv marknadskontroll ska genomföras beträffande brandvarnare.⁷¹

I samband med marknadskontroller har Boverket kontinuerligt noterat avvikelser från reglerna om prestandadeklaration och CE-märkning för olika byggprodukter. I några fall har det rört sig om allvarliga noteringar. Ett sådant exempel är att fyra av åtta nöd- och panikutrymningsbeslag som kontrollerades under 2015–2017 inte uppnådde deklarerad prestanda. Boverket bedömde att produkterna behövde korrigeras eller återkallas från marknaden.⁷² Boverket har även inlett marknadskontrollåtgärder som reaktion på en misstro bland tillverkare, där en vanlig uppfattning kunnat vara att ”vi gör rätt, men många andra fuskar”.⁷³

⁶⁷ 8 kap. 4 § PBL

⁶⁸ 1 kap. 4 § PBL.

⁶⁹ Briab (2023), Strömgen M. och Cronsiö C., *Efterlevnad och kontroll av brandskyddskrav med förslag på åtgärder – Underlag till Byggkontrollutredningen Fi 2022:06*, s. 31 och 39.

⁷⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EEG.

⁷¹ Boverket (2023), *Boverkets program för marknadskontroll år 2023*, s. 5.

⁷² Boverket (2017), *Marknadskontroll av byggprodukter – Slutrapport nöd- och panikutrymningsbeslag*, s. 11–12.

⁷³ Boverket (2017), *Marknadskontroll av byggprodukter – Slutrapport för lastbärande konstruktioner i stål och aluminium, SS-EN 1090-1*, s. 15.

9.3.2 Säkerhet i händelse av brand

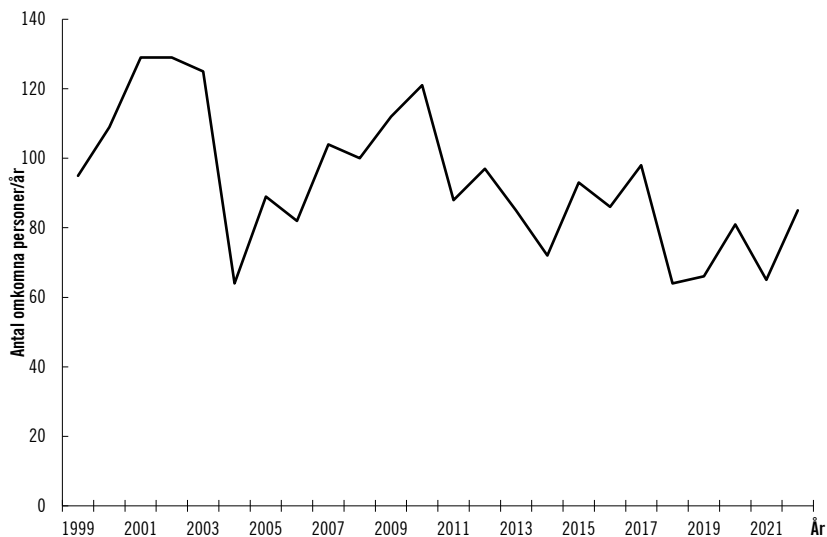
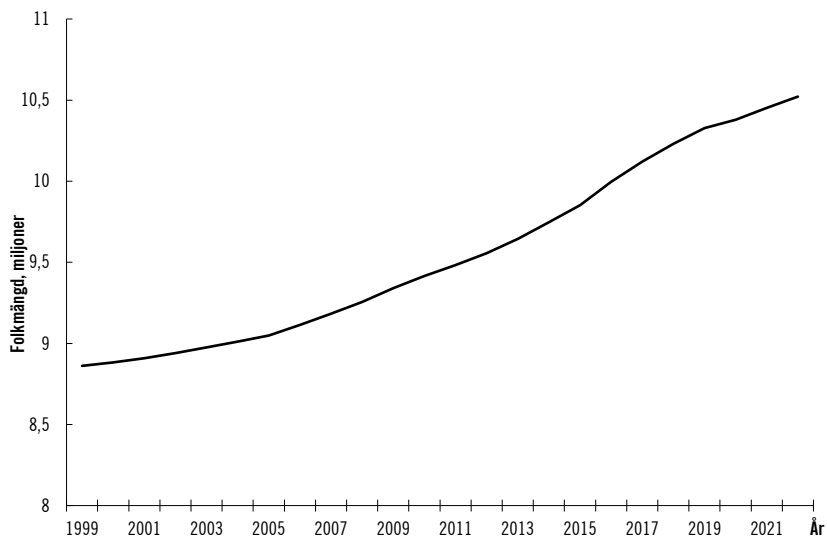
Byggnadstekniska egenskapers påverkan

De byggnadstekniska egenskaper som kan påverka utgången av en brand är många, och samspelande med andra typer av faktorer. Inte minst mänskliga faktorer har stor betydelse, såsom hur personerna som utsätts för branden agerar, liksom räddningstjänstens förmåga. Även byggnadens och omgivningens utformning har betydelse, exempelvis genom hur byggnadens planlösning påverkar utrymningsvägarnas längd eller hur tillträdesvägar anordnas runt byggnaden för räddningstjänstens stegbilar och annan skrymmande utrustning.⁷⁴

Antalet personer som omkommer i bränder har på senare år minskat, trots den ökande folkmängden i Sverige, se figur 9.4 och 9.5. Hur stor betydelse arbetet mot just byggnadstekniska brister har haft för minskningen har vi inte kunnat utreda närmare eftersom statistiken på området är begränsad. Vissa förebyggande insatser rörande byggnadstekniska aspekter har bedömts vara särskilt gynnsamma för att förhindra bränder. När det gäller småhus har MSB bedömt att kravet på brandskyddskontroll av skorsten och eldstad förhindrar omkring tusen brandincidenter per år.⁷⁵

⁷⁴ Se bland annat Elsevier Fire Safety Journal 62 (2013) 13–19, Jennings C. R., *Social and economic characteristics as determinants of residential fire risk in urban neighbourhoods: A review of the literature*, Fig. 1.

⁷⁵ 3 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Elsäkerhetsverket (2022), *Elbesikningar i bostäder*, dnr 21EV2119, s. 73.

Figur 9.4 Antal omkomna personer i brand i byggnad 1999–2022⁷⁶**Figur 9.5** Sveriges folkmängd 1999–2022⁷⁷

⁷⁶ MSB:s webbplats, <https://ida.msb.se/ida2#page=9a29d6e6-019b-45ea-9e22-fc237c8d4d51>, besökt den 15 januari 2023.

⁷⁷ SCB:s webbplats, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningNy/table/tableViewLayout1/, besökt den 25 februari 2023.

Byggnadstekniska brister har stor betydelse för utgången av bränder

Efter genomgång av underlag från brandolyckor kan vi, trots avsaknad av statistiskt stöd, notera att det i vart fall inte är uteslutet att byggnadstekniska brister är vanligt förekommande rörande brandsäkerhet och att de har stor betydelse för en brands utgång. Vi sammanfattar här några allvarliga brandhändelser där just de byggnadstekniska bristerna haft stor betydelse.

Ett exempel på hur en relativt liten brand fick stora konsekvenser på grund av byggnadstekniska brister är branden i ett förråd i Skånes universitetssjukhus i Lund 2020. Branden gav en rökutveckling som genom otätheter spred sig i byggnaden så att den behövde utrymmas. Utrymningen innebar att nyfödda barn, höggravida kvinnor och nyopererade patienter behövde flyttas. Förlossningsarbete fick utföras i sjukhusets entré och patienter fick lyftas för hand ner för trappor. Ingen skadades fysiskt vid händelsen, men risken var överhängande. En påföljande utredning visade att det fanns byggnadstekniska brister och att dessa kunde härledas till bristande funktions- och kvalitetskontroller, exempelvis i form av egenkontroller inom det systematiska brandskyddsarbetet.⁷⁸

I en annan brandolycka samma år där företaget Polarbröds bagerifabrik i Älvsbyn brann ned konstaterades att branden förvärrades på grund av de byggnadstekniska förutsättningarna. Det noterades att risken var stor att helheten i brandskyddet inte beaktades under och byggprocessen när bygglov söktes och prövades för enskilda delar av byggnaden vid olika tillfällen och.⁷⁹

2013 omkom tre personer i ett hem för vård eller boende (HVB-hem) i samband med en brand. Händelsen utreddes av Haverikommissionen, som konstaterade att både det byggnadstekniska och det organisatoriska brandskyddet i byggnaden hade svagheter som inte hade fångats upp vid tillståndsprövning för att få bedriva verksamheten eller vid tillsynen av den. Bygglov saknades även för den ändrade användning som verksamheten innebar för aktuell byggnad. Haverikommissionen konstaterade att verksamheten därmed bedrevs i

⁷⁸ Systematiskt brandskyddsarbete, se 2 kap. 2 § Lag om skydd mot olyckor (2003:778) samt Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete (SRVFS 2004:3). Region Skåne (2021), *Händelseanalys – Branden på KK (by.30), Klinikgatan 12, Lund*, s. 3 och 8–36 samt Polisen Region Syd, protokoll över brandplatsundersökning Klinikgatan 12, Lund, 2020-12-17, dnr K1502761-20 och 5614/54727-20.

⁷⁹ MSB (2021), *Olycksutredning – Brand Polarbröds bageri, Älvsbyn 23 augusti 2020*, s. 3 och 38.

en byggnad och med en bemanning som ur ett brandskydds-perspektiv inte var utformad till de boendes förmågor och behov. Dessa omständigheter bedömdes ha haft betydande påverkan för utgången av branden. Utgången bedömdes även ha påverkats av att en annan räddningsinsats pågick samtidigt och ansträngde räddningstjänstens förmåga.⁸⁰

2009 omkom sju personer i ett flerbostadshus i Stockholm när de försökte utrymma en lägenhet via ett trapphus som var fyllt med farlig brandrök som strömmade ut från en eldsvåda i en lägre belägen lägenhet. Den dödliga utgången var orsakad av riskabelt utrymnings-agerande och av att rökgasventileringen av trapphuset inte fungerade.⁸¹ Efter olyckan utredde Boverket om ett eventuellt införande av krav på ett antal brandtekniska funktioner skulle kunna mildra effekterna i liknande brandsituationer. Boverket kom fram till att de kostnader som respektive krav skulle föra med sig var mycket stora. Vid en avvägning i förhållanden till nyttan av kraven och risken för liknande brandsituationer konstaterade verket att det inte var motiverat att införa kraven vare sig retroaktivt för befintliga byggnader eller för nybyggnation. Boverket underströk däremot vikten av byggnadsägares löpande underhåll av brandsäkerhetsfunktioner och ansåg även att kommunen i sin tillsyn särskilt borde uppmärksamma brandsäkerhetsbrister av det slag som hade konstaterats. Boverket ansåg därutöver att det var viktigt att kunskap om agerande vid brand spreds, till exempel genom MSB:s informationsinsatser.⁸²

2004 brandhärjades ett hotell i Borgholm vilket medförde att två personer omkom, två personer skadades allvarligt och omfattande egendomsskador uppstod. Hotellet bestod av flera byggnader, bland annat från 1820- och 1880-talet vilka hade byggts om i omgångar. Brandorsaken kunde inte fastställas. Den dödliga utgången bedömdes bero på att hotellets brandtekniska skydd var otillräckligt och att det saknades nödvändig beredskap för åtgärder i samband med brand. Vidare konstaterades att den genomförda myndighetstillsynen av hotellets brandskydd hade varit ofullständig och att uppföljningen

⁸⁰ Statens haverikommission (2015), *Brand på Textes HVB-hem i Norrtälje, Stockholms län, den 27 augusti 2013*, rapport RO 2015:01, dnr O-09/13, s. 8 och 95.

⁸¹ Statens haverikommission (2010), *Lägenhetsbrand, Kuddbygränd 12, Rinkeby, Stockholms län, den 25 juli 2009*, rapport RO 2010:01, dnr O-08/09, s. 10.

⁸² Boverket (2011), *Utredning av alternativ för förbättrat brandskydd i trapphus i flerbostadshus*, dnr 1239–2819/2009, s. 3.

av tillsynen hade brister eftersom befintliga brister och fel i brandskyddet kunnat kvarstå utan åtgärd.⁸³

Exempel på återkommande brandtekniska problem

Det har under vår utredning framkommit att en del brandtekniska problem återkommer, vilket följande är exempel på.

Brandfarliga fasadsystem kan förekomma i högre byggnader i Sverige och användningen av brännbar isolering tenderar att öka. Det finns också stöd att för det finns skillnader i bedömningen av fasaders brandegenskaper mellan olika byggprojekt. Oftast sker endast så kallad skrivbordsbedömning av konsult för brandegenskaperna för sammansatta fasadsystem. Fysiska brandtest förekommer i betydligt mindre omfattning.⁸⁴

En annan byggnadsteknisk brist som har visat sig vara vanlig är bristande åtgärder mot brandspridning via lätta vinskonstruktioner i radhus och flerbostadshus. Den aktuella bristen ökar risken betydligt för snabb brandspridning mellan bostäder via vindsutrymmet.⁸⁵

Ett brandtekniskt problem som aktualiserats i modulbyggda flerbostadshus är att utrymmen mellan moduler är svåråtkomliga för släckning. Bristande brandtätningar möjliggör för brand att komma

⁸³ Statens haverikommission (2006), *Brand i Hotell Borgholm, Borgholm Öland, H län, den 9 april 2004*, rapport RO 2006:03, dnr O-01/04, s. 6–7, 15.

⁸⁴ Se brand- och riskkonsultföretaget Briabs presentation från 2017-12-15 av genomförd enkät för att få en uppfattning av förekomst av brandfarliga fasadsystem. 113 anonyma svar inkom från brandskyddsprojektörer, byggnadsinspektörer, räddningstjänster, entreprenörer och andra verksamheter inom bygg-, brand- och fastighetsbranschen spridda över landet. Omkring 10 procent svarade att de kände till minst en högre byggnad i Sverige med riskfylld fasadlösning från brandsynpunkt. Undersökningen var en reaktion på den ödesdigra branden i höghuset Grenfell Tower i London 2017 då 72 människor omkom och där snabb brandspridning via fasaden haft avgörande betydelse för förlopp och utgång.

⁸⁵ Boverket informerar – Boverkets information till länsstyrelser, kommuner och räddningstjänster, utgåvorna 2003:6 och 2008:4. Se även Hem & Hyras webbplats med uppföljande artiklar om brandskydd i radhus 1 och 2 december 2022, <https://www.hemhyra.se/nyheter/msb-vill-se-fler-kontroller-av-brandskyddet-i-radhus-vi-behover-gora-nagot/>, besökt den 19 december 2022. För exempel på den aktuella bristen på senare år se följande dokument: Räddningstjänsten Syd (2018), *Förundersökning, Brand i lägenhet, Lund 2018-10-07*, dnr 1900.2018.03507 samt Räddningstjänsten Enköping-Häbo (2021), *Brandutredning – Brandspridning till vindar i bostadshus, tre olika händelser 2019–2020*, dnr 2021-000238-5050 samt Räddningstjänsten Östra Skaraborg (2021), *Olycksundersökning – Brand i flerbostadshus*, dnr 2020-000758 samt Medelpads Räddningstjänstförbund (2022), *Särskild olycksutredning – Dödsbrand med snabb brandspridning*, dnr 2021-000659 samt Räddningstjänsten Skåne nordväst (2022), *Olycksundersökning Nivå 3, Brand i byggnad, Västersjögatan 18 B, 2022-03-16*, dnr 56/2022 samt Räddningstjänsten Mälardalen (2022), *Händelseutredning, Brand i radhus, Västerås, 2022-04-29*, dnr 2022/512-RTMD-926.

in i utrymmena, som i regel förgrenar sig genom hela byggnaden och således riskerar att ge omfattande brandspridning.⁸⁶

Underhållet av brandtekniska system kan kräva särskild kompetens och regelbundna kontroller. Det händer att fastighetsägare uppger att deras brandsystem är svåra och kostsamma att underhålla och är frustrerade över att det under projektering valts brandlösningar som initialt sparar pengar, men i förvaltningsskedet visat sig bli dyra och komplicerade att underhålla. Det uppges att det förekommer att brandskyddsdokumentation saknas eller inte uppdaterats och att detta försvårar underhållet av brandskyddet. Planer för bevarande av brandskyddsdokumentation uppges därför behövas, särskilt avseende bostadsrättsföreningar.⁸⁷

En effektiv och i många avseenden enkel brandskyddsåtgärd är brandvarnare. Omkring en tredjedel av de personer som omkommer i bostadsbränder hade kunnat räddas om det funnits en fungerande brandvarnare.⁸⁸ Förekomst av brandvarnare varierar emellertid märkbart mellan olika typer av hushåll och det bedöms finnas betydande möjlighet att förbättra förekomsten.⁸⁹

Brandtekniska brister uppstår ofta vid utförandet

Många allvarliga brandtekniska brister beror på bristande utförande. Som exempel kan nämnas otäta genomföringar i brandcellsgränser, bristande brandskyddsmålning, avsaknad av tätning av hålrum mellan moduler, avsaknad av brandstopp och skydd för brännbar isolering.⁹⁰

⁸⁶ Se minnesanteckningar från vårt möte med Uppsala brandförsvär 22 februari 2022. För exempel på den aktuella bristen på senare år se följande dokument: Umeå kommun Brandförsvär & Säkerhet (2013), *Fördjupad olycksundersökning Brand i flerbostadshus i Luleå, Klintvägen*, dnr 241.2013.00510/32866, s. 2 och 21–22 samt Räddningstjänsten Syd, *Olycksutredning, Brand i byggnad 2022-07-17, Malmö*, Händelserapport G2022.081890 samt Storstockholms brandförsvär, *Gubbängsskolan 2016-08-26*, dnr 342–1054/2016 samt Uppsala brandförsvär, *Beslut om föreläggande enligt lagen om skydd mot olyckor – Stiftelsen Västmanland-Dala Nations Studentbostäder*, dnr 2019-000277.

⁸⁷ Uppsala brandförsvär (2021), *Hållbart brandskydd*, dnr RÄN-2021-00033, s. 6–10.

⁸⁸ Runefors, M. (2020), Lunds universitet, *Fatal Residential Fires – Prevention and Response*, fig. 9.

⁸⁹ MSB (2022), *Lärande från bostadsbrand – Analytiska: Brandvarnare*, MSB1941, s. 35.

⁹⁰ Uppsala brandförsvär (2021), *Hållbart brandskydd*, dnr RÄN-2021-00033, s. 7.

Förslag om kontroll av brandsäkerhet

I ett kunskapsunderlag avseende kontroll av brandsäkerhet som vi har inhämtat föreslås i huvudsak följande kontrollåtgärder:⁹¹

- Kraven på kontroller bör anpassas efter riskfaktorer och klassificeringar av byggnadsverk, exempelvis i enlighet med standarder.
- Oberoende kontroller bör kunna krävas och begreppet oberoende tydliggöras.
- Certifierade sakkunnigas roll som övergripande ansvarig för kontrollen av ett tekniskt egenskapsområde bör tydliggöras. Att uppmärksamma när mer specialiserad kompetens behövs för viss kontroll bör ingå i det övergripande ansvaret.
- Certifierade sakkunniga bör involveras tidigare i byggprocessen än i dag.
- Krav på utförandekontroller bör tydliggöras.
- Dokumentation av brandskydd bör formaliseras.
- Dagens statiska kontrollplan bör utvecklas så att kontroller anpassas efter de behov som dyker upp under byggprocessen.
- Det bör utredas hur digitaliserat stöd för kontrollarbete kan underlättas genom maskintolkning av tekniska krav.

9.3.3 Säkerhet vid användning

När det gäller säkerhet vid användning finns såvitt vi kunnat utreda följande brister som kan leda till allvarliga personskador.

Den första avser bristande taksäkerhetsanordningar som kan bidra till fallolyckor. Problemen består bland annat av undermåliga glidskydd till stegar, olämplig placering av tillträdesleder till takytor samt avsaknad av möjlighet till löpande förankring vid sidoförflyttning. Anledningar till problemen uppges vara att det på marknaden förekommer olämpliga produkter för taksäkerhetslösningar, att det upplevs svårt att avgöra en lösnings överensstämmelse med krav, bristande kunskap om aktuella regelverk samt avsaknad av kontroller.

⁹¹ Briab (2023), Strömngren M. och Cronsioe C., *Efterlevnad och kontroll av brandskyddskrav med förslag på åtgärder – Underlag till Bygghälsoutredningen Fi 2022:06*, s. 40–41.

Att taksäkerhetsregler framgår i flera olika författningar upplevs försvåra tillämpningen. Vissa detaljregler upplevs motstridiga mellan författningarna, även med beaktande av att de kan rikta sig mot olika målgrupper. Det efterlyses krav på dokumenterad riskanalys med beskrivning av tänkta arbetssituationer på tak och hur taksäkerhetsanordningar anpassats för dessa när byggnader ska uppföras eller ändras. Det efterlyses även krav på återkommande kontroller av taksäkerhetsanordningarnas funktion.⁹²

Den andra området med brister som vi har noterat gäller glas och glasrelaterade byggprodukter. Glas kan utgöra räckan på balkonger, läktare, trappor och andra platser med risk för fallolyckor från hög höjd. Glas kan även användas på stora ytor av dörrar och väggar så att glaset blir svårt att upptäcka, med risk att gå in i glaset. Hållfasthet, sprickbeteende, kontrastmarkering och infästning för glaset har i sådana här olika fall väsentlig betydelse för att minimera risken för allvarliga personskador. Det uppges brista rörande dessa val i både projektering och utförande. Byggnadsnämnderna uppges också ha svårt att bedöma om glas har monterats enligt bygghandlingarna och om lämpliga glas och glasinfästningar används.⁹³

Den tredje området med brister som vi noterat avser klämrisk i hissar med dubbla dörrar. Det har inträffat flera olyckor med äldre hissar, bland annat där barn befunnit sig i utrymmet mellan hiss-korgens dörr och dörren till våningsplanet när hissen har startats. Även andra typer av klämskador har uppstått, till exempel av att kläder har fastnat.⁹⁴

9.4 Undantagna byggnadsverk i kontrollsystemet

Det system med kontrollplan, sakkunniga, kontrollansvariga, start- och slutbesked som föreskrivs i PBL gäller för lov- och anmälningspliktiga bygg-, mark- och rivningsåtgärder. Ekonomibygnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring är i regel undan-

⁹² SBUF och AFA-Försäkringar, Hallgren L.-E., Axelsson PeO (2020), *Arbetsolycksfall vid takarbete*, s. 11, 15, 26, 28, 31 och 45. Brev samt e-post från Plåt- och ventföretagen till utredningen daterade 2022-10-26 respektive 2022-10-27. Minnesanteckningar från möte mellan utredningen och Plåt- och ventföretagen 2022-10-25.

⁹³ Digitalt möte mellan utredningen och Glasbranschens teknik & utbildningscenter, Glascentrum 2022-10-14. För exempel på en glasrelaterad dödsolycka se Polisens primärrapport i dödsfalls-ärendet 1200-K136663-13.

⁹⁴ Se Boverket (2022), *Uppdrag att utreda åtgärder för vissa säkerhetsrisker i äldre hissar*, rapport 2021:23, inklusive bilagor. Se särskilt ändringsförslaget rörande 3 kap. 11 § PBF.

tagna bygglovs- och anmälningsplikt och omfattas således inte av krav på kontrollplan, start- och slutbesked eller andra kontrollbestämmelser enligt plan- och bygglagen.⁹⁵ Stall och en del andra förvaringsutrymmen för djur ska dock godkännas enligt djurskyddslagen (2018:1192) genom så kallad förprovning av länsstyrelsen från djurskydds- och djurhälsosynpunkt innan byggnaden uppförs, byggs om, ändras eller tas i anspråk. Länsstyrelsen ska därpå genom besiktning kontrollera att åtgärden är gjord i enlighet med förprovningsbeslutet. Härvid ställs bland annat krav på att det för djuren finns godtagbart byggnadstekniskt skydd mot brand.⁹⁶ Att undantaget gäller ekonomibyggnader har påtalats vara riskabelt då dessa ofta är känsliga för konstruktionsfel med sina stora spännvidder. Det uppges också vara vanligt förekommande att det faktiskt finns inbyggda konstruktionsfel i ekonomibyggnader, vilket kan orsaka rasolyckor när de utsätts för storm eller riklig snömängd.⁹⁷

I PBF finns det undantag för vissa anmälningspliktiga åtgärder. Undantaget gäller bland annat åtgärder i fråga om byggnader som tillhör staten eller en region. Undantaget omfattar ändringar som innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar berörs och ändringar som påverkar väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden.⁹⁸ Detta undantag träffar bland annat sjukhus som tillhör regionerna och innebär då att dessa inte omfattas av krav på kontrollplan, start- och slutbesked eller andra kontrollbestämmelser när de ändras så att bärande konstruktion berörs eller brandskyddet påverkas väsentligt.⁹⁹

⁹⁵ Se bland annat 9 kap. 3 § PBL samt 6 kap. 6 § PBF.

⁹⁶ 6 kap. 1 § Djurskyddslag (2018:1192) samt 6 kap. 1 och 3 §§ Djurskyddsförordning (2019:66) samt 5 kap. 18 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om nötkreaturshållning inom lantbruket m.m.; SJVFS 2019:18 (L 104) samt Jordbruksverkets motsvarande författningar för andra typer av djurhållning.

⁹⁷ SBUF, Lagerqvist O. (2018), *Säkra kostnadseffektiva stålentreprenader*, projekt 13545, s. 14–15.

⁹⁸ 6 kap. 5 och 6 §§ PBF.

⁹⁹ 6 kap. 5–6 §§ PBF. E-post från Regionfastigheter inom Region Skåne till utredningen 15 september 2023.

10 Reflektioner över kontrollsystemet

10.1 Inledning

Av de olyckor som vi har belyst i kapitel 9 framgår att orsakerna i regel kan härledas till fel som har gjorts under byggprocessen vid projektering eller utförande och till förvaltningsskedet genom bristande underhåll. Att material och byggprodukter inte skulle leva upp till prestandadeklarerade egenskaper ser vi däremot inte som en vanlig orsak till att allvarliga olyckor inträffar. Inte heller förefaller något peka på att det skulle finnas särskilda brister i Boverkets materiella föreskrifter om bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand eller säkerhet vid användning, det vill säga EKS och BBR. Problemen synes i stället till stor del kunna härledas till reglerna om kontroll. Det är således rimligt att anta att långt fler byggnadstekniskt relaterade olyckor hade kunnat förhindras med en effektivare kontroll än vad dagens regler innebär. Det är ett faktum att allvarliga byggnadstekniska fel i dag passerar kontrollsystemet obemärkt.

Kontrollsystemets utformning beror delvis på hur bemyndiganden om föreskriftsrätt är utformade. Det kan finnas anledning att betänka tydligheten i och avsikten med en del av dessa bemyndiganden och även betänka hur bemyndigandena kommit att nyttjas. Det finns också områden som i dag inte primärt har med plan- och byggreglerna att göra men som ändå sannolikt har betydande inverkan på uppkomsten av allvarliga fel. Det handlar bland annat om bristande erfarenhetsåterföring inom byggsektorn och stress i byggprojekt.

10.2 Betydelsen av kompetensbrist och tidspress för olyckor

När det handlar om att förstå varför ett byggfel överhuvudtaget uppstår är det av vikt att begrunda hur kompetens och tidspress påverkar byggprojekt. Boverket konstaterade exempelvis 2018 i sin kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn att just brist på tid och kompetens utgör en dominerande orsak till att tekniska problem uppstår.¹ Boverkets kartläggning var generell för många olika tekniska områden inom byggsektorn, men vi finner inte anledning att tro att förhållandena skulle vara annorlunda rörande specifikt bärformåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand eller säkerhet vid användning. Kompetensbristen yttrar sig på olika sätt, till exempel genom att lärdomar av olyckor inte tas till vara. Ett exempel på detta är att efter rasolyckan i Tarfalahallen påträffades många hallbyggnader med allvarliga tekniska brister, trots att lärdomar fanns från de många rasolyckorna av just hallbyggnader vintrarna 2009/2010 och 2010/2011.² Indikationer finns också på att det förekommer högre byggnader i Sverige med brandfarliga fasadlösningar, trots lärdomen från branden i Grenfell Tower och liknande händelser dessförinnan.

Förutsättningar för en god erfarenhetsåterföring finns redan i vissa avseenden. Lärdomar om de tekniska orsakerna till olyckor kan exempelvis i dag i varierande grad samlas in av räddningstjänst, polis, Haverikommissionen, Boverket, MSB, Arbetsmiljöverket, akademien, försäkringsbolag samt företag och organisationer inom bygg- och fastighetssektorn. Enligt vad vi framfört tidigare så kan dock svårigheten i att på ett preventivt sätt tillämpa underhållskravet i PBL bidra till att åtgärdande av brister i befintliga byggnadsverk inte utförs även då kunskap om riskfyllda lösningar är spridd. Så länge det är okänt för såväl byggnadsägare som byggnadsnämnd i vilka specifika byggnadsverk som de riskabla lösningarna förekommer så kommer dagens underhållskrav alltså inte leda till att problemen avhjälpas i tillräcklig utsträckning.

¹ Boverket (2018), *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn*, rapport 2018:36 s. 10.

² Med hallbyggnader avser vi byggnader med större öppna volymer, exempelvis idrottshallar, ishallar, lagerbyggnader, handelsbyggnader, ekonomibygnader och liknande.

När det gäller kompetensbrist noterar vi kritiken om varierande kompetens bland sakkunniga och kontrollansvariga, som framgår i betänkandet *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*. Att kompetensen hos dem som certifierats för sin kompetens är god är inte bara viktig för de tekniska bedömningar som ska utföras, utan även viktigt för trovärdigheten för kontrollsystemet i allmänhet.

När det gäller kompetens kan åtskillnad göras mellan kunskap om regelverk respektive kunskap om teknik. Sakkunniga och kontrollansvariga behöver ha kunskap inom båda områdena för att kunna göra sina bedömningar. De formella kraven på hur dessa bedömningar ska kommuniceras är dock vaga. Hur reglernas efterlevnad och tekniska lösningar bedöms av de certifierade personerna riskerar således att inte tydligt framgå för byggnadsnämnden eller byggherrens organisation.

Att överhuvudtaget hitta vilka bestämmelser som är relevanta för exempelvis en enskild projektör eller entreprenör att förhålla sig till för att följa tekniska krav på ett byggnadsverk kan upplevas som en barriär att ta sig igenom. Regelverket är omfattande och uppdelat i olika typer av författningar, standarder och andra dokument. Förutom att certifierade personer, byggnadsnämnder, Boverket, MSB och andra myndigheter kan sprida kunskap om regelverket så kan utvecklade och smidiga digitala sökfunktioner utgöra en betydande hjälp.

Tidspress finns inte bara för byggherrens organisation. Den finns även för handläggarna på byggnadsnämnderna vilket bland annat påvisas i vår undersökning genom uppgifterna om att handläggarnas arbete omfattas av kvantitativa målsättningar för ett antal handlagda ärenden per år. Det synes därmed saknas utrymme för den arbetstid som handläggningen av riskfyllda ärenden kan kräva. De inkomna svaren om att detaljerat beslutsunderlag är tidskrävande, och synes ibland bortprioriteras vilket också tyder på att det kan saknas utrymme för komplexa och tidskrävande bedömningar. Ytterst handlar frågan om vad lämplig omfattning av kommunal handläggning är om hur pass tydlig förväntan som ställs på byggnadsnämnden.

10.3 Plan- och byggreglerna

10.3.1 Plan- och byggreglerna är flexibla under byggprocessen

Plan- och byggreglerna är huvudsak utformade med ett ganska stort mått av flexibilitet när det gäller byggprocessen. Reglerna bygger på att byggnadsnämnden har förtroende för byggherren och dennes organisation. Den utgår därmed från att byggherren har eller ser till att ha en organisation som säkrar för att byggprocessen genomförs på ett sådant sätt att åtgärden uppfyller de krav som reglerna ställer för den specifika processen. Regelverket är med andra ord tillitsbaserat.

Det finns utrymme för byggnadsnämnden att aktivt styra byggprocessen för att uppfylla de krav som ställs. Det sker genom att nämnden kan bestämma att en kontroll ska ske av en sakkunnig, när och om nämnden bedömer att det finns behov av det.

Det finns också möjlighet att dela upp en byggåtgärd i flera etapper genom delstartbesked. Ett delstartbesked gör det möjligt att säkerställa att de kontroller som är nödvändiga för att uppfylla reglerna har genomförts innan nästa etapp av byggprojektet påbörjas. Vidare kan nämnden också förena ett startbesked med ett visst villkor för att påbörja åtgärderna. Nämnden kan i vissa fall besluta om kompletterande villkor och ingripa med tillsynsåtgärder mot den som är byggherre, kontrollansvarig eller sakkunnig ifall någon av dem bryter mot någon skyldighet enligt plan- och byggreglerna.

Mot denna bakgrund finns det flera verktyg som en byggnadsnämnd kan använda för att se till att de åtgärder som byggherren utför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav eller beslut som gäller enligt plan- och byggreglerna. Däremot visar de systematiska brister och otydligheter som finns i systemet att dessa verktyg inte fungerar i praktiken av flera skäl. Det finns därmed behov av förtydliganden med mera för att regelverket och verktygen ska fungera på det sätt som de är avsedda.

10.3.2 Plan- och byggreglerna är inte så flexibla under förvaltningskedet

I förvaltningskedet är plan- och byggreglerna däremot inte särskilt flexibla. Det framgår till exempel genom att underhåll ska ske utifrån de krav som gällde när byggnadsverket uppfördes eller ändrades. En

byggnadsnämnd behöver anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i plan- och byggregelverket för att använda sig av de verktyg som finns till nämndens förfogande. Nämnden har rätt att få tillträde till fastigheter och byggnadsverk och inhämta upplysningar. Nämnden kan också besluta om åtgärds- och rättelseförelägganden.

Risken för olyckor med allvarliga personskador kan minskas om ett byggnadsverk underhålls. Den risken kan också minska om brister som tidigare inte har varit kända kan upptäckas och åtgärdas.

Det innebär att brister i underhållet är av särskild vikt att upptäcka för att säkerställa att sådan brister inte leder till olyckor. I detta avseende har en byggnadsnämnd i princip endast ett verktyg till sitt förfogande. Nämnden kan meddela ett föreläggande om underhållsutredning. För att det ska vara möjligt måste nämnden ha gjort en utredning om att en underhållsutredning behövs. Detta behov förutsätter en inspektion eller liknande. Det kräver dessutom att det finns en sakkunnig som är certifierad för uppgiften. Av vår utredning framgår att det i dagsläget endast finns sakkunniga inom brandskydd. Att vi inte har certifierade sakkunniga inom fler tekniska egenskapskrav, särskilt inom områdena bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet vid användning, innebär att ett föreläggande om underhållsutredning inte är ett verktyg som kan få betydelse för att upptäcka sådana brister inom dessa tekniska egenskapskrav som i sin tur kan medföra risk för allvarliga personskador. Vår utredning visar att det finns behov av fler typer av sakkunniga. Däremot saknas skäl för fler nischade sakkunniga. Behovet av sakkunniga inom övriga tekniska egenskapskrav förutsätter vidare att Boverket tar fram föreskrifter om certifiering och att ett eller flera certifieringsorgan ackrediteras för att certifiera sådana sakkunniga. Det sagda talar enligt vår mening även för att det kan finnas behov av vissa kontroller under förvaltningsskedet för att motverka olyckor.

10.3.3 Flexibiliteten äventyrar kontrollerna

Ramarna för kontrollsystemet präglas som nyss nämnts av tillit. Det finns dessutom ett betydande tolkningsutrymme i den praktiska tillämpningen. Det innebär att tillämpningen av regelverket kan komma att skilja sig åt mellan kommuner. Den kan även vara personberoende och skilja sig åt beroende på den bedömning som en enskild

handläggare gör i ärendet. Olika kontrollansvariga, sakkunniga och byggherrar kan också göra olika bedömningar eller tolkningar. Detta medför att systemet kan upplevas som oförutsebart. Det skapar också ett system där vi har kontroller som i praktiken inte fungerar eftersom de inte i tillräcklig mån synes förhindra risken för olyckor som medför eller kan medföra allvarliga personskador. Det framgår till exempel genom det underlag som visar att kontrollsystemet inte synes bidra till att lämpliga och adekvata kontroller utförs. Det framgår även av att regelverket lämnar tämligen öppet för att godta undermålig dokumentation som inte lägger någon större vikt på om åtgärden överensstämmer eller genomförs i enlighet med gällande krav eller om kontroller och utförda byggåtgärder återgivits korrekt.

I detta avseende bör det noteras att det finns inget som tyder på att bristerna beror på systematiskt fuskande eller medvetna brister av något slag. Den som vill överleva på marknaden är mån om att kontrollera att produkten eller tjänsten inte är felaktig. Många enskilda personer känner dessutom en yrkesstolthet och sätter stort värde i att kvaliteten är god på det som projekteras, utförs eller kontrolleras. Det kan även finnas andra incitament såsom försäkringskrav eller annat som kan påverka nämnda risker. Dessa incitament är dock inte tillräcklig garant för hög kvalitet.

10.3.4 Vem är byggherre?

En grundläggande ansvarsfråga i kontrollsystemet är vem som är byggherre. Den avsedda betydelsen av begreppet byggherre förutsätter att det identifieras vem som för egen räkning utför eller låter utföra projektering och fysiska arbeten. I allmänhet är det dock inte något problem. Vem som är byggherre framgår av ansökan om bygglov eller den anmälan som har gjorts.

Begreppet för egen räkning kan innefatta olika varianter av finansieringslösningar och avtalsformer som finns i ett byggprojekt. I definitionen av en byggherre pekar lagstiftaren på den som utför eller låter utföra arbetet i ett byggprojekt. I praktiken kan detta vara minst två olika aktörer. I regel finns nämligen minst en aktör som utför och en som låter utföra arbeten i ett byggprojekt. Dessa aktörer kan även vara fler om de har avtalat eller på annat sätt delat upp vem som ska svara för projekteringsarbeten respektive fysiska arbeten.

Att bland dessa aktörer klargöra vem som betalar vem, och för vad, och om det kan betraktas som för egen räkning kan vara tids- och resurskrävande på ett sätt som inte är effektivt eller rimligt i byggnadsnämndernas löpande verksamhet.

Den som vid lovansökan eller anmälan anges som byggherre och betraktas som byggherre av byggnadsnämnderna. I den praktiska tillämpningen saknar nämnderna utrymme att utreda vem som är byggherre. Frågan ställs särskilt på sin spets om den nämnden utgår från är byggherre har en annan uppfattning än nämnden och bestrider detta vilket kan försvåra och förlänga nämndens handläggning.

10.3.5 Bemyndigande att meddela föreskrifter om kontroll

Regeringen har bemyndigat Boverket att meddela föreskrifter om utförande av byggåtgärder som omfattas av byggherrens ansvar. Det framgår inte om bemyndigandet även avser projektering inför utförandet. Vad gäller de tekniska egenskapskraven i PBF anges att ett byggnadsverk ska vara ”projekterat och utfört”. Det kan tolkas som att projektering inte är en del av utförandet och med det synsättet skulle bemyndigandet alltså inte täcka projektering.

Rubriken till det aktuella bemyndigandet bidrar inte till klarhet. Med rubriceringen ”Kontrollen av genomförandet av bygg-, rivnings- och markarbeten” finns det anledning att tro att bemyndigandet omfattar kontrollen av åtgärderna. Vid en läsning av bestämmelsen verkar dock inte så ha varit avsikten. Bestämmelsen är otydlig, vilket kan skapa en osäkerhet om vilka befogenheter Boverket har. Det kan medföra risk för att nödvändig reglering inte beslutas. Därmed uppkommer behov att klargöra bemyndigandet.

Att det finns behov av att klargöra bemyndigandet påvisas även av att det finns föreskrifter om kontroll när det gäller vissa aspekter av egenkontroll av projektering. Dessa föreskrifter anger exempelvis att dimensioneringskontroll ska göras för vissa byggnadsverk som innehåller bärverksdelar av vissa säkerhetsklasser. Anvisningar om dimensioneringskontrollantens självständighet och kontrollens omfattning anges däremot endast övergripande och som allmänt råd.³ Vilken kompetens som krävs för att utföra kontrollen finns inte angiven. De sistnämnda föreskrifterna är inte meddelade med stöd av

³ Se avd. A, 13 och 25 §§ EKS.

det bemyndigande som gäller föreskrifter om byggherrens ansvar för utförandet. Oklarheter av det här slaget medför otydlighet i den praktiska tillämpningen.

När det gäller brister i tillämpningen av kontrollplaner och egenkontroller har Boverket bedömt att en identifiering av intyglämnare, reglering av riskbedömningar och innehåll i intyg kan motverka brister särskilt om digitaliserade lösningar används.⁴ Förbättringar som rör tillämpning av kontrollplaner och egenkontroller skulle enligt vår mening kunna bidra till förstärkt och tillförlitlig kontroll. De nyss nämnda föreslagna åtgärderna torde kunna vidtas inom ramen för Boverkets befintliga föreskriftsrätt.⁵

10.3.6 Kontrollregelverkets användarvänlighet och dess påverkan på roller och ansvar

Vår bedömning är flera aktörer i byggprocessen har varierande och ibland i viss mån bristande kunskaper om kontrollsystemet. Samtliga aktörer synes vara av uppfattningen att andra aktörer har bristande kompetens. Underlaget från olyckorna visar att den praktiska tillämpningen av kontroller inte förhåller sig särskilt väl till lagstiftarens resonemang i förarbetena till PBL när det gäller vikten av egenkontroll, det vill säga att alla vet vad de ska göra, ser till att det blir gjort, kontrollerar att det blivit rätt utfört och dokumenterar att så har skett.⁶

En bidragande orsak till att en aktör kan känna osäkerhet kring sin roll i kontrollsystemet, och rörande byggregelverket i övrigt, kan vara regelverkets komplexitet och oförutsebarhet. Reglerna om byggande och kontroll av byggnadsverk är i dag utspridda i lagar, förordningar och föreskrifter. I många fall behöver den enskilde aktören även känna till standarder och andra branschdokument. Att tydliggöra detta regelverk som helhet ligger utanför ramen för vårt uppdrag. Vi kan dock bidra i det arbetet genom att vi undanröjer de otydligheter som finns och som faller inom ramen för vårt uppdrag, bland annat genom att pedagogisera disposition och författningstexternas utformning, tydliggöra rollfördelning och ansvar. Det kan handla om att framhäva intentioner för bestämmelser som i dag endast framgår av förarbeten, tydliggöra ansvar eller ändra begrepp och lydelse så

⁴ Se avsnitt 9.2.1 vid underrubriken ”Kontrollplaner är ofta undermåliga”.

⁵ 10 kap. 22 och 24 §§ PBF.

⁶ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 303.

att dess betydelser lättare kan förstås eller lättare stämmer överens med systematiken och lagstiftarens intentioner.

10.4 De sakkunnigas roll

10.4.1 Sakkunniga är en förutsättning för sakkunnigkontroll

De regler som gäller för bedömning av behovet av sakkunnigkontroll förutsätter att det finns sakkunniga att tillgå inom riskfyllda egenskapsområden som kan leda till allvarliga personskador. I den promemoria som ligger till grund för reglerna klargörs också att syftet är att betona vikten av att en sakkunnig kontrollerar åtgärder i byggnadsverk som kan medföra allvarliga personskador, till exempel till följd av ras.

PBL och PBF ställer inga krav på vilka tekniska egenskapsområden som specifikt ska täckas av sakkunniga. Genom bemyndigande har detta i stället överlämnats till Boverket att ta ställning till. Boverket har bedömt att sakkunniga inom bärförmåga och säkerhet vid användning behöver nischas i så pass många underområden att marknadsmässiga förutsättningar skulle saknas. Frågan har bedömts annorlunda i Danmark, med mindre marknadsunderlag än Sverige. Där krävs personcertifiering inom egenskapsområdena bärförmåga och brand-säkerhet för att utföra kontrollarbete och certifieringarna ges i tre nivåer för vardera egenskapsområde beroende på personens erfarenhet och utbildning. Projektets komplexitet och riskerna vid ett eventuellt haveri ligger i sin tur till grund för vilken certifieringsnivå som krävs i det enskilda fallet.⁷

Mot denna bakgrund bedömer vi att det finns skäl för tydligt upprättade ramar för en kontrollantkår med bekräftad kunskap och lämplighet även inom egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet vid användning, likt dagens sakkunniga för säkerhet i händelse av brand och andra tekniska egenskapsområden. Om detta lämpligen görs genom utveckling av det befintliga systemet med sakkunniga eller på annat sätt är en fråga som vi behandlar i kapitel 11.

⁷ Se avsnitt 8.4.2.

10.4.2 Kontrollutlåtanden

I kontrollsystemet läggs stor vikt vid olika utlåtanden och intyg. I förarbetena till PBL beskrivs exempelvis utlåtandet från kontrollansvarig som det bästa beslutsunderlaget inför slutbeskedet.⁸ Vidare värderas sakkunnigas utlåtanden högt. Byggnadsnämnden ska godta utlåtandena, utan att det finns någon i lag eller förordning reglerad möjlighet att bortse från utlåtandet om det innehåller några uppenbara felaktigheter.⁹ Det finns inte ens någon möjlighet att entlediga den sakkunnige om han eller hon missköter sitt uppdrag. Enligt ÄBPF kunde byggnadsnämnden bortse från sakkunnigas utlåtanden, om särskilda omständigheter föranledde det.¹⁰ Den möjligheten borde finnas även i dag.

Även underlagen till kontrollplanen, i form av egenkontrollintyg, bygger i dag på tillit. Detta gäller särskilt i de fall då det inte är enkelt för byggnadsnämnden att bilda sig en uppfattning om intygets överensstämmelse med verkliga förhållanden.

Gemensamt för utlåtandena och intygen är att det i dag inte finns några formaliakrav på dess innehåll eller vilken information som ska förmedlas. Möjlighet att uttrycka sig vagt eller tvetydigt i utlåtanden och intyg finns således, vilket inte torde sporra uppgiftslämnarens ansvarskänsla eller gynna mottagarens möjlighet att tolka budskapet. Som jämförelse kan nämnas MSB:s föreskrifter om dokumentation av brandskyddskontroll. Av sådan dokumentation ska basala uppgifter framgå, såsom vad som kontrollerats, vilka provningar som gjorts, resultat och datum för kontrollen.¹¹ Det danska regelverket för kontroll av byggprojekt är ett annat exempel där det specificeras mycket ingående vad som förväntas av en rapportering av till exempel kontroll av bärförmåga.¹²

Av ovanstående framgår att det kan finnas behov av att reglera vad ett utlåtande ska innehålla, hur de ska kunna ifrågasättas och om det bör finnas en möjlighet att entlediga en sakkunnig som inte uppfyller sina skyldigheter.

⁸ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 326.

⁹ 7 kap. 4 § PBF.

¹⁰ Se 18 § ÄBPF.

¹¹ 12 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om rengöring (sotning) och brandskyddskontroll (MSBFS 2014:6).

¹² §§ 523 Stk. 4, 524, 525, 540 och 548 Byggningsreglement 2018, BEK nr 1399 af 12/12/2019 (BR18) samt avsnitt 3.4 och 5.6 i SBi-anvisning 271.

10.4.3 Beroendeförhållandet mellan parterna i kontrollen

Som framgår av kapitel 9 kan det uppstå vissa följder av att parterna inte är oberoende till varandra. Rollen som kontrollant kan vara utsatt, särskilt för den som är ekonomiskt eller organisatoriskt beroende av den man har att kontrollera. I en kontrollants arbete ingår bland annat att ifrågasätta projektering och utföranden och uppmärksamma tveksamma lösningar. Det kan leda till att åtgärdsbehov uppdragas, med tidsförlängningar och kostnader för projektet. En kontrollant som upplever risk att ådra sig irritation, eller risk att inte bli anlitad igen, har inte heller goda förutsättningar för sin uppgift. Kontrollantens oberoende ställning får därmed i många fall anses utgöra en förutsättning för en trovärdig kontroll.

När det gäller dimensioneringskontroll är relationen mellan kontrollant och den som blir kontrollerad övergripande väglett av Boverket genom ett allmänt råd. Av rådet framgår att kontroll bör utföras av en person som inte har varit delaktig i framtagandet av de handlingar som ska kontrolleras samt att graden av organisatorisk och ekonomisk självständighet för den som utför dimensioneringskontroll bör ökas vid projekt av mer komplicerad natur.¹³ Genom rådet värnas således kontrollantens självständighet, även om ett allmänt råd inte har någon rättslig effekt. Krav kan inte ställas på oberoende. Det skiljer sig från vad som gäller om självständighet Danmark, Norge och Finland.

Kontrollanters självständighet är en fråga som kan ingå i den genomgång som ska ske vid tekniskt samråd av arbetets planering och organisation. Det är något som byggherren redogör för bäst. Vår bild är också att byggherren normalt deltar i ett tekniskt samråd, även om det inte finns något krav på deltagande för byggherrens del.¹⁴

En kontrollant kan vidare välja ut vad som ska kontrolleras, hur det ska kontrolleras och när det ska kontrolleras i förhållande till vad som på förhand fastställts i kontrollplanen. En kontrollplan fastställs i ett tidigt skede i byggprocessen. I detta skede är det ofta svårt att förstå behovet av nödvändiga kontroller fullt ut. Dessutom kan den kontrollansvarige ha lägre kompetens rörande lämpligt upplägg av specifika kontroller än den person som har att utföra kontrollerna. Vilka kontroller som behövs, hur de ska utföras och när de ska ut-

¹³ Avd. A, 25 § EKS.

¹⁴ Se 10 kap. 19 § 1 PBL.

föras är något som på specifik nivå ofta behöver därför avgöras under projektets gång. Även det sagda talar för att det finns anledning att tydliggöra när en kontrollant bör vara självständig i förhållande till andra parter. En sakkunnig som förväntas lämna ett utlåtande om hur krav har uppfyllts borde även få bestämma vilka kontroller som ska utföras. Det finns således anledning att överväga i vilken grad kontrollplanen bör läggas som grund för sakkunnigkontroll. Som vi har sett av beskrivningen av det danska kontrollsystemet i avsnitt 8.4.2 så styrs inte de certifierade kontrollanterna där av någon på förhand upprättad kontrollplan. I stället har den danska nationella byggmyndigheten, i samarbete med Aalborg universitet, gett detaljerad vägledning för hur kontroller bör genomföras av den certifierade kontrollanten, baserat bland annat på olika riskfaktorer som ska identifieras i det enskilda byggprojektet. Anvisningarna inkluderar även hur pass omfattande stickprov som ska tas och hur noggrant enskilda kontroller ska genomföras.

Frågan om kontrollanternas självständighet är en av de viktigaste frågorna för kontrollsystemets trovärdighet och förutsebarhet.

10.5 Byggnadsnämndens roll

10.5.1 Startbesked baseras på antaganden

Byggnadsnämndens beslut om startbesked baseras på antaganden om huruvida de väsentliga tekniska egenskaperna kan komma att uppfyllas.¹⁵ Rättsligt sett är det ett lågt ställt krav. Vad som ligger i kravet specificeras inte plan- och byggregelverket, inte heller hur ingående underlaget för beslutet måste analyseras eller vilken kompetens som behövs för att utföra analysen. Kontrollsystemet kräver inte mer än att startbeskedet baseras på ett ytligt underlag, vilket kan medföra risk för att allvarliga projekteringsfel inte uppmärksammas före byggstart. Genom svaren på vår enkät till handläggare på byggnadsnämnderna och vid våra expertgruppsmöten har framkommit att detta skapar problem i den praktiska tillämpningen.

¹⁵ Se 10 kap. 23 § PBL.

10.5.2 Projektering efter startbesked

När det gäller kontrollplanens innehåll finns ett tolkningsutrymme rörande i vilken mån projekteringspunkter kan ingå. För att påbörja en åtgärd behövs normalt en påbörjad projektering, men inte nödvändigtvis en slutförd projektering.¹⁶ Hur pass långt gången projekteringen behöver vara i det enskilda fallet för att startbesked ska kunna meddelas ligger inom byggnadsnämndens bedömningsutrymme för det antagande som de ska basera beslut om startbesked på.¹⁷ Vår uppfattning rörande den vardagliga tillämpningen är att startbesked ofta meddelas utifrån mer övergripande projekteringsunderlag med behov av fortsatt projekteringsarbete och tillhörande kontroller. Att benämna skedet från startbesked till slutbesked som ett utförandeskede är således en förenkling, då det inte bara är fysiska utföranden som sker då. Att projekteringspunkter ingår i kontrollplanen bedömer vi således både möjligt och vanligt.

10.5.3 Inget krav att byggnadsnämnderna ska ha teknisk kompetens

För att det ska vara möjligt för byggnadsnämnden att uppmärksamma tekniska risker och bedöma kontrollförfaranden i enskilda byggprojekt behövs tillgång till specialistkompetens. Byggnadsnämnderna ska ha tillgång till minst en person med arkitektutbildning. I övrigt ska byggnadsnämnden ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.¹⁸ Detta kompetenskrav medför att nämnden har att bedöma vad nämnden behöver för kompetens för att fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Nämnden behöver också se till den nödvändiga kompetensen finns att tillgå. I praktiken medför detta svårigheter för byggnadsnämnderna. De kompetenskrav som förutsätts enligt plan- och byggreglerna måste nämligen ställas i relation till nämndens uppgifter. För ett beslut om startbesked krävs att nämnden har tillräcklig kompetens för att anta att en åtgärd kan komma att uppfylla gällande krav. Förarbetenas beskrivning av arbetsplatsbesöket som en allmän

¹⁶ 10 kap. 23 § PBL.

¹⁷ 10 kap. 23 § PBL.

¹⁸ 12 kap. 7 § PBL.

revision är också ett exempel på att kraven inte är högt ställda. Ett annat exempel är att det för beslut om slutbesked gäller att åtgärden ska anses slutförd. Att inte behöva bedöma utlåtanden från sakkunniga, utan i stället godta utlåtandena är ett exempel på att specialistkompetens inte behövs. Att nämnden endast behöver anta i stället för att mer djupgående behöva undersöka förutsättningarna för startbesked är ett annat exempel.

10.5.4 Arbetsplatsbesöket

Tidpunkten för ett arbetsplatsbesök ska anges redan i den kontrollplan som fastställs i ett startbesked. Med tanke på att ett byggprojekt kan pågå under flera år, ofta med förseningar, är framförhållningen väl tilltagen. Planeringen av besöket gynnas på så sätt, men den tilltagna framförhållningen kan också minska möjligheten för byggnadsnämnden att få en rättvisande bild av byggprojektet.

När det gäller arbetsplatsbesökets innehåll och genomförande har deltagarna stort utrymme att själva utformar upplägget. Det ger en nödvändig flexibilitet, men samtidigt en osäkerhet om vad som ska göras under besöket. Arbetsplatsbesöket behöver inte omfatta några särskilt utpekade moment, såsom det punktats upp för tekniskt samråd och slutsamråd. Det är därför tveksamt om arbetsplatsbesöket leder till att tekniska brister upptäcks. Arbetsplatsbesöket blir kort sagt vad parterna gör det till, vilket kan vara allt från mer eller mindre meningslöst till väldigt givande.

De tekniska fel som orsakat eller bidragit till allvarliga olyckor kan handla om detaljer som sannolikt inte skulle ha upptäckts genom fler eller mer noggranna arbetsplatsbesök. Av samma anledning spelar troligen inte besökets framförhållning särskild stor roll i praktiken. Dagens långa framförhållning som ges genom arbetsplatsbesökets planering redan i kontrollplanen ger möjlighet till att förlägga besök vid tekniskt intressanta tillfällen, men det ger också tid och möjlighet att tillrättalägga obekväma omständigheter. Det problemet kan undanröjas genom förstärkta kontroller som utförs av sakkunniga.

10.5.5 Avgifter i byggprocessen

Byggnadsnämnderna bestämmer hur och när avgifterna för byggprocessen ska tas ut. De synpunkter som framförts beträffande hur nämnderna kan budgetera för sin verksamhet torde därmed inte ha sin grund i regleringen av avgifterna enligt plan- och byggregelverket.¹⁹ Det saknas skäl för att omhänderta dessa.

10.6 Underhållskrav och kontroll i förvaltningskedet

Ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och tekniska egenskaper i huvudsak bevaras. För vissa anordningar krävs att de alltid ska fylla sitt ändamål. Hissar och linbaneanläggningar för persontransport ska alltid ha det utförande och den utrustning som skäligen fordras för att uppfylla de tekniska egenskapskraven.

I plan- och byggregelverket finns krav på kontroller av motordrivna anordningar och funktionskontroller av ventilation. På närliggande områden finns det också krav på kontroller och tillsyn som omfattar vissa byggnadsverk eller delar av byggnadsverk som har till syfte att motverka brister som kan leda till allvarliga personskador och störningar för samhället eller miljön. Några generella krav av det slaget finns inte i plan- och byggregelverket.

Som vi redogör för i avsnitt 10.3.2 krävs det att en teknisk brist först konstaterats för att det ska kunna bli aktuellt med ett föreläggande om underhållsutredning och ett åtgärdsföreläggande därpå.²⁰ Att uppmärksamma en teknisk brist innan den har lett till en olycka är svårt. Det kräver specifik teknisk kunskap, förståelse för byggnadens verkningssätt samt åtkomst till dolda eller svårtillgängliga konstruktioner och installationer.

En kontroll av att byggnadsverkets skick utförs bygger också nästan uteslutande på tilltro till ägarens intresse av detta då det inte finns något formellt påtryckningsmedel, mer än för motordrivna anordningar där möjlighet till föreläggande om kontroll finns.²¹ Att hissen fungerar kan nämnden kräva att byggnadsägaren ska kontrollera, men inte att stommen kan bära vad den ska kunna, att brand-

¹⁹ Se 12 kap. 8, 10 och 11 §§ PBL.

²⁰ Se 11 kap. 18 och 19 § PBL.

²¹ Se 8 kap. 6 § PBF.

skyddet fungerar som avsett eller att balkongräcken och taksäkerhetsattiraljer är fästa ordentligt. Skulle byggnadsnämnden ändå få kännedom om en teknisk brist rörande bärförmåga, stadga och beständighet eller säkerhet vid användning så kan den inte förelägga om underhållsutredning i avsaknad av sakkunniga för dessa tekniska egenskapsområden. Att bristen ska åtgärdas kan nämnden däremot förelägga om, men får alltså i högre grad förlita sig på att ägaren själv tar reda på lämplig teknisk lösning och metod.

Med dagens ordning är det en uppenbar risk att underhållskravet uppmärksammas först när en teknisk egenskap uppenbart gått förlorad, vilket är väl sent då olyckor kan hinna inträffa kort därpå. I flera andra författningar regleras tekniskt underhåll i stället genom krav på återkommande kontroller där bedömningar av tekniskt skick ska utföras och eventuella underhållsåtgärder sedan baseras på det. Man behöver alltså inte förlita sig på byggnadsägarens intresse av att kontrollera eller låta det gå så långt att bristen hunnit utvecklas till att bli uppenbar för var och en. Exempel på sådana här krav på återkommande kontroller finns i författningar om samlingstält, tivoli-anordningar, eldstäder, cisterner och starkströmsanläggningar.²²

²² Se avsnitt 8.3.

11 Förslag om förstärkta och tillförlitliga kontroller under byggprocessen

11.1 Inledning

Det vi ska ta ställning till är hur en förstärkt och tillförlitlig kontroll av projektering och utförande ska införas i fråga om de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning. Kontrollen ska med andra ord förstärkas i förhållande till den kontroll som görs i dag, det vill säga byggherrens dokumenterade egenkontroll och den kontroll som utförs av sakkunniga.

Problem- och bakgrundsbeskrivningen i kapitel 9 och våra reflektioner i kapitel 10 visar att det finns en del problem i kontrollsystemet som inte låter sig omfattas av utredningens direktiv. Som exempel kan nämnas att byggnadsnämndens beslut om startbesked grundar sig på antaganden och slutbesked på en presumtion om att de tekniska egenskapskraven är uppfyllda. Vidare faller frågor om byggnadsnämndens kompetens utanför direktiven.

Enligt utredningsdirektiven ska vi utreda *hur* en förstärkt och tillförlitlig kontroll av de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning kan införas i fråga om projektering och utförande av byggnadsverk. Det innebär att kontrollen ska omfatta skrivbordsprodukter såsom konstruktionsritningar, men även själva utförandet av de byggåtgärder som är aktuella.

Uttrycket byggnadsverk omfattar byggnad eller annan anläggning. En byggnad är enligt PBL en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats

i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den.¹ Vad som avses med uttrycket annan anläggning anges varken i PBL eller i PBF och inte heller i lagens förarbeten.²

Enligt direktiven ska vi föreslå vilka byggnadsverk eller delar av byggnadsverk som ska omfattas av den förstärkta kontrollen. Här ska vi särskilt beakta samhällsekonomiska och miljöbetingade aspekter samt intresset av att inte fördyra byggandet mer än vad som är nödvändigt. Vi ska också särskilt ta ställning till i vilken utsträckning som den förstärkta kontrollen är motiverad för bostadshus.

En fråga som vi ska ta ställning till enligt direktiven är *när* eller i vilka skeden av byggnadsverkets projektering och utförande som den förstärkta kontrollen ska genomföras. Häri ligger att göra en bedömning av lämpliga tidpunkter för kontroll utifrån vilka typer av byggnadsverk eller byggnadsverksdelar som är aktuella.

Vi ska enligt direktiven utreda vilka krav som bör ställas på den som utför kontrollen. Här är det dels fråga om kontrollantens kompetens och lämplighet för att utföra uppgiften, dels fråga om kontrollantens självständighet i förhållande till byggherren, projektören eller den som utför byggåtgärden. Kraven på kompetens och lämplighet innebär dessutom att vi ska ta ställning till behovet av ackreditering eller certifiering.

Vilka kontroller som ska göras av att byggåtgärder uppfyller gällande krav anges i den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i ett startbesked. Av planen ska det framgå i vilket utsträckning kontrollerna omfattas av byggherrens egenkontroll eller om kontrollen ska göras av certifierade sakkunniga. Egenkontrollen utförs inom ramen för byggherrens organisation. Det kan vara fråga om att projekteringen kontrolleras av någon som inte har deltagit i projekteringsarbetet, att entreprenören utför kontroller av det egna arbetet eller att byggherren kontrollerar åtgärden. Sakkunnigkontrollen utförs av någon som är certifierad för uppgiften. Såvitt här är av intresse finns sakkunnig för tekniska egenskapsområdet säkerhet i händelse av brand. Sakkunniga finns inte för egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet vid användning.

¹ 1 kap. 4 § PBL.

² I anslutning till överväganden om behovet av en legaldefinition av begreppet anläggning uttalas i förarbetena att termen enligt rättspraxis anses täcka de flesta konstruktioner i samhället, dock inte skyltar och ljusanordningar som regleras särskilt i PBL, se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 144 f. och 412 samt MÖD 2017:39.

Av direktiven framgår att vi ska ta ställning till hur den förstärkta kontrollen ska förhålla sig till nuvarande kontroller och i samband därmed analysera rollfördelningen mellan de olika parterna i byggprocessen. Parterna utgörs å ena sidan av den som utför den förstärkta kontrollen och, å andra sidan, byggnadsnämnden, byggherren och den som utför projekteringsarbetet respektive byggåtgärderna.

Slutligen ska vi säkerställa att förslagen inte går längre än nödvändigt och att de är förenliga med EU-rätten och Världshandelsorganisationens avtal om tekniska handelshinder. Vi behandlar den frågan i vår konsekvensbeskrivning, avsnitt 15.4.6.

11.2 Byggherrens roll

11.2.1 Byggherrens ansvar tydliggörs

Förslag: Det ska tydliggöras i PBL att byggherren ansvarar för att varje projekterings-, bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra uppfyller de krav som gäller för åtgärden enligt PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av PBL.

Bemyndigandet för Boverket att meddela de föreskrifter som behövs för utförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder ska även omfatta projektering.

Byggherren ska omedelbart meddela byggnadsnämnden om ändring av de uppgifter om byggherren som har lämnats i ansökan om lov eller anmälan.

Skälen för vårt förslag

Bestämmelserna om byggherrens ansvar i PBL är utformade så att byggherren ska se till att kraven för bygg-, rivnings-, eller markåtgärden uppfylls. Detta gäller oavsett om byggherren genomför åtgärden själv eller låter någon annan göra det. Byggherren är alltså den som ytterst ansvarar för att kraven uppfylls. Många gånger talas här om byggherrens offentligrättsliga ansvar. Det offentligrättsliga ansvaret gäller i förhållande till byggnadsnämnden. Ansvaret gäller alldeles oavsett vilka civilrättsliga ansvarsförhållanden som gäller mellan byggherren och den eller de som anlitas för att utföra åtgärden i det

enskilda fallet. Vi bedömer att ett starkare ordval i 10 kap. 5 § PBL än uttrycket ”ska se till” behövs för att spegla byggherrens rådande offentlighetsrättsliga ansvar. För att det ska vara tydligt vem som har ansvaret föreslår vi att uttrycket ”ska se till” ersätts med ordet ”ansvarar”. I linje härmed föreslår vi också att formuleringen ”genomförs i enlighet med de” ersätts med ordet ”uppfyller”. Med den ändringen markeras tydligare att det är kraven i PBL, anslutande föreskrifter eller meddelade beslut som ska uppfyllas. En sådan markering är också förenlig med de krav som gäller för startbesked, det vill säga att åtgärden kan antas uppfylla de krav som gäller. Den stämmer också överens med de krav som gäller för slutbesked som uttryckligen anger att byggherren ska visa att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda. Med hänvisning till dessa förändringar i lagtexten bör följdändringar göras i rubriken närmast före 5 §.

De förslag som vi lämnar om byggherrens ansvar gäller alla åtgärder, oavsett om det finns ett krav på att byggherren ska se till att det finns en kontrollplan eller ej. Förslagen omfattar alltså inte bara projektering och uppförande av vissa byggnadsverk där det finns en risk för allvarliga personskador och så vidare. Vår uppfattning är att kontrollsystemet i stort skulle vinna på och stärkas genom förslagen.

I PBF föreskrivs att Boverket får meddela de föreskrifter som behövs och som gäller byggherrens utförande av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Med hänsyn till att byggherrens ansvar även omfattar projektering föreslår vi att bemyndigandet utökas.

En byggherre ska i ansökan om lov och anmälan enligt PBF lämna uppgift om person- eller organisationsnummer och namn och adress.³ Något krav om att meddela ändringar eller till och med om byte av byggherre föreskrivs inte. Vi föreslår att ett sådant krav införs.

11.2.2 Kontrollplanen förtydligas och kompletteras

Förslag: Bestämmelserna om kontrollplanen ska ändras redaktionellt i syfte att förtydliga byggherrens ansvar och kontrollplanens roll i byggprocessen.

I PBL ska det anges att kontrollplanen ska omfatta projekteringen och utförandet av en lov- eller anmälningspliktig åtgärd.

³ 8 kap. 6 § PBF.

Bestämmelserna om kontrollplanens innehåll ska kompletteras med uppgifter om vilka krav som kontrollerna ska avse och hur de ska utföras.

Skälen för vårt förslag

Av avsnitt 9.2.1 i vår problem- och bakgrundsbeskrivning framgår att kontrollplanens syfte och innehåll har ifrågasatts under lång tid. Det hävdas också att den upplevs vara en pappersprodukt som inte bidrar till verklig kvalitet.

Syftet med kontrollplanen är att den ska göra det möjligt att få en uppfattning om vilka risker som kan uppkomma när åtgärderna genomförs. Planen är en viktig del när byggnadsnämnden bedömer om det finns några risker för allvarliga personskador som innebär att det finns behov av sakkunnigkontroll av de krav som gäller för den aktuella åtgärden. Såvitt här är av intresse finns det förvisso bara sakkunniga inom egenskapsområdet brand, men det kan inte uteslutas att det i det enskilda fallet finns behov av sakkunniga inom andra egenskapsområden, exempelvis bärförmåga, stadga och beständighet. Tvärtom visar vår problem- och bakgrundsbeskrivning att behovet av kontroll är stort i fråga om vissa typer av byggnadsverk där risken för och konsekvenserna av ett ras är stora.

Trots att det i dag saknas förutsättningar för sakkunnigkontroll på viktiga egenskapsområden, är det vår uppfattning att kontrollplanen som instrument för att se till kraven i plan- och bygglagstiftningen följs bör lyftas fram. Annars finns risken att planen förblir den pappersprodukt som vissa gör gällande att den är och inte det kvalitetsförhöjande hjälpmedel som den kan vara. I syfte att öka medvetenheten om planens betydelse för att säkerställa att kraven uppfylls föreslår vi redaktionella ändringar av bestämmelserna om kontrollplanen och i vilken omfattning kontrollerna ska utföras inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll eller av sakkunnig. Ändringarna syftar till att förtydliga byggherrens ansvar och kontrollplanens roll i byggprocessen. Med hänsyn till att byggherrens ansvar även omfattar projektering bör det uttryckligen anges att byggherren ska se till att det finns en plan för att kontrollera projekteringen och utförandet av den aktuella åtgärden.

När det gäller kontrollplanens innehåll framhåller vi följande. Som framgår av vår problem- och bakgrundsbeskrivning behöver det ställas större krav på planens innehåll och detaljeringsgrad. Planen ska innehålla uppgift om vilka kontroller som ska göras, vad kontrollerna ska avse och vem som ska göra kontrollerna. I kvalitetshöjande syfte föreslår vi att det uttryckligen anges vilka krav som kontrollerna ska avse och hur kontrollerna ska göras. Det kan vara fråga om att kontrollen ska avse ett visst krav i EKS och att kontrollen ska göras genom besiktningar, provningar, mätningar eller jämförelser mot standarder.

De förslag som vi lämnar om kontrollplanen gäller alla åtgärder där det finns ett krav på att byggherren ska se till att det finns en kontrollplan. Förslagen omfattar alltså inte bara projektering och uppförande av vissa byggnadsverk där det finns en risk för allvarliga personskador och så vidare. Vår uppfattning är att kontrollsystemet i stort skulle vinna på och stärkas genom förslagen.⁴

11.3 Den sakkunniges roll

11.3.1 Kontroll av eget arbete

Förslag: Den kontroll som görs av någon i egenskap av sakkunnig ska inte få omfatta ett arbete som han eller hon själv har varit delaktig i.

Skälen för vårt förslag

I PBL finns inga andra krav på sakkunniga än att de ska ha särskild kunskap och erfarenhet i fråga om sådana åtgärder som kontrollen avser och att de ska kunna styrka sin erfarenhet med ett certifikat som har utfärdats av någon som är ackrediterad för ändamålet.⁵ Inget hindrar alltså att den sakkunnige kontrollerar sitt eget arbete.

⁴ Bygglövsutredningen har i betänkandet *Ett nytt regelverk för bygglov* (SOU 2021:47) föreslagit att kravet på kontrollplan också ska gälla för markåtgärder, se s. 820.

⁵ 10 kap. 8 § 2 PBL. Det bör noteras att det för energisakkunniga ställs krav på oberoende vid arbetet med att upprätta energideklarationer, se 12 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader.

Behovet av en sakkunnigkontroll avgörs på grundval av vilka risker en åtgärd eller ett byggnadsverk kan medföra om föreskrivna krav inte uppfylls. Om byggnadsnämnden bedömer att en kontroll ska utföras av en sakkunnig, i stället för att den utförs inom ramen för byggherrens egenkontroll, finns det skäl att ställa större krav på kontrollen. Kraven, som i dag gäller kunskap och erfarenhet, bör därför kompletteras med ett krav som innebär att ett par nya ögon behövs för att säkerställa att kontrollen är tillförlitlig. Den kontroll som görs av någon i egenskap av sakkunnig bör därför inte omfatta ett arbete som han eller hon själv har varit delaktig i när det har projekterats eller utförts.

I avsnittet nedan behandlas frågan om den sakkunniges självständighet i förhållande till byggherre, projektör och utförare.

11.3.2 Krav på självständighet

Förslag: I fråga om kontroll av åtgärder som avser det tekniska egenskapsområdet bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand eller säkerhet vid användning får den sakkunnige inte vara närstående till eller anställd hos uppdragsgivaren, den som projekterar eller den som utför de åtgärder som kontrollen avser.

Skälen för vårt förslag

Utgångspunkter

För att öka tillförlitligheten i kontrollsystemet föreslår vi ovan ett generellt krav på att den som i egenskap av sakkunnig kontrollerar en åtgärd inte ska få kontrollera sitt eget arbete. Frågan är då om tillförlitligheten kan ökas ytterligare genom att införa ett krav på självständighet eller oberoende i förhållande till projektörer, utförare eller byggherrar. Frågan är också vilka åtgärder som i så fall bör omfattas av kravet.

Krav på självständighet eller gentemot projektör eller utförare

Rollen som sakkunnig kan vara utsatt, särskilt för den som är ekonomiskt eller organisatoriskt beroende av den part vars arbete som ska kontrolleras. När så är fallet kan det leda till att den sakkunnige drar sig för att uppmärksamma brister i projektering och utförande, eftersom det kan leda till förseningar och extra kostnader för byggprojektet. En sakkunnig som behöver fundera på risken att ådra sig sin arbetsgivares irritation eller att behålla sitt jobb har inte heller goda förutsättningar att förmedla de brister som upptäcks. Vi anser därför att den sakkunniges roll gentemot den som projekterar eller utför åtgärderna behöver stärkas ytterligare. Den som i egenskap av sakkunnig ska kontrollera en byggåtgärd bör därför vara självständig i förhållande till den som projekterar eller utför åtgärden. Det innebär att den sakkunnige inte får vara anställd hos eller åta sig uppdrag i sådan omfattning och på ett sådant sätt att uppdragsförhållandet är att jämställa med en anställning. Med det sistnämnda avser vi det fallet att uppdragsgivaren leder den sakkunniges arbete och att den sakkunnige utför uppgifter som vanligen ankommer på anställda hos projektören eller utföraren.

Krav på självständighet gentemot byggherren

Frågan om hur kravet på självständighet gentemot byggherren ska hanteras uppkommer särskilt i de fall byggherren projekterar eller utför åtgärderna själv. Om det är byggherren som projekterar eller utför åtgärderna bör alltså samma krav på självständighet gälla som beskrivs ovan. Det innebär att den sakkunnige inte får vara anställd hos byggherren eller i övrigt ta uppdrag i ovannämnd omfattning från byggherren som gäller projektering eller utförande.

Frågan om kravet på självständighet hamnar dock i ett annat ljus när byggherren enbart agerar som beställare av ett byggnadsverk och varken deltar aktivt i projektering eller utförande. Här är risken för intressekonflikter mindre, men det kan inte uteslutas att de finns. Byggherren, som har det yttersta ansvaret för att egenskapskraven uppfylls, har ett intresse av att den sakkunnige också genomför de kontroller som anges i kontrollplanen. Det kan dock inte uteslutas att den sakkunnige ådrar sig byggherrens missnöje om kontrollen avslöjar brister i projektering eller utförande som leder till förseningar

i byggprojektet, i vart fall i det korta perspektivet. På längre sikt torde det emellertid inte finnas några motstående intressen dem emellan som kräver att den sakkunnige är självständig i förhållande till byggherren. Den sakkunnige bör med andra ord kunna ingå i byggherrens beställarorganisation och utföra de kontroller som krävs.

En ordning som innebär att en sakkunnig i vissa fall ska vara självständig i förhållande till byggherren och i andra inte kan onekligen ge upphov till gränsdragningsproblem. Det gäller särskilt i de fall byggherren agerar som beställare i vissa byggprojekt och helt eller delvis deltar i projektering eller utförande i andra projekt. I praktiken torde det bara i rena beställarprojekt av engångskaraktär vara överflödigt att upprätthålla ett krav på självständighet i förhållande till byggherren. I andra fall torde det vara mera tveksamt. Från tillämpningssynpunkt borde det därför vara enklare att alltid kräva att den sakkunnige är självständig i förhållande till byggherren när det gäller kontroller inom de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning.

Krav på oberoende i stället för självständighet

Ett krav på självständighet ökar tillförlitligheten i kontrollsystemet betydligt. Kravet på självständighet skulle kunna skärpas ytterligare, exempelvis genom ett krav på att kontrollen ska utföras av ett oberoende ackrediterade kontrollorgan. Ackreditering är bland annat en kompetensprövning som görs enligt europeiska och internationella standarder. I Sverige är Swedac nationellt ackrediteringsorgan. Swedac kontrollerar regelbundet att företaget eller organisationen i fråga är kompetent att utföra de uppgifter som de en gång har ackrediterats för.

Ett kontrollorgan som är ackrediterat enligt standarden Bedömning av överensstämmelse – Krav på verksamhet inom olika typer av kontrollorgan⁶ ska utföra kontrollarbetet opartiskt. Arbetet ska inte tillåta att kommersiella, ekonomiska eller andra påtryckningar äventyrar opartiskheten. Oberoendet säkerställs genom krav på organisationen och på att ekonomiska drivkrafter som innebär att oberoende och integritet kan ifrågasättas inte får förekomma. En ordning med ackrediterade kontrollorgan skulle således kunna vara ett alternativ till ett krav om att den som är sakkunnig ska vara självständig i för-

⁶ ISO/IEC 17020:2012.

hållande till den som projekterar eller utför den åtgärd som ska kontrolleras.

Ackrediterade kontrollorgan används inom plan- och byggområdet för besiktning av motordrivna anordningar. Ackrediterade kontrollorgan används också för besiktningar av samlingstält och tivolianordningar som omfattas av ordningslagen och av cisterner som omfattas av lagen om brandfarliga och explosiva varor. Den kontroll som genomförs kan i huvuddrag delas in i en första kontroll innan objektet får tas i bruk och i återkommande kontroller. De återkommande kontrollerna sker med vissa intervall. Syftet med kontrollerna är förebyggande. Kontrollen är ett viktigt steg i att säkerställa att brister som kan leda till person- eller miljöskador undanröjs.⁷ Som framgår används ackrediterade kontrollorgan för kontroller som sker med återkommande mellanrum för vissa anordningar eller objekt.

En fråga är dock om ett ackrediterat kontrollorgan kan möta de kompetenskrav som måste ställas på den som utför kontrollen. Här har erfarenheten hos den som granskar betydelse. Erfarenheterna vinnas genom praktiskt arbete, inte nödvändigtvis genom granskning, utan genom eget konstruktionsarbete eller arbete med utförandet i andra projekt. Arbeten av det slaget får de ackrediterade kontrollorganen inte utföra. Det förefaller också tveksamt om det är möjligt för organen att tillgodose kompetensbehovet genom att ha personal som utför granskningsuppdrag för organets räkning på halvtid samtidigt som personalen utför projekteringsarbete för någon annan under resten av sin arbetstid.

När det gäller just oberoendet kan det alltså finnas goda skäl att låta kontrollen av de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning utföras av ackrediterade kontrollorgan. Från kompetenssynpunkt bedömer vi dock att systemet med sakkunniga är att föredra eftersom det säkerställer kompetensen på individnivå. Dessutom skulle ett införande av krav på kontroll av ackrediterade kontrollorgan på dessa egenskapsområden för vissa riskfyllda byggprojekt skilja sig från det system med sakkunnigkontroll som tillämpas i plan- och byggregelverket i dag. Vi anser mot den bakgrunden att ett krav på självständighet i förhållande till den som projekterar eller utför den åtgärd som ska kontrolleras är tillräckligt för att säkerställa systemets tillförlitlighet och bidra till att kontrollen blir tillräckligt oberoende.

⁷ Se vidare avsnitt 8.3.

Hur bör kravet på självständighet utformas?

Frågan är då hur kravet på självständighet bör utformas. Inriktningen bör vara att den sakkunniges självständighet inte ska kunna ifrågasättas, såväl på ett personligt som ett ekonomiskt plan.

På det personliga planet innebär detta att den sakkunnige inte bör vara nära släkt med de personer som anlitar honom eller henne. Den sakkunnige bör inte heller vara närstående till den som projekterar eller utför de åtgärder som ska kontrolleras.⁸

På det ekonomiska planet bör självständigheten innebära att den sakkunnige inte ska vara ekonomiskt eller kommersiellt beroende av den vars åtgärder kontrolleras eller den som anlitar honom eller henne. Den som är anställd hos det företag som projekterar eller utför åtgärderna bör som utgångspunkt inte anses vara självständig. Samma utgångspunkt bör gälla i fråga om den sakkunniges förhållande till byggherren. Som anställd bör även räknas förhållanden som är jämförbara med sådan beroende ställning som uppkommer vid en anställning, det vill säga uppdrag i sådan omfattning och på ett sätt som innebär att uppdragsgivaren leder den sakkunniges arbete och att den sakkunnige utför uppgifter som vanligen ankommer på anställda.

En ordning som helt utesluter sakkunniga från att ta uppdrag från någon som han eller hon tidigare har tagit uppdrag från riskerar att diskvalificera sakkunniga av formella skäl. En sådan ordning kan också motverka de positiva effekter som finns bland annat i samordningshänseende när det finns upparbetade samarbeten. Frågan är då om självständighetskravet ska kombineras med en undantagsmöjlighet, exempelvis om tillgången på sakkunniga är begränsad. En sådan ordning skulle dock riskera att undergräva kravet på sakkunnigkontroll av tekniska egenskaper som är väsentliga för att förhindra allvarliga personskador eller allvarliga samhälls- eller miljöstörningar. Vi har därför stannat för att det inte bör införas någon ventil för kravet på självständighet.

⁸ Jfr Boverket allmänna råd (BFS 2012:8) om den kontrollansvariges självständiga ställning.

11.3.3 Meddelande om avvikelser från de krav som gäller

Förslag: Den sakkunnige ska meddela den kontrollansvarige om den åtgärd som kontrollen gäller avviker från de krav som ska uppfyllas.

Skälen för vårt förslag

En viktig del för att förstärka kontrollen vid uppförande av vissa byggnadsverk är att så tidigt som möjligt under byggprocessens gång säkerställa att avvikelser från de krav som gäller för åtgärden och som inte åtgärdas kommer till byggherrens och den kontrollansvariges kännedom. Därigenom ökar förutsättningarna för byggherren att vidta de åtgärder som behövs. Om avvikelserna meddelas senare, exempelvis i ett utlåtande vid slutsamrådet kan det vara för sent eller betydligt dyrare att åtgärda bristerna. Det bör därför krävas att en sakkunnig meddelar den kontrollansvarige om åtgärderna avviker från de krav som ska uppfyllas. Den kontrollansvarige får därefter meddela byggherren. I PBL föreskrivs redan i dag att den kontrollansvarige är skyldig att meddela byggherren vid avvikelser från föreskrifter.⁹

En kontrollplan ska finnas även för rivningsåtgärder. Bygglövsutredningen har i sitt betänkande *Ett nytt regelverk för bygglov* föreslagit att kravet på kontrollplan också ska gälla för markåtgärder.¹⁰ En sakkunnigkontroll kan således även omfatta sådana åtgärder. Vi ser inga principiella skäl mot att låta skyldigheten att meddela avvikelser även omfattar rivnings- och markåtgärder.

11.3.4 Utlåtanden från sakkunniga

Förslag: En sakkunnig ska upprätta ett utlåtande och lämna det till den kontrollansvarige. Utlåtandet ska innehålla

- uppgift om vad som har kontrollerats,
- uppgift om hur kontrollen har utförts, och

⁹ 10 kap. 11 § 3 PBL.

¹⁰ SOU 2021:47 s. 820.

- en bedömning av hur de tekniska egenskapskrav som kontrollen avser har uppfyllts.

Dokumentation ska bifogas till utlåtandet, om det inte är obehövligt.

Den kontrollansvarige ska bilägga utlåtandet till det utlåtande som den kontrollansvarige ska lämna till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbesked.

Den sakkunniges utlåtande ska gås igenom på slutsamrådet.

Byggnadsnämnden ska godta ett utlåtande från en sakkunnig om det inte finns anledning att ifrågasätta dess innehåll. Nämnden får begära att utlåtandet kompletteras om det finns anledning att ifrågasätta vad som har kontrollerats, hur kontrollen har utförts och bedömningen av hur de tekniska egenskapskrav som kontrollen avser har uppfyllts.

Skälen för vårt förslag

Gemensamt för de utlåtanden som lämnas av sakkunniga i dag är att det inte finns några krav på dess innehåll eller vilken information som ska förmedlas. Möjlighet att uttrycka sig vagt i utlåtanden och intyg finns således, vilket inte torde sporra uppgiftslämnarens ansvarskänsla eller gynna mottagarens möjlighet att tolka budskapet som avsett. Som jämförelse kan nämnas MSB:s föreskrifter om dokumentation av brandskyddskontroll. Dokumentationen ska innehålla grundläggande uppgifter, såsom vad som har kontrollerats, vilka provningar som har gjorts, resultat och datum för kontrollen.¹¹

Ett utlåtande från en sakkunnig bör vara utformat så att byggnadsnämnden, byggherren och den kontrollansvarige kan vara förvissade om att kontrollen har skett och att resultatet av kontrollen innebär att de aktuella kraven för den kontrollerade åtgärden är uppfyllda. Det bör åtminstone vara ett minimikrav på de utlåtanden som lämnas. Vi föreslår därför att det införs en skyldighet för den sakkunnige att lämna ett utlåtande till den kontrollansvarige. En uttrycklig skyldighet ökar ansvarskänslan. Den sakkunniges utlåtandet bör biläggas det utlåtande som den kontrollansvarige sedan ska lämna till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbesked.¹²

¹¹ Se avsnitt 8.3.4.

¹² 10 kap. 11 § 6 PBL.

Innehållet i det utlåtande som den sakkunnige ska lämna bör regleras närmare i verkställighetsföreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.¹³ Utlåtandet bör i vart fall innehålla uppgift om vad som har kontrollerats, det vill säga vilka krav i plan- och byggreglerna som kontrollen har utförts mot, och hur kontrollen har utförts. Om det är utförandet som har kontrollerats bör det i utlåtandet beskrivas vilka besök på byggarbetsplatsen som har gjorts. Är det fråga om projekteringskontroll bör utlåtandet verifiera gjorda beräkningar eller bedömningar som gjorts i förhållande till de krav som gäller enligt exempelvis Boverkets föreskrifter eller valda standarder. Till utlåtandet bör dokumentation bifogas, om det inte är obehövligt. Här är det främst fråga om dokumentation av utförandet, exempelvis med bilder, men det kan också vara fråga om konstruktionsberäkningar som bekräftar att byggnadsverket uppfyller de dimensioneringskrav som gäller. Utlåtandet bör framför allt innehålla en bedömning av hur de egenskapskrav som kontrollen avser har uppfyllts. Av bedömningen bör det framgå om det behövs ytterligare kontroller för att säkerställa att egenskapskravet är uppfyllt. En sådan uppgift kan ge nämnden anledning att ge ett slutbesked som är beroende av att kontrollen görs, ett så kallat interimistiskt slutbesked.¹⁴

I dagens kontrollsystem är utlåtanden från certifierade sakkunniga tillskrivna hög tillit genom att de ska godtas av byggnadsnämnden, utan att det finns något utrymme för nämnden att ifrågasätta uppenbara felaktigheter.¹⁵ Vi anser att systemet skulle tjäna på att nämnden i vart fall får möjlighet att begära att den sakkunnige kompletterar sitt utlåtande om det finns anledning att ifrågasätta dess innehåll utifrån de uppgifter om innehåll och bedömningar som vi föreslår ovan.

I Danmark krävs att kontroll av bärförmåga och brandsäkerhet utförs av personer med personcertifikat för ändamålet. I kontrollantens åtagande ingår att utfärda en startredogörelse inför byggprojektet där bland annat det planerade kontrollarbetet ska framgå. Inför att byggprojektet avslutas ska kontrollanten utfärda en slutredogörelse över kontrollarbetet inklusive kontrollrapport med eventuella avvik-

¹³ Jfr 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen.

¹⁴ 10 kap. 36 § PBL.

¹⁵ 7 kap. 4 § PBF.

elser noterade. Hur redovisning av kontrollerna bör utformas ges det detaljerad vägledning om.¹⁶

11.3.5 Om en sakkunnig lämnar sitt uppdrag eller åsidosätter sina skyldigheter

Förslag: Om en sakkunnig lämnar sitt uppdrag, ska

- han eller hon meddela byggherren, den kontrollansvarige och byggnadsnämnden detta,
- byggherren föreslå en ny sakkunnig, och
- byggnadsnämnden utse en ny sakkunnig.

Om en sakkunnig åsidosätter sina skyldigheter, ska byggherren omedelbart underrätta byggnadsnämnden.

Om byggnadsnämnden finner att en sakkunnig har åsidosatt sina skyldigheter, ska nämnden entlediga den sakkunnige från sitt uppdrag och underrätta den som har certifierat den sakkunnige om beslutet. Efter förslag från byggherren ska nämnden besluta om en ny sakkunnig.

Om en sakkunnig har visat sig vara olämplig för sin uppgift, ska den som har certifierat den sakkunnige få återkalla certifieringen.

Det ska införas en upplysning om att det finns bestämmelser om ingripande mot sakkunniga.

Skälen för vårt förslag

För kontrollansvariga finns det särskilda bestämmelser om vad som gäller ifall han eller hon lämnar eller inte sköter sitt uppdrag.¹⁷ Våra förslag om den sakkunniges skyldigheter innebär att de sakkunnigas ställning i byggprocessens stärks betydligt. Vi föreslår därför att det ska införas bestämmelser som i sak motsvarar de som gäller för kon-

¹⁶ Kapitel 28, § 498, § 499, Kapitel 29, § 508, § 509, Kapitel 33, § 540 och Kapitel 34, § 548 Bekendtgørelse om bygningsreglement 2018 (BR18). Se Social- og Boligstyrelsens webbplats där de för respektive paragraf länkar till information om vad kontroller bör omfatta och hur kontroller bör redovisas, https://byggningsreglementet.dk/Ovrige-bestemmelser/30/Vejledninger/SBI_anvisning, besökt 2023-10-09. Se även Social- og Boligstyrelsens vägledning: *Bygningsreglementets vejledning til kapitel 33 – Certificerede statikers virke*.

¹⁷ 10 kap. 12 och 13 §§ respektive 11 kap. 35 och 36 §§ PBL.

trollansvariga. Förslaget innebär att den som är sakkunnig ska meddela byggherren, den kontrollansvarige och byggnadsnämnden om han eller hon lämnar sitt uppdrag. Byggherrens ska då föreslå en ny sakkunnig som nämnden ska utse. Ifall den sakkunnige åsidosätter sina skyldigheter ska byggherren omedelbart meddela detta till byggnadsnämnden. Om nämnden finner att skyldigheterna åsidosätts ska nämnden entlediga den sakkunnige från sitt uppdrag och underrätta den som har certifierat den sakkunnige om beslutet och, efter förslag från byggherren, besluta om en ny sakkunnig. Vi föreslår också att bestämmelserna om återkallelse av certifiering utökas till att även omfatta certifierade sakkunniga. Vidare bör det tas in en upplysning om att ett ingripande kan ske mot en sakkunnig som har åsidosatt sina skyldigheter.

Tillsynen över sakkunniga utövas av det certifieringsorgan som har certifierat den sakkunnige. Certifieringsorganet kan ompröva eller återkalla certifieringen om den sakkunnige inte utför sitt uppdrag i enlighet med de villkor som gäller för certifieringen. En förutsättning för att en omprövning eller återkallelse ska kunna ske är att certifieringsorganet får kännedom om hur den sakkunnige utför sina uppdrag, exempelvis om han eller hon har entledigats från ett uppdrag.

Om en byggnadsnämnd har behövt entlediga en sakkunnig från sitt uppdrag på grund av att han eller hon har åsidosatt sina skyldigheter, anser vi att certifieringsorganet bör informeras om detta. Därigenom ökar förutsättningarna för att säkerställa att de sakkunniga som missköter sig också ska kunna få sin certifiering omprövad. Mot den bakgrunden föreslår vi att byggnadsnämnden ska vara skyldig att informera certifieringsorganet om ett entledigande av en sakkunnig.

11.4 Den kontrollansvariges roll

11.4.1 Kontrollansvarig för eget projekteringsarbete

Förslag: Den kontrollansvarige ska inte få vara kontrollansvarig i ett projekt som han eller hon själv har varit delaktig i, om kontrollen omfattar en åtgärd eller ett byggnadsverk som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll.

Det ska införas en upplysning om att det finns bestämmelser om ingripande mot kontrollansvariga.

Skälen för vårt förslag

Den som är kontrollansvarig ska enligt PBL ha en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras.¹⁸ Detta innebär normalt att den kontrollansvarige exempelvis inte bör vara en nära släkting eller ha ett anställningsförhållande till den som utför åtgärden.¹⁹ Av Boverkets allmänna råd (BFS 2012:8) om den kontrollansvariges självständiga ställning framgår att det inte finns något hinder mot att den som är projektör är kontrollansvarig, i vart fall så länge som han eller hon inte har några kopplingar till den som utför de åtgärder som ska kontrolleras.

I avsnitt 11.3.1 föreslås att den som är sakkunnig inte ska få kontrollera ett arbete som han eller hon själv har utfört. Det vore märkligt att mot den bakgrunden behålla en ordning som innebär att den som har projekterat en åtgärd också kan vara kontrollansvarig för samma åtgärd, särskilt som den kontrollansvarige har en central roll i kontrollsyste­met. Därtill kommer att projektering ingår i de flesta tekniska egenskapskrav.²⁰ En projekteringskontroll som utförs av en sakkunnig innebär med andra ord också att den sakkunnige kontrollerar den kontrollansvariges arbete. En sådan ordning sporrar inte ett gott samarbete dem emellan. Vi föreslår därför att den kontrollansvariges ställning stärks. På samma sätt som föreslås för sakkunniga föreslår vi att den kontrollansvarige inte ska få vara kontrollansvarig i ett projekt som han eller hon själv har medverkat i. Förslaget bör dock begränsas till projekt som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll, se avsnitt 11.5.4 nedan.

I avsnitt 11.3.5 föreslås att reglerna om ingripande mot kontrollansvariga även ska gälla för sakkunniga. Där föreslås också att det tas in en upplysningsbestämmelse om att det finns bestämmelser om ingripande mot den som har åsidosatt sina skyldigheter. En bestämmelse med motsvarande innehåll bör tas in för kontrollansvariga.

¹⁸ 10 kap. 9 första stycket 2 PBL.

¹⁹ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 479.

²⁰ 3 kap. 7–10, 13, 18 och 20 §§ PBF.

11.5 Byggnadsnämndens roll

11.5.1 Tidsfrist för handlingar till tekniskt samråd – startsamråd

Förslag: Om byggnadsnämnden inte bestämmer någon annan tidsfrist ska byggherren senast fem arbetsdagar före det tekniska samrådet till nämnden lämna ett förslag till kontrollplan och de tekniska handlingar som krävs för att nämnden ska kunna pröva fråga om startbesked.

Det tekniska samrådet ska benämnas ”startsamråd”.

Skälen för vårt förslag

Tidsfrist för handlingar som ska lämnas in

I PBL föreskrivs att byggherren senast vid det tekniska samrådet ska lämna ett förslag till kontrollplan och de övriga handlingar som behövs för prövningen, utöver de som byggnadsnämnden redan har fått del av.²¹ Bestämmelserna gör det möjligt för byggherren att lämna in förslaget till kontrollplan på det tekniska samrådet, vilket vi anser inte skapar förutsättningar för ett meningsfullt samråd. Byggnadsnämnden bör ha en viss tid för att gå igenom förslaget till kontrollplan och de handlingar som getts in för att kunna få välgrundad uppfattning om vilka risker som kan uppkomma och vilka kontroller som är nödvändiga för att nämnden ska kunna ge ett startbesked. Mot den bakgrunden bör det införas en frist inom vilken nämnden senast ska få del av förslaget och handlingarna. En frist om fem arbetsdagar bör vara tillräcklig för nämnden att bilda sig en uppfattning om ärendet. Femdagarsfristen bör gälla som huvudregel. Fristen bör kunna anpassas till hur omfattande ärendet är. Om ärendet är komplicerat och omfattande bör nämnden kunna bestämma en längre frist, om det är litet bör fristen kunna vara kortare. För byggherrens del torde fristen i praktiken inte ha någon avgörande betydelse för när arbetena kan påbörjas, framför allt om det är fråga om mer omfattande ärenden där ärendet i annat fall kan behöva kompletteras efter det tekniska samrådet.

²¹ 10 kap. 18 § första stycket PBL.

Det bör noteras att förslaget om tidsfrist omfattar såväl bygg-, som rivnings- och markåtgärder och gäller oavsett vilka eventuella risker som kan uppkomma om de krav som gäller för åtgärden inte uppfylls.

Benämningen på samrådet

Benämningen tekniskt samråd syftar till att förtydliga att samrådet i första hand handlar om en genomgång av de tekniska egenskapskraven. Tidigare benämndes samrådet byggsamråd.²²

Innehållet i det tekniska samrådet har i princip varit detsamma sedan PBL trädde i kraft. Samrådets huvudsakliga syfte är alltså fortfarande att i första hand gå igenom de tekniska egenskapskraven. Samrådet kan också innefatta arbetsmiljöfrågor och frågor om färdigställandeskydd och skyddsrum. Benämningen tekniskt samråd är med mot den bakgrunden inte felaktig, men eftersom ett startbesked normalt sett ska föregås av ett tekniskt samråd föreslår vi att benämningen ändras till ”startsamråd”. Den benämningen speglar byggprocessen bättre med startsamråd, startbesked, slutsamråd och slutbesked. Förslaget medför följdändringar i lagen (2006:545) om skyddsrum och arkivförordningen (1991:446).

11.5.2 Genomförandet av tekniskt samråd (startsamråd)

Förslag: Bestämmelserna om vad som ska gås igenom på det tekniska samrådet (startsamrådet) kompletteras med frågor om kontrollernas förankring i kontraktshandlingarna och behovet av sakkunnigkontroll.

Skälen för vårt förslag

Vid det tekniska samrådet går byggnadsnämnden, byggherren, den kontrollansvarige och övriga som deltar i samrådet igenom förutsättningarna för genomförandet av åtgärderna. Det är bland annat fråga om arbetets planering och organisation, förslaget till kontrollplan

²² Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 314.

och behovet av arbetsplatsbesök.²³ En viktig del av genomgången är att reda ut vad som ska kontrolleras, hur kontrollerna ska göras och vem som ska göra kontrollerna. Här är det angeläget att byggnadsnämnden får en god bild över vilken kompetens som byggherren har tillgång till, hur den är förankrad i kontraktshandlingar med projektörer och utförare och vilket behov som finns av sakkunnigkontroll. Det är frågor som byggherren och den kontrollansvarige bör ha tagit ställning till och säkrat upp redan innan samrådet äger rum. Vidare är det viktigt att byggnadsnämnden noterar att det i kontrollplanen anges att en projekteringskontroll kommer att ske före utförandet. Vid arbetsplatsbesöket får sedan byggnadsnämnden följa upp hur projekteringen överensstämmer med det som har utförts.

För att ytterligare understryka betydelsen av att dessa frågor behandlas på samrådet föreslår vi att det i PBL uttryckligen anges att man på samrådet ska behandla frågorna om kontrollernas förankring i kontraktshandlingarna och behovet av sakkunnigkontroll.

11.5.3 Behovet av sakkunnigkontroll

Förslag: Bestämmelsen i PBF om att byggnadsnämnden ska ta hänsyn till risken för allvarliga personskador vid prövningen av behovet av att en åtgärd eller ett byggnadsverk kontrolleras av sakkunnig förs över till PBL. Bestämmelsen kompletteras med att hänsyn också ska tas till risken för allvarliga störningar för samhället eller miljön.

Skälen för vårt förslag

Behovet av sakkunnigkontroll

En kontrollplan ska innehålla uppgift om vem som ska utföra de kontroller som omfattas av planen. I fråga om behovet av sakkunnigkontroll föreskrivs i PBF att det är byggnadsnämnden som prövar behovet. Vid prövningen ska nämnden ta särskild hänsyn till den risk för allvarliga personskador som uppkommer om åtgärden eller byggnadsverket inte uppfyller föreskrivna krav. Nämndens bedömning

²³ 10 kap. 19 § PBL.

tar inte sikte på något särskilt tekniskt egenskapsområde. Behov av sakkunniga kan med andra ord uppkomma på ett eller flera egenskapsområden.

I dag regleras prövningen av behovet av sakkunnigkontroll i PBF. Bestämmelserna riktar sig till byggnadsnämnden som också, enligt PBL, beslutar om det behövs någon sakkunnigkontroll. Vi föreslår att reglerna förs över till PBL. Därigenom skapas bättre förutsättningar för att öka byggherrens och den kontrollansvariges medvetenhet om behovet av sakkunnigkontroll när förslaget till kontrollplan tas fram.

Behovet av sakkunnigkontroll avgörs utifrån risken för allvarliga personskador om åtgärden eller byggnadsverket inte uppfyller föreskrivna krav. Av betydelse för nämndens bedömning är härvid också vilken kompetens som byggherren har tillgång till. Om byggherren kan visa att kompetensen är hög är behovet av sakkunnigkontroll mindre, är kompetensen låg är behovet större. Till detta bör också läggas samhällets intresse av att de krav som gäller för åtgärden uppfylls. Det innebär att det kan finnas behov av sakkunnigkontroll även i de fall det finns hög kompetens inom byggherrens organisation. Även välrenommerade byggherrar, projektörer och entreprenörer drabbas av allvarliga olyckor till följd av bristande kravuppfyllnad.

Den risk som ska beaktas vid byggnadsnämndens behovsprövning är risken för allvarliga personskador. Det finns även andra risker som kan behöva beaktas när behovet av sakkunnigkontroll bedöms. Vi tänker på den risk för störning för samhället eller miljön som ett ras kan föra med sig. Här kommer byggnadsverkets användning i blickpunkten. En kollaps av en ensligt belägen kommunikationsmast eller ett ras i ett vattentorn utanför tätbebyggt område till följd av att kraven inte har uppfyllts under byggprocessen kanske inte har så stor betydelse för bedömningen av risken för personskador. Däremot kan kollapsen eller raset få stor betydelse för samhället och medborgarna om kommunikationerna begränsas eller om vattenförsörjningen äventyras. På motsvarande sätt kan bristande kravuppfyllelse leda till miljöstörningar. Om byggnadsverket ska användas för att bedriva miljöfarlig verksamhet kan ett ras eller en brand få allvarliga konsekvenser för miljön genom exempelvis utsläpp av miljöfarliga ämnen. Att verksamheten i sig måste miljöprövas enligt miljöbalkens regler gör inte behovet av sakkunnigkontroll mindre. Mot den bakgrunden anser vi att prövningen av behovet av sakkunnigkontroll bör utökas

till att omfatta den risk för störning för samhället eller miljön som kan uppkomma om föreskrivna krav inte följs.

Ytterligare förslag om förstärkt kontroll

I avsnitt 11.3.1–2 och 11.5.4 finns förslag som ytterligare syftar till att förstärka kontrollen under byggprocessen och den sakkunniges roll. Förslagen innebär att det ska tas fram föreskrifter om vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska vara föremål för sakkunnigkontroll, att den sakkunnige inte ska få kontrollera ett arbete som han eller hon själv har varit delaktig och att den sakkunnige i vissa fall ska ha en självständig ställning i förhållande till projektörer, utförare och byggherrar.

11.5.4 Obligatorisk sakkunnigkontroll

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska vara föremål för obligatorisk sakkunnigkontroll. Föreskriftsrätten ska delegeras till Boverket och begränsas till de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning.

En ansökan om lov eller anmälan ska innehålla uppgift om vem eller vilka som föreslås vara sakkunniga om lovet eller anmälan gäller en åtgärd eller ett byggnadsverk som ska vara föremål för obligatorisk sakkunnigkontroll.

Skälen för vårt förslag

Obligatorisk sakkunnigkontroll

Vilka risker som är förknippade med att en åtgärd eller ett byggnadsverk inte uppfyller gällande krav beror bland annat på vilken typ av byggnadsverk det är fråga om. För vissa byggnadsverk är riskerna försumbara, för andra är riskerna större. Den risk som är förenad med exempelvis en kollaps eller brand beror inte bara på byggnads-

verkets konstruktion. Risken är också beroende av byggnadsverkets användning.

Byggnadsnämndens prövning av vilket behov som finns av att en åtgärd eller ett byggnadsverk kontrolleras av någon som är sakkunnig görs på grundval av den kontrollplan, övriga handlingar och det som har kommit fram i samband med det tekniska samrådet.²⁴ Vid prövningen har nämnden att bedöma om den egenkontroll som föreslagits i kontrollplanen är tillräcklig eller om kontrollen ska utföras av någon sakkunnig som är certifierad. Såvitt här är av intresse finns sakkunniga endast inom det tekniska egenskapsområdet säkerhet i händelse av brand. Sålunda är kontrollen av åtgärder som gäller bärförmåga, stadga och beständighet respektive säkerhet vid användning lämnad till byggherrens egenkontroll. Detta gäller oavsett vilken typ av byggnadsverk det är fråga om och vilka konsekvenser eventuella brister i byggnadsverket kan få för personer, samhället eller miljön.

Det kan vara onödigt svårt för byggherrar, kontrollansvariga och byggnadsnämnder att i det enskilda fallet bedöma i vilka fall en sakkunnigkontroll är motiverad utifrån en bedömning av om åtgärden kan medföra risker för allvarliga personskador eller störningar för samhället eller miljön. En möjlighet skulle kunna vara att göra en avgränsning som tar sikte på vilka typer av byggnadsverk som kan vara aktuella utifrån de risker som finns. Föreskrifter av det slaget har meddelats av myndigheter såsom Boverket, Transportstyrelsen och MSB. En avgränsning kan också ske utifrån eurokodernas konsekvensklasser eller de olyckor som redovisas i vår problem- och bakgrundsbeskrivning i avsnitt 9.3.

I *myndighetsföreskrifter* från Boverket, Transportstyrelsen och MSB finns klassificeringar av olika byggnadstyper utifrån olika risker vid uppförande respektive tillsyn.

I Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder) finns bestämmelser om säkerhetsklasser. Bestämmelserna tar sin utgångspunkt från omfattningen av de personskador som kan befaras uppkomma vid brott i en byggnadsverksdel. Finns det en liten risk för allvarliga personskador hänförs byggnadsverksdelen till säkerhetsklass 1. Normal risk hänförs till klass 2 och hög risk till klass 3. Säkerhetsklass 3 tillämpas om följande förutsättningar föreligger samtidigt:

²⁴ 10 kap. 24 § 1 PBL.

- byggnadsverket är så utformat och använt att många personer ofta vistas i, på, under eller invid det,
- byggnadsverksdelen är av sådant slag att kollaps medför stor risk för allvarliga personskador, och
- byggnadsverksdelen har sådana egenskaper att ett brott leder till omedelbar kollaps.

I de allmänna råden ges exempel på byggnadsdelar som omfattas av säkerhetsklass 3 för olika typer av byggnadsverk.

En i sak motsvarande klassindelning finns i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd i samma ämne. I Transportstyrelsens föreskrifter finns också en fjärde klass: mycket hög risk för allvarliga personskador där en kollaps kan få mycket stora ekonomiska, samhälleliga eller miljömässiga konsekvenser.

I BBR föreskrivs i avsnittet om brand att byggnadsverken ska delas in efter verksamhetsklass utifrån avsedd verksamhet och byggnadsklass utifrån skyddsbehovet. Exempel på verksamheter är industri (klass 1), samlingslokaler (klass 2), bostäder (klass 3), hotell (klass 4), vårdmiljöer (klass 5) och lokaler med förhöjd sannolikhet för uppkomst av brand eller där en brand kan få mycket snabbt och omfattande förlopp (klass 6). Indelningen i byggnadsklasser sker utifrån skyddsbehovet. Byggnader med mycket stort skyddsbehov hänförs till byggnadsklass Br0. Byggnader med stort skyddsbehov hänförs till klass Br1, måttligt skyddsbehov till klass Br2 och litet skyddsbehov till klass Br3. Vid klassindelningen beaktas faktorer som är relaterade till utrymning och konsekvenserna av att en byggnad störtar samman. Som exempel kan nämnas att följande byggnader hänförs till Br0:

- byggnader högre än 16 våningar,
- större sjukhus,
- fängelser, häkten, byggnader för slutenvård, och
- byggnader med samlingslokaler, beroende på våningsplan och förekomsten av alkoholservering, avsedda för fler än 300, 600 eller 1 000 personer.

Följande byggnader kan exempelvis hänföras till Br1:

- byggnader med 3–15 våningsplan,
- byggnader med verksamhet som exempelvis hotell,
- förskolor, dagverksamhet inom socialtjänsten,
- sjukhus, och
- byggnader med högst två våningsplan där samlingslokaler för fler än 150 personer finns på andra våningen.

Verksamhetsklasserna och byggnadsklasserna har betydelse för vilka specifika tekniska egenskaper som krävs. Klasserna påverkar inte behovet av kontroll. Detta är en skillnad mot säkerhetsklasserna inom bärförmåga. Säkerhetsklasserna påverkar kontrollbehovet och de säkerhetsmarginaler som används vid hållfasthetsberäkningar.

MSB har meddelat föreskrifter om hur kommunen ska planera och utföra sin tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor. Tillsynen ska planeras med utgångspunkt i riskerna vid en brand eller annan olycka och med beaktande av om tillsyn är en effektiv förebyggande åtgärd. Vid sin prioritering ska kommunen särskilt beakta om de som vistas i en byggnad eller en anläggning kan förväntas ha god lokal-kännedom samt om de är inlåsta eller vistas där av plikt. Vägledande för prioriteringen är enligt ett allmänt råd bland annat frekvensen av bränder eller andra olyckor och risken för människors liv och hälsa samt vilka ekonomiska kostnader eller påfrestningar på samhället som en brand kan innebära.

I en bilaga till föreskrifterna anges sådana byggnader och andra anläggningar för vilka riskerna vid brand generellt sett är stora och som kommunen ska planera tillsynen för. Bland dessa märks följande:

- verksamheter där personer inte kan förväntas utrymma självständigt, exempelvis vårdinrättningar och fängelser,
- skolor, förskolor och fritidshem,
- hotell, förläggningar för asylboende och hem för vård och boende,
- samlingslokaler för fler än 150 personer,
- byggnader med kulturhistoriska värden, byggnader för förvaring av museisamlingar, och

- byggnader med fler än 16 våningar ovan mark, vissa järnvägs- och tunnelbanetunnlar samt plattformsrum och stationer för resandeutbyte under mark.

När det gäller *eurokoderna* finns det två standarder som klassificerar byggnader utifrån risk. Dessa är standarden med grundläggande dimensioneringsregler (eurokod 0) och standarden för olyckslaster på bärverk (eurokod 1, del 1–7).

I standarden med grundläggande dimensioneringsregler finns det tre konsekvensklasser CC3, CC2 och CC1. Klassen CC3 omfattar byggnader där risken för dödsfall eller mycket stora ekonomiska, samhälleliga eller miljöbetingade konsekvenser är hög. Exempel på byggnader och anläggningar som ingår i denna klass är läktare och offentliga byggnader där konsekvenserna av en kollaps är allvarliga, exempelvis konserthallar. Konsekvensklass CC2 omfattar byggnader där risken för dödsfall är normal och de ekonomiska, samhälleliga eller miljöbetingade konsekvenserna är betydande.²⁵ Exempel på byggnader och anläggningar som ingår i denna konsekvensklass är bostadshus, kontorsbyggnader och offentliga byggnader. Konsekvensklass CC1 omfattar byggnader där risken för dödsfall är liten och de ekonomiska, samhälleliga eller miljöbetingade konsekvenserna är små eller försumbara. I denna klass ingår jordbruksbyggnader där personer normalt inte vistas, exempelvis lagerbyggnader och växthus.

I standarden för olyckslaster på bärverk finns det en indelning i fyra konsekvensklasser för olika byggnadstyper: 1, 2a (lågriskgrupp), 2b (högriskgrupp) och 3. Byggnader som är avsedda för flera olika verksamheter delas in i den högsta konsekvensklassen. Sammantaget framgår att byggnadens användningsområde, våningsantal och golvarea har betydelse för indelningen. I klass 1 återfinns exempelvis enfamiljshus i högst fyra våningar och lantbruksbyggnader. Konsekvensklass 2a innehåller enbostadshus i fem våningar, hotell och flerbostadshus i högst fyra våningar, kontorsbyggnader i högst fyra våningar, industribyggnader och butikslokaler i högst tre våningar. Alla byggnader i högst två våningar som allmänheten har tillträde till och med en golvarea som inte överstiger 2 000 m² per våning tillhör konsekvensklass 2a (lågriskgrupp). Till konsekvensklass 2b (högrisk-

²⁵ Här bör det noteras att den svenska översättningen av eurokod inte är helt lyckad. I den engelska grundversionen av eurokod används följande formulering: "Medium consequence for loss of human life, economic, social or environmental consequences considerable."

grupp) hör till exempel hotell och flerbostadshus i fem till femton våningar, byggnader avsedda för undervisning i två till femton våningar, butikslokaler i fyra till femton våningar, sjukhus i högst tre våningar, kontorsbyggnader i fem till femton våningar. Till klassen räknas också alla byggnader som allmänheten har tillträde till och som har 2 000 till 5 000 m² golvarea per våning, parkeringshus i högst sex våningar. I konsekvensklass 3 finns alla byggnader som anges i konsekvensklass 2a och 2b, men som överstiger begränsningarna för golvarea och antalet våningar. Hit hör också byggnader med stora samlingslokaler, arenor för minst 5 000 åskådare, byggnader som rymmer farligt gods eller riskfyllda processer.

De olyckor som har inträffat och som uppmärksammas i problem- och bakgrundsbeskrivningen i avsnitt 9.3 kan vara utgångspunkt för en avgränsning av i vilka fall det kan vara motiverat att kontrollen utförs av en sakkunnig. Följande kategorier av byggnadsverk noteras, med olyckshändelsen inom parentes:

- underjordiska garage (ras),
- vindkraftverk (ras),
- flervåningsbyggnader som inrymmer hälso- och sjukvård (ras),
- tillbyggnader över allmänna vägar (ras),
- hallar med stor spännvidd (ras),
- byggnader där människor vanligtvis uppehåller sig (ras),
- fasta större cisterner (ras),
- sjukhus (brand),
- fabriksbyggnader (brand),
- HVB-hem (brand),
- flerbostadshus (brand),
- hotell (brand),
- samlingslokaler (brand), och
- radhus (brand).

En avgränsning kan också göras med avseende på delar av byggnadsverk. Som exempel på det finns bristande takanordningar som leder till fallolyckor och balkonger som rasar. Hit bör också räknas tak- och bjälklagskonstruktioner med stora spännvidder. Andra exempel på byggnadsdelar är tegelfasader på hus som rasar, som främst förekommer inom det så kallade miljonprogrammet.

En gemensam nämnare för de byggnadsverk som i myndighetsföreskrifter och eurokoder tillhör grupperna stor risk, stort skyddsbehov, stor risk vid brand, hög risk för dödsfall eller mycket stora ekonomiska, samhälleliga eller miljöbetingade konsekvenser är att de har en utformning och användning som kan medföra stora risker för allvarliga personskador om de inte är projekterade och utförda på ett sätt som möter gällande krav. Det kan också finnas en stor risk för allvarliga störningar för samhället eller miljön om kraven inte uppfylls. Kännetecknande för många av de olyckor som har inträffat är att de framför allt gäller byggnadsverk som många personer kan vistas i, har begränsade möjligheter till utrymning eller omfattar verksamheter där olyckan kan få miljömässiga konsekvenser.

En förteckning över vilka byggnadsverk som typiskt sett skulle vara aktuella för ett krav på sakkunnigkontroll kan vara ett gott hjälpmedel för såväl byggnadsnämnder som byggherrar och kontrollansvariga. En sådan förteckning skulle i vart fall kunna omfatta

- byggnader högre än 16 våningar,
- flerbostadshus högre än fem våningar,
- sjukhus och andra vårdinrättningar,
- byggnader med stora lokaler som används av många människor,
- hotell,
- skolor, förskolor och fritidshem,
- butikslokaler i flera våningar, och
- byggnader och anläggningar som rymmer farligt gods eller riskfyllda processer.

Samtidigt som att en förteckning över olika typer av byggnadsverk skulle kunna förenkla bedömningen av behovet av sakkunnigkontroll, bör det också framhållas att det kan finnas problem med förteckningar

av det slaget. En förteckning tar nämligen inte hänsyn till vilka delar av byggnadsverket som bör kräva kontroll i det enskilda fallet, exempelvis säkerhetsanordningar. Den tar heller inte hänsyn till behovet av kontroll i det enskilda fallet. Som exempel kan nämnas att det av förteckningen ovan följer att ett flerbostadshus lägre än fem våningar inte skulle behöva kontrolleras av någon sakkunnig, där husets utformning och planlösning kan vara sådana att dess brandskyddsegenskaper behöver kontrolleras särskilt. Det kan alltså inte uteslutas att det i det enskilda fallet kan finnas byggnadsverk som saknas i förteckningen där behovet av sakkunnigkontroll kan vara stor.

Sammantaget finns det argument både för och emot uppräknningar av byggnadsverk eller åtgärder som ska omfattas av sakkunnigkontroll. För uppräknningar i form av listor talar enkelhet i tillämpningen, mot talar att tillämpningen riskerar att missa de fall där tillförlitligheten kräver att en åtgärd kontrolleras av en sakkunnig, det vill säga att uppräknningen tolkas motsatsvis. En uppräkning kan också leda till att kravet på sakkunnigkontroll tillämpas slentrianmässigt och på ett trubbigt sätt, vilket sannolikt är kostnadsdrivande för byggherrarna. Vi anser att ett system som är enkelt för tillämparna är att föredra som utgångspunkt. Ett sådant system kan också bidra till att avgränsningen av vilka byggnadsverk som typiskt sett medför sådan risk görs på ett motiverat och välbalanserat sätt. Det sagda talar för att frågan om vilka åtgärder och byggnadsverk som vara föremål för obligatorisk sakkunnigkontroll bör regleras i en författning.

Av PBL framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kontroll av de tekniska egenskapskraven.²⁶ Det betyder att det redan i dag finns vissa möjligheter att meddela föreskrifter om vilka typer av byggnadsverk som ska omfattas av sakkunnigkontrollen. Bemyndigandet är allmänt hållet. Vi föreslår att bemyndigandet utökas till att omfatta föreskrifter om vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska kontrolleras av sakkunniga och att föreskriftsrätten delegeras till Boverket. På det sättet balanserar vi behovet av tydlighet mot de risker och andra avvägningar som nämnts ovan. En sådan utformning skulle enligt vår mening skapa goda förutsättningar för att den obligatoriska sakkunnigkontrollen endast träffar de byggnadsverk som har relevant riskbild samtidigt som vi minimerar risken för en lista som blir för trubbig.

²⁶ 16 kap. 11 § PBL.

Uppgift om sakkunniga i ansökan om lov eller anmälan

Syftet med vårt förslag om föreskrifter om i vilka fall det krävs obligatorisk sakkunnigkontroll är att göra det enklare för byggherrar, kontrollansvariga och byggnadsnämnder att ta ställning till när det krävs kontroll. För byggherrens del ger det också möjlighet att redan i ett tidigt skede i byggprojektet bedöma vilka kontrollinsatser som behövs. Vi föreslår därför att det redan i ansökan om lov bör lämnas förslag om vem eller vilka som föreslås vara sakkunniga. Detsamma bör gälla i anmälningsärenden.

11.5.5 Underlaget för beslut om startbesked

Förslag: Bestämmelserna om förutsättningarna för startbesked och startbeskedets innehåll ska justeras redaktionellt i fråga om vad som ska ligga till grund för byggnadsnämndens prövning.

Skälen för vårt förslag

Bestämmelserna om startbesked i PBL är uppbyggda så att förutsättningarna för startbesked är reglerade i en paragraf och beskedets innehåll i en annan. Bestämmelsen om vad som ska ligga till grund för prövningen av startbeskedet, det vill säga byggherrens förslag till kontrollplan och det som har kommit fram vid det tekniska samrådet eller annars i handläggningen av ärendet, har dock fått sin placering i paragrafen med bestämmelser om startbeskedets innehåll.²⁷ Vi anser att bestämmelsen i stället bör flyttas så att det tydligt framgår vad startbeskedet ska grunda sig på. Det klargör byggnadsnämndens roll i processen.

Sålunda ska byggnadsnämnden efter prövning av det förslag till kontrollplan som byggherren har lämnat och på grundval av det som har framkommit vid det tekniska samrådet eller annars i handläggningen av ärendet med ett startbesked godkänna att en åtgärd får påbörjas om förutsättningarna som anges i paragrafen är uppfyllda. Sedan ska byggnadsnämnden i startbeskedet, utom annat, fastställa den kon-

²⁷ 10 kap. 24 § 1 PBL.

trollplan som ska gälla för åtgärderna, med uppgift om vem eller vilka som är sakkunniga eller kontrollansvariga.

11.5.6 Arbetsplatsbesökets innehåll

Förslag: Byggnadsnämnden ska vid ett arbetsplatsbesök gå igenom hur genomförda åtgärder förhåller sig till de krav som gäller enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet och de villkor som har beslutats.

Den kontrollansvarige ska överlämna det protokoll som byggnadsnämnden upprättat över arbetsplatsbesöket till den eller de sakkunniga.

Skälen för vårt förslag

Byggnadsnämndernas arbetsplatsbesök utgör en viktig del av den tillsyn som bedrivs över att byggåtgärderna uppfyller de krav som ställs i kontrollplanen och i den följa upp hur kontrollplanen överensstämmer med det som har projekterats och att de regler och villkor som gäller för åtgärderna följs. En kontrollplan förutsätter att man i förväg försöker föreställa sig vilka misslyckanden som kan tänkas uppkomma under byggtiden. Eftersom det kan vara svårt att förutse alla risker när planen tas fram, kan arbetsplatsbesöket ge byggnadsnämnden anledning att besluta om kompletterande villkor om det behövs för att uppfylla de krav som gäller. Arbetsplatsbesöket kan med andra ord ha stor betydelse för tillsynen och för trovärdigheten i kontrollsyste²⁸. Av det skälet är det bekymmersamt att det av vår problem- och bakgrundsbeskrivning framgår att det finns en osäkerhet om vad som ska göras vid ett arbetsplatsbesök, se avsnitt 9.2.4.

Vid ett slutbesked ska byggnadsnämnden godkänna att byggåtgärderna ska anses slutförda om byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda.²⁹ Det förefaller därför vara naturligt att det är dessa frågor som byggnadsnämnden ska gå igenom under arbetsplatsbesöket. Egentligen är detta inte någon ny-

²⁸ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 319–320. Kommittén för modernare byggregler har i betänkandet *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat* lämnat ett liknande förslag, se s. 493 ff.

²⁹ 10 kap. 34 § 1 PBL.

het i sak. Av förarbetena till PBL framgår nämligen att nämndens handläggare bör se efter att kontrollplanen och bygglovets följs, att den kontrollansvarige är närvarande i föreskriven utsträckning, att inget uppenbart strider mot byggreglerna och så vidare.³⁰

Byggnadsnämnden ska föra protokoll över arbetsplatsbesöket. Protokollet bör innehålla uppgift om vilka avvikelser från de krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet och de kompletterande villkor som nämnden har beslutat. Med dessa noteringar i protokollet har byggherren möjlighet att vidta de åtgärder som behövs för att åtgärda eventuella fel och brister. Med protokollet som grund kan nämnden också besluta om eventuella kompletterande villkor eller andra tillsynsåtgärder.

Ett protokoll ska skickas till byggherren och den kontrollansvarige. När det gäller åtgärder som kontrolleras av en sakkunnig bör protokollet också överlämnas till den eller de sakkunniga. Det bör vara en uppgift för den kontrollansvarige.

11.5.7 Kallelse till slutsamråd

Förslag: Byggnadsnämnden ska kalla den sakkunnige till slutsamråd.

Skälen för vårt förslag

Vid slutsamrådet kan det från byggnadsnämnden uppkomma frågor om utlåtandets innehåll som den sakkunnige bör kunna besvara på plats. Frågor kan också uppkomma om det finns behov av att komplettera utlåtandet i något avseende. Vår bedömning är att kontrollsystemets tillförlitlighet ökar betydligt om den sakkunnige deltar i slutsamrådet. Den sakkunnige bör därför kallas till slutsamrådet.

³⁰ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 320.

11.5.8 Prövning av slutbesked

Förslag: Bestämmelserna om prövning av slutbesked ska justeras så att det anges att byggherren ska visa att alla krav som gäller för byggåtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet och beslut om kompletterande villkor är uppfyllda.

Ett slutbesked ska inte hindra byggnadsnämnden från att pröva om det finns förutsättningar att ingripa med tillsynsåtgärder.

Skälen för vårt förslag

Prövning av slutbesked

Av förarbetena till bestämmelserna om prövning av slutbesked framgår att byggherren ska visa att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplan, startbeskedet *eller* beslut om kompletterande villkor är uppfyllda.³¹ Lagtexten har fått en olycklig utformning genom att det anges lovet, kontrollplanen och så vidare är alternativa, det vill säga att lagtexten kan läsas så att det räcker med att de krav som gäller för åtgärderna enligt lovet är uppfyllda för att ett slutbesked ska få meddelas. Vi föreslår därför att ordet *eller* ersätts med ordet *och*. Ingen rättspraxis tyder på att endast lovet, kontrollplan, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor ska vara uppfyllda för att nämnden ska meddela slutbesked.

I fråga om byggåtgärder får byggnadsverket tas i bruk om byggherren bland annat visat att de krav som gäller för åtgärderna är uppfyllda och nämnden inte har funnit anledning att ingripa med tillsynsåtgärder.³² I rättspraxis har det prövats på vilket sätt nämnden uttrycker sig i ett meddelat slutbesked.³³ I förarbetena till PBL och rättspraxis har uttalats att byggnadsnämndens slutbesked inte innebär att nämnden tar ansvar för eller ställning till att åtgärderna uppfyller alla krav i plan- och bygglagregelverket. Det är byggherren ensam som ansvarar för att så är fallet.³⁴ Vidare har uttalats att en

³¹ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 326 och 487.

³² 10 kap. 34 § PBL. I den mån det har förekommit avvikelser som är för omfattande för att rymmas inom bygglovet har Mark- och miljööverdomstolen ansett om dessa har godtagits i samband med startbesked och slutbesked och att byggnadsnämnden har haft skäl för att inte ingripa med tillsyn enligt PBL, se Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 januari 2023 i mål P 7966-22 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 augusti 2023 i mål P 5684-22.

³³ Mark- och miljööverdomstolens dom den 4 september 2017 i mål P 3863-17.

³⁴ Se avsnitt 11.2.1.

myndighet får ändra ett gynnande förvaltningsbeslut, som den har meddelat som första instans, om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det bland annat har tillkommit nya omständigheter till exempel om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.³⁵ Inget hindrar då byggnadsnämnden från att exempelvis meddela ett åtgärdsföreläggande om det senare visar sig att ett krav inte är uppfyllt. Slutbeskedet har med andra ord inte negativ rättskraft i vissa situationer.

Det är viktigt att byggnadsnämnden inte ger slutbesked om det finns otydligheter i fråga om brister avseende tekniska egenskapskrav. En ordning där slutbesked lämnas trots att det är tveksamt om huruvida tekniska egenskapskrav kan anses vara uppfyllda kan nämligen leda till att det inte är möjligt att vidta tillsynsåtgärder.³⁶ Mot denna bakgrund föreslår vi att det införs en bestämmelse som klargör att ett slutbesked inte hindrar byggnadsnämnden från att pröva om det finns förutsättningar att ingripa med tillsynsåtgärder.

³⁵ 37 § 3 Förvaltningslagen (2017:900) och Mark- och miljööverdomstolens dom meddelad den 27 augusti 2020 i mål P 6912-19.

³⁶ Jfr avgörandena i fotnot 32.

12 Förslag om förstärkta och tillförlitliga kontroller under förvaltningsskedet

12.1 Inledning

I föregående kapitel lämnar vi förslag om hur kontrollen kan förstärkas inför och under uppförandet av ett byggnadsverk. I detta kapitel kommer vi att överväga vilka behov som finns av förstärkt och tillförlitlig kontroll under förvaltningsskedet av ett byggnadsverk, det vill säga under den tid byggnadsverket brukas. Om det finns behov av kontroll kommer vi att bedöma vilka förutsättningarna är för att genomföra kontroller och i så fall ta ställning till om och hur ett system med kontroller bör införas. Vi tar slutligen också ställning till om kravet på underhåll och skötsel i PBL behöver utökas.

En naturlig avgränsning av våra förslag utgörs av de tekniska egenkapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand respektive säkerhet vid användning. Vi gör även en avgränsning rörande järnvägar, tunnelbanor, spårvägar, vägar och gator.

I plan- och byggregelverket omfattar bemyndigandena inte alla typer av byggnadsverk på samma sätt. Inte heller omfattas alla typer av byggnadsverk av samma krav på att genomgå byggprocessen, det vill säga processen med företrädesvis start- och slutbesked och tillhörande moment. Ett exempel är att järnvägar, tunnelbanor, spårvägar, vägar och gator är undantagna från Boverkets övergripande bemyndigande om att meddela föreskrifter, för att i stället vara ett bemyndigande som riktar sig till Transportstyrelsen.¹ Dessa undantagna byggnadsverk omfattas inte heller av krav på lov eller anmälan, vilket innebär att de inte är föremål för handläggning av byggnadsnämnderna i byggprocessen. När det gäller byggnadsnämndernas tillsyn,

¹ Se 10 kap. 3, 5 och 6 §§ PBF.

exempelvis i form av att utfärda åtgärds- eller rättelseföreläggande, så omfattas de på samma sätt som byggnader i allmänhet.² Vi har uppfattat att vårt direktiv avser utredning av förstärkta kontroller rörande den del av bygg- och fastighetssektorn som i huvudsak berörs av Boverkets bemyndigande, och inte av Transportstyrelsens bemyndigande. Detta framgår för oss i första hand av direktivets bakgrundsredogörelse, som belyser tekniska brister och olyckor rörande byggnader, men inte rörande andra anläggningar än byggnader. Vi avgränsar således vår utredning så att den ej omfattar frågor rörande järnvägar, tunnelbanor, spårvägar, vägar och gator, eller Transportstyrelsens bemyndigande om föreskriftsrätt rörande dessa byggnadsverk.

12.2 Överväganden och förslag

12.2.1 Några utgångspunkter

Underhållskravet i PBL

Av PBL framgår att de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning med flera ska uppfyllas på så sätt att de dels uppfylls vid ny- och ombyggnad samt vid annan ändring än ombyggnad, dels med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd.³ Vidare framgår det att ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaperna i huvudsak bevaras.⁴ Med uttrycket underhåll avses en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.⁵

I fråga om vissa anordningar ställs större krav på underhåll. Det gäller bland annat anordningar för säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning. Anordningar av det slaget ska hållas i sådant skick att de alltid fyller sitt ändamål.⁶ Med andra ord finns det ett krav på regelbunden skötsel för att de ska fungera tillfredsställande. Hissar i byggnader och linbaneanläggningar för persontrans-

² Med *tillsyn* avser vi bestämmelserna enligt 11 kap. PBL samt 8 och 9 kap. PBF.

³ 8 kap. 5 § första stycket 2 PBL.

⁴ 8 kap. 14 § PBL.

⁵ 1 kap. 4 § PBL.

⁶ 8 kap. 14 § tredje stycket PBL.

port ska alltid ha det utförande och den utrustning som skäligen kan krävas för att uppfylla de tekniska egenskapskraven.⁷

Kravet på underhåll riktar sig i första hand till byggnadsverkets ägare. Den fråga som vi behandlar i det följande gäller vilket behov som finns av kontroller för att säkerställa att ägaren uppfyller kravet på underhåll såvitt avser de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning. Egenskapskraven i PBL regleras närmare i PBF och i Boverkets föreskrifter.⁸

De tekniska egenskapskrav som gäller i dag enligt PBF och myndighetsföreskrifter är relativt övergripande. Några exempel ges i det följande.

Bärförmåga, stadga och beständighet: Ett byggnadsverk ska vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att den påverkan som det utsätts för när det används inte leder till att det helt eller delvis rasar.⁹ Enligt EKS innebär detta bland annat att byggnadsverksdelar och material som ingår i bärande konstruktioner ska antingen vara naturligt beständiga eller göras beständiga genom skyddsåtgärder och underhåll så att kraven i brottgräns- och bruksgränstillstånd uppfylls under byggnadsverkets livslängd.¹⁰ Det krav som åvilar ägaren till ett byggnadsverk får därmed anses vara att vidta skydds- och underhållsåtgärder så att byggnadsverket fortsatt uppfyller kraven i brottgräns- och bruksgränstillstånd.

Säkerhet i händelse av brand: Ett byggnadsverk ska vara projekterat och utfört på ett sätt som innebär att personer som befinner sig i byggnadsverket vid brand ska kunna lämna det eller räddas på annat sätt.¹¹ Ett krav enligt BBR är bland annat att utrymmen där personer vistas mer än tillfälligt ska ha tillgång till utrymningsvägar.¹² Underhållskravet i PBL innebär därmed att ägaren ska se till att detta krav uppfylls.

Säkerhet vid användning: Ett byggnadsverk ska vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att det vid användning eller drift inte innebär en oacceptabel risk för fall.¹³ Enligt BBR krävs bland annat att installationer som är avsedda för säkerhetslinor ska ha sådan

⁷ 8 kap. 24 § PBL.

⁸ Se vidare kapitel 5–7.

⁹ 3 kap. 7 § 1 PBF.

¹⁰ Avd. A, 16 § EKS.

¹¹ 3 kap. 8 § 4 PBF.

¹² 5:321 BBR.

¹³ 3 kap. 10 § PBF.

hållfasthet att de kan garantera säkerheten vid fall.¹⁴ Installationer av det här slaget omfattas av det underhållskrav som gäller för ägaren till ett byggnadsverk.

Med utgångspunkt från de tekniska egenskapskraven är det möjligt att identifiera vilka krav på underhåll som ställs på byggnadsverkets ägare. Kraven kan dock inte sägas vara statiska. De tekniska egenskaperna ska bara bevaras i huvudsak. Häri ligger en skälighetsbedömning. Hänsyn bör enligt lagförarbetena tas till olika omständigheter som kan påverka bedömningen av vilka åtgärder som är nödvändiga, exempelvis byggnadens användning, läge och återstående brukstid.¹⁵

Samhällets krav på underhållets omfattning varierar alltså. Kravet på underhåll får anses större för ett byggnadsverk som används av många personer än för ett byggnadsverk som används av ett fåtal. Man skulle också kunna säga att kravet på underhåll får anses vara större om byggnadsverket har betydelse för många människor, exempelvis ett vattentorn. Avgörande för vilka krav som ställs på underhållet bör därmed vara vilka risker som uppkommer om byggnadsverket inte uppfyller de krav som gäller för det aktuella byggnadsverket enligt plan- och byggreglerna. Om risken för personskada är stor borde också kravet på underhåll vara omfattande. Likaså kan det hävdas att om det finns stora risker för allvarliga störningar för samhället eller miljön borde också underhållskravet vara betydande.

Det bör understrykas att en strängare bedömning gäller för underhållet av anordningar för skydd mot olycksfall och brand. När det gäller sådana anordningar är det i allmänhet inte befogat att göra någon skälighetsprövning utan de ska hållas i stånd på sådant sätt att den avsedda funktionen eller det avsedda skyddet bibehålls så länge byggnadsverket är i bruk.¹⁶

Behovet av kontroll under förvaltningskedet

I vår problem- och bakgrundsbeskrivning i avsnitt 9.3 redovisas ett antal olyckor som har orsakats av byggnadstekniska brister. Gemensamt för många av dessa olyckor är att de har sin grund i fel och brister under projektering och utförande. Raset i Tarfalhallen i

¹⁴ 8:241 BBR.

¹⁵ Prop. 1985/86:1 s. 513.

¹⁶ Prop. 1985/86:1 s. 513.

Kiruna utgör ett exempel på en takkonstruktion som inte uppfyllde det tekniska egenskapskravet bärförmåga, stadga och beständighet.

Många av de olyckor som har inträffat skulle sannolikt ha kunnat undvikas genom en mer omsorgsfull kontroll av projektering och utförande. Det kan inte heller uteslutas att olyckor kan undvikas genom kontroller i förvaltningsskedet. Vi tänker exempelvis på balkongkonstruktioner som har försämrats över tid och säkerhetsanordningar som inte har fungerat på avsett sätt.¹⁷ Här kan det alltså vara fråga om konstruktioner och anordningar som kan ha uppfyllt kraven när byggnadsverket uppfördes, men där brister i underhåll och skötsel har bidragit till olyckorna och omfattningen av dessa.

Alldeles oavsett om olyckorna beror på att de tekniska egenskapskraven inte har uppfyllts från början eller om de beror på bristande underhåll, kan kontroller under förvaltningsskedet bidra till att minska risken för olyckor. Vi bedömer därför att det kan finnas behov av kontroller i förvaltningsskedet för att säkerställa att de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning bevaras.

Förutsättningar för kontroll under förvaltningsskedet

Vilka förutsättningar som finns för kontroll under förvaltningsskedet beror på vad som ska kontrolleras och vilka möjligheter som finns att utföra kontrollen. Förutsättningarna för att utöva kontrollen beror också på vad kontrollen ska göras mot, det vill säga vilka krav som ska vara uppfyllda.¹⁸

När det gäller frågorna om vad som ska kontrolleras och möjligheterna att utföra kontrollen tar vi avstamp i de tekniska egenskapskrav som gäller i dag. För området *bärförmåga, stadga och beständighet* krävs att de delar av konstruktionen som ska kontrolleras är åtkomliga för kontroll, vilket kan skilja sig mellan olika byggnadsverk. Kontrollen kan exempelvis ske genom mätning, provning eller besiktning.¹⁹

På egenskapsområdet *säkerhet i händelse av brand* krävs att anordningar ska hållas i sådant skick att de alltid fyller sitt ändamål. Med andra ord är det fråga om ett krav på kontinuerlig skötsel av bland

¹⁷ Se avsnitt 9.3.1 om balkongras och avsnitt 9.3.2 om brand.

¹⁸ 8 kap. 5 § andra stycket PBL.

¹⁹ Jfr beskrivningen av Trafikverkets infrastrukturregelverk i avsnitt 8.2.2.

annat brandtekniska installationer. Skötseln omfattar till exempel vägledande markeringar i utrymmen som är svårorienterade, brandgasventilation och räddningshissar när det krävs. I övriga fall, som inte gäller anordningar, kan kontroller ske för att säkerställa utrymningsvägar och att ingrepp i byggnadsverket inte har påverkat dess brandskyddsegenskaper.

Även i fråga om egenskapsområdet *säkerhet vid användning* finns det krav att hålla anordningar i sådant skick att de alltid fyller sitt ändamål, det vill säga ett krav på kontinuerlig skötsel. Här är det bland annat fråga om skötsel av anordningar för värme och ventilation, säkerhetsanordningar som hindrar barn från att falla ut från fönster och av tillträdes- och säkerhetsanordningar för tak. Andra krav som kan behöva kontrolleras gäller bland annat klämrisk i dörrar och portar och risk för inlåsning i driftsutrymmen.

Som framgår finns det för de nu nämnda egenskapsområdena förutsättningar för att utföra kontroller under förvaltningsskedet.

Frågan är då vad kontrollen ska göras mot. Underhållskravet i PBL innebär att byggnadsverket ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och tekniska egenskaper i huvudsak bevaras.²⁰ För vår del är det som nämnts fråga om kontroll för att bevara de tekniska egenskaperna bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand respektive säkerhet vid användning.

I PBL finns det anvisningar om när de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas. De egenskapskrav som ska uppfyllas är de som gäller vid uppförandet eller när ändringen görs.²¹ När det gäller redan uppförda byggnadsverk innebär detta att det är de krav som gällde när byggnadsverket uppfördes eller ändrades som gäller. Det betyder att om byggnadsverket exempelvis uppfördes 1990 ska de krav som gällde då tillämpas. Om byggnadsverket uppförs i dag ska nu gällande krav tillämpas för hela byggnadsverket. Vid ombyggnad ska kraven uppfyllas för hela byggnadsverket, eller om det inte är rimligt, för en betydande och avgränsbar del av verket som förnyas genom ombyggnaden. Om byggnaden ändras är det kraven vid tidpunkten för ändringen som ska uppfyllas.²² Underhållskravets omfattning ska med andra ord bedömas enligt de regler som gällde när byggnadsverket

²⁰ 8 kap. 14 § PBL.

²¹ 8 kap. 5 § andra stycket PBL.

²² 8 kap. 5 § andra stycket jämförd med 8 kap. 2 § första stycket. Av 3 kap. 22 § första stycket PBF framgår att detta gäller de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand respektive säkerhet vid användning.

uppfördes, byggdes om eller ändrades. Nya krav kan inte ställas på ett befintligt byggnadsverk så länge som det inte har byggts om eller ändrats.²³

Sammanfattningsvis bedömer vi att det kan finnas förutsättningar för att införa vissa kontroller av de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning i förvaltningsskedet av ett byggnadsverk. Däremot anser vi att det saknas skäl för att prioritera något eller några typer av byggnadsverk eller delar av byggnadsverk.

Vilka krav bör ställas på den som utför en kontroll?

De krav som bör ställas på dem som utför kontroller beror på vad som ska kontrolleras. Allmänt sett torde det krävas viss erfarenhet för att över huvud taget utföra en kontroll av att ett byggnadsverk uppfyller de krav som gäller i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning. Den som kontrollerar måste kunna förstå och bilda sig en uppfattning om hur exempelvis en anordning fungerar och vilket syfte den har att fylla.

När det gäller anordningar kan det på det tekniska egenskapsområdet säkerhet i händelse av brand vara fråga om att kontrollera att automatiska släcksystem, brandgasventilation och nödbelysning fungerar och att utrymningsvägar är skyltade. På egenskapsområdet säkerhet vid användning kan det kontrolleras att belysningen i kommunikationsutrymmena fungerar, att garageportar är försedda med klämskydd och att kraven på taksäkerhet uppfylls. Här kan det många gånger vara tillräckligt att den som utför kontrollerna har förvärvat de kunskaper som krävs genom sitt arbete för att kunna ta ställning till om anordningarna uppfyller de krav som ställs.

Annorlunda förhåller det sig ofta på det tekniska egenskapsområdet bärförmåga, stadga och beständighet. Visst är det möjligt att ytligt besiktiga en konstruktion, men det kan krävas mätningar eller provningar för att konstatera att byggnadsverkets konstruktion lever upp till kraven.²⁴ För att utföra mätningar och provningar kan

²³ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 461f.

²⁴ När det gäller kontroller av bärförmåga kan det även krävas att ytskikt behöver lossas för åtkomst eller att så kallad förstörande provning utförs, exempelvis att provkroppar tas för materialanalys.

det krävas särskild kompetens och utrustning, vilket många ägare eller nyttjanderättshavare inte omedelbart har tillgång till eller kan hantera. Det innebär att kontrollen av ett byggnadsverks tekniska egenskaper såvitt gäller bärförmåga, stadga och beständighet sannolikt ställer högre krav på kompetens än andra kontroller.

I vissa fall kan det krävas att kontrollen ska göras av någon som har låtit bekräfta sin kompetens inom ett visst område, det vill säga någon som har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om det som kontrollen ska avse. I den mån det finns bekräftad kompetens att tillgå kan kontrollen av att de tekniska egenskapskraven bevaras utföras av en sådan person. Med bekräftad kompetens får också tillförlitligheten anses öka i fråga om de mätningar och provningar i bärande konstruktionsdelar som utförs samt beträffande kontroller av byggnadstekniska ändringar som exempelvis påverkar brandskyddet i byggnadsverket.

Kompetensen hos den person som utför kontrollen kan vara bekräftad mot föreskrifter som har meddelats med stöd av lag. Den kan också vara bekräftad mot någon standard eller liknande. Våra förslag i kapitel 11 innebär att de certifierade sakkunnigas kompetens är bekräftad mot föreskrifter som Boverket har meddelat inom områdena för bärförmåga, stadga och beständighet och för säkerhet vid användning. Sakkunniga inom brand finns redan. En kontroll av att byggnadsverket lever upp till de krav som ställs ska således kunna utföras av sakkunniga. I de allra flesta fallen torde de sakkunniga inte vara anställda hos den som äger eller nyttjar ett byggnadsverk. Det skapar förutsättningar för att kontrollen är tillförlitlig.

Ett system som bygger på att kontrollen utförs av någon med bekräftad kompetens har förutsättningar att säkerställa att de tekniska egenskapskraven uppfylls under förvaltningsskedet av ett byggnadsverk. Ett generellt krav på bekräftad kompetens ökar behovet av personer som har sådan kompetens, men om behovet inte kan mötas leder det oundvikligen till att ägarnas och nyttjanderättshavarnas kostnader för kontroll ökar. En brist på kompetens leder också till att kontroller inte kan utföras i den utsträckning som krävs. Kontroller kommer då företrädesvis ges förutsättningar att fungera som avsett i områden där tillgången på kompetens är stor. I andra områden, där tillgången är mindre eller obefintlig, genomförs få eller inga kontroller alls. Ett generellt system med kontroll endast av någon som har bekräftat sin kompetens kan med andra ord vara svårt att

genomföra i praktiken. Det gäller således att anlägga ett pragmatiskt synsätt på hur kontrollen bör utformas.

Om inte kontroll kan utföras av någon med erfarenhet eller av någon som har bekräftat sin kompetens kan det övervägas att ha en blandning av de två för att säkerställa att samhällets krav uppfylls, det vill säga att de tekniska egenskaperna i huvudsak bevaras. Som framgår ovan bedömer vi att en kontroll av någon som har tillräcklig erfarenhet kan vara fullt tillräcklig för vissa anordningar och att bekräftad kompetens kan behövas i frågor som gäller bärförmåga, stadga och beständigt samt för brand. Ett sådant kontrollsystem tar hänsyn till den kompetens som behövs för att utföra kontrollerna och gör det inte heller onödigt betungande för den som har ansvaret för byggnadsverkets underhåll.

12.2.2 Kontrollförelägganden – ett nytt verktyg

Förslag: Om det behövs för att säkerställa att det krav på underhåll som gäller uppfylls, ska byggnadsnämnden få förelägga byggnadsverkets ägare eller nyttjanderättshavare att se till att byggnadsverket kontrolleras. Föreläggandet får endast omfatta de tekniska egenskapskrav som gäller bärförmåga, stadga eller beständighet, säkerhet i händelse av brand eller säkerhet vid användning kontrolleras.

Byggnadsnämnden ska i föreläggandet ange

1. vad som ska kontrolleras,
2. vilken kunskap och erfarenhet som krävs för att utföra kontrollen, och
3. när resultatet av kontrollen ska redovisas för nämnden.

Om det av redovisningen framgår att det krav som kontrollen avser inte uppfylls, ska redovisningen innehålla uppgift om vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppfylla kravet och när det i så fall ska ske.

Om ett föreläggande inte följs, ska byggnadsnämnden få besluta att kontrollen ska genomföras på ägarens eller nyttjanderättshavarens bekostnad.

Ett föreläggande ska få förenas med vite.

För ett föreläggande ska gälla att föreläggandet ska antecknas i fastighetsregistret och vid byte av ägare gälla mot den nya ägaren.

Skälen för vårt förslag

I PBF finns det möjligheter för byggnadsnämnden att förelägga en ägare av en motordriven anordning som är installerad i ett byggnadsverk att se till att anordningen ska kontrolleras. Ett föreläggande kan också riktas till den som ansvarar för anordningen. Föreläggandet får meddelas om det behövs för att säkerställa att den motordrivna anordningen uppfyller de tekniska egenskapskraven i PBL. I föreläggandet ska nämnden ange vad som ska kontrolleras.²⁵ Det finns också möjligheter för nämnden att förelägga en ägare att se till att en obligatorisk ventilationskontroll genomförs enligt de skyldigheter som föreskrivs i PBF.²⁶

I andra fall finns det enligt plan- och byggreglerna inte någon möjlighet besluta om förelägganden om kontroll i enskilda fall. Det närmaste man kommer är förelägganden om underhållsutredning som tillämpas om det brister i underhållet av ett byggnadsverk.²⁷

En förutsättning för ett föreläggande om underhållsutredning är att det måste konstateras att det finns brister i fråga om underhållet. Byggnadsnämnden måste alltså genom besiktning eller på annat sätt skaffa sig kännedom om byggnadens skick i stort innan ett föreläggande beslutas.²⁸ Eftersom det är byggnadsverkets ägare som ansvarar för att de tekniska egenskapskraven uppfylls, bör det enligt vår uppfattning också vara denne som har att se till att kontrollen sker. Byggnadsnämnden bör alltså inte behöva besiktiga eller på annat sätt konstatera att det finns sådana brister i underhållet att det krävs en sakkunnig för att ta fram en underhållsutredning.

För att ingripa med tillsynsåtgärder enligt PBL krävs bland annat att det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i lagen, i föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen och som rör frågor inom lagens tillämp-

²⁵ 8 kap. 6 § PBF.

²⁶ 11 kap. 19 § PBL jämförd med 5 kap. 1 § PBF.

²⁷ 11 kap. 18 § PBL.

²⁸ Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (20 december 2022, version 11, JUNO), kommentaren till 11 kap. 18 §.

ningsområde.²⁹ Här gäller det frågan om ägaren har följt underhållskravet i PBL. Enligt vår mening kan det antas att underhållskravet inte har följts om det exempelvis finns skador i en byggnads fasad eller om infästningar till en balkong visar tecken på rostangrepp. Vi föreslår därför att det ska införas en generell möjlighet för byggnadsnämnden att kunna förelägga om kontroll i ett enskilt fall, ett kontrollföreläggande. Möjligheten till föreläggande bör vara begränsad till de tekniska egenskapskrav som gäller bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning. Vi vill understryka att kontrollföreläggandet utgör ett nytt verktyg för att nämnden ska kunna utöva sina tillsynsuppgifter på ett effektivt sätt. Det är alltså inte fråga om en ny pålaga för kommunerna.

I ett kontrollföreläggande bör det anges vad ägaren ska fullgöra för att följa föreläggandet. Det måste stå klart för ägaren av byggnadsverket vad det är som ska kontrolleras. Häre ligger att nämnden måste ange vilket krav i PBF och Boverkets föreskrifter som kontrollen ska göras mot. En svepande uppmaning att exempelvis kontrollera byggnadsverkets bärförmåga kan följaktligen inte accepteras.

I föreläggandet bör det vidare anges vilken kunskap och erfarenhet som krävs för att utföra kontrollen. Som vi tidigare framhållit kan det vara tillräckligt att kontrollen utförs av någon som har tillräcklig kunskap och erfarenhet för att kunna bedöma om exempelvis anordningen uppfyller det aktuella kravet. Det kan vara fråga om en fastighetsskötare eller en drifttekniker eller någon annan som har relevant kunskap och erfarenhet. I fråga om taksäkerhet kan kontrollen till exempel utföras av någon som har erfarenhet av att arbeta på tak. Om det är fråga om att kontrollera hållfastheten i bärande konstruktioner kan det vara rimligt att kontrollen utförs av någon som har särskild erfarenhet och kunskap inom det området. Vi bedömer att det inte är möjligt att på förhand slå fast vilka krav på kunskap och erfarenhet som ska gälla i det enskilda fallet. Det bör i stället vara en fråga för byggnadsnämnden att ta ställning till utifrån det byggnadsverk eller den byggnadsdel som ska kontrolleras. Här bör också Boverket ha en roll genom att ge vägledning om vilken kompetens som normalt krävs för att utföra en kontroll av de krav som ställs i Boverkets föreskrifter. Som utgångspunkt bör dock gälla att certifierade sakkunniga ska användas när det behövs.

²⁹ 11 kap. 5 § PBL.

När kontrollen har utförts ska ägaren redovisa resultatet för nämnden. I redovisningen ingår att ange om det aktuella kravet uppfylls eller, om kravet inte uppfylls, vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppfylla kravet och när det i så fall ska ske. I föreläggandet bör det anges när redovisningen senast ska ges in till nämnden.

Det stora flertalet förelägganden som byggnadsnämnden får besluta om kan förenas med vite, exempelvis åtgärds- och rättelseförelägganden.³⁰ Vitet är ett ekonomiskt påtryckningsmedel som syftar till att förmå den enskilde att följa myndighetens beslut. Ett beslut om föreläggande om kontroll bör av det skälet kunna förenas med vite.

Om ägaren inte följer ett kontrollföreläggande måste byggnadsnämnden ta ställning till vilka fortsatta åtgärder som bör vidtas. Nämnden kan då ansöka om utdömande av vitet. Har vitet dömts ut är det inget som hindrar att nämnden beslutar om ett nytt föreläggande med högre vite eller löpande vite enligt lagen (1985:206) om viten. Alldeles oavsett dessa rättsmedel är det viktigt att kontrollen utförs. I likhet med vad som gäller för exempelvis åtgärds- eller rättelseförelägganden bör nämnden därför kunna besluta om att kontrollen ska utföras på ägarens bekostnad samt hur och när den ska göras.³¹ För föreläggandet bör också gälla att föreläggandet ska antecknas i fastighetsregistret och att det ska gälla vid byte av ägare.³²

Vårt förslag om kontrollföreläggande riktar sig ägaren. Ett kontrollföreläggande bör också kunna riktas till en nyttjanderättshavare. Det kan vara aktuellt om det är nyttjanderättshavaren som har underhållsansvaret för det egenskapskrav som ska kontrolleras. Som utgångspunkt bör dock föreläggandet riktas mot ägaren av byggnadsverket.

I det enskilda fallet kan det vara oklart vem som har underhållsansvaret för det som ska kontrolleras. Det kan vara ägaren eller nyttjanderättshavare eller båda. Byggnadsnämnden behöver då utreda vem som kontrollföreläggandet ska riktas mot. Utredningen kan ta vissa resurser i anspråk. Utredningsansvaret följer av den gängse tillsynsordningen i PBL som innebär att byggnadsnämnden ska pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt bestämmelserna i lagen, i det här fallet underhållskravet.³³

³⁰ 11 kap. 37 § PBL.

³¹ 11 kap. 27 § tredje stycket PBL.

³² 11 kap. 40 och 46 §§ PBL.

³³ Jfr 11 kap. 5 § PBL.

Huvudregeln i PBL är att byggnadsnämnden ansvarar för att utreda om det finns förutsättningar att ingripa i ett enskilt fall. Det finns dock ett undantag från huvudregeln som infördes genom en lagändring den 1 augusti 2022.³⁴ Undantaget träffar utredningar av förelägganden om att avhjälpa enkla hinder för tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde eller till allmänna platser.³⁵

Ett föreläggande om att avhjälpa enklare hinder ska normalt riktas mot den som har rådighet över hindret. Lagändringen innebär att ägaren presumeras ha rådighet över hindret. Föreläggandet kan alltså alltid riktas mot denne. Motivet för presumptionsregeln är att den förväntas leda till en snabbare åtgärdstakt av enkelt avhjälpna hinder, vilket har betydelse för att öka tillgängligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.³⁶ Genom presumptionsregeln flyttas ansvaret för att utreda frågan om rådighet från byggnadsnämnden till ägaren. Om ägaren kan visa för nämnden att ansvaret för att avhjälpa hindret åligger någon annan, ska nämnden bedöma rådigheten över hindret i det enskilda fallet och därefter rikta föreläggandet mot rätt person.³⁷ Nämndens utredningsansvar har således underlättats, i vart fall initialt.

Vårt förslag om kontrollföreläggande är ett nytt verktyg som byggnadsnämnden kan använda för att kontrollera om ägaren eller nyttjanderättshavaren uppfyller nuvarande underhållskrav som ställs i plan- och byggregelverket. Avsikten är således inte att utöka befintligt underhållskrav. Förslaget kommer enligt vår mening att bidra till att det i stället blir enklare för ägare att uppfylla underhållskravet. Kontrollföreläggandet har vidare inte samma syfte som förelägganden att avhjälpa enklare hinder och motiven för den initiala utredningslättnad som presumptionsregeln innebär gör sig inte gällande med samma styrka. Vi bedömer därför att det inte nu finns tillräckliga skäl för att införa en presumptionsregel för kontrollförelägganden, det vill säga att föreläggandet alltid ska kunna riktas mot ägaren av ett byggnadsverk.

³⁴ Prop. 2021/22:149, bet. 2021/22:CU32, rskr. 2021/22:379.

³⁵ 11 kap. 19 § andra stycket PBL.

³⁶ Prop. 2021/22:149 s. 27.

³⁷ Prop. 2021/22:149 s. 28.

12.2.3 Föreskrifter om kontroll för att utreda behovet av underhållsåtgärder

Förslag: Om det uppmärksammas systematiska brister i byggnadsverk som kan medföra risk för allvarliga personskador, störningar för samhället eller miljön, ska Boverket få meddela föreskrifter om kontroll för att utreda behovet av underhållsåtgärder av den eller de delar som bristerna avser.

Skälen för vårt förslag

Av vår problem- och bakgrundsbeskrivning framgår att det mer eller mindre systematiskt förekommer vissa typer av byggnadstekniska fel och brister som kan få allvarliga konsekvenser. Exempel på detta är rasbenägna tegelfasader, brandfarliga fasadbeklädnader och utföranden som riskerar brandspridning mellan brandceller.³⁸ De brister som finns kan man ibland inte se med blotta ögat, utan de kräver en mer noggrann undersökning för att man ska kunna bedöma riskerna på ett lämpligt sätt.

Byggnadsnämndens möjligheter att i sitt tillsynsarbete se till att kontroller görs är begränsade. Nämnden kan meddela ett föreläggande om underhållsutredning om det brister i underhållet av ett byggnadsverk. En förutsättning för det är att det konstateras att det finns en brist i byggnadsverket. Nämnden kan med andra ord inte förväntas meddela ett föreläggande om underhållsutredning när bristen inte syns, som i exemplet med tegelfasader där bristen är dold i fasaden (bristande förankring av så kallade skalmurar).

Statens haverikommission rekommenderade, efter sin utredning av raset i Tarfalahallen, landets 290 kommuner att undersöka om byggnader med aktuell konstruktionstyp fanns, byggdes eller projekterades inom sina respektive verksamhetsområden. Rekommendationen ledde till att minst 21 idrotts- och ishallar med allvarliga konstruktionsfel identifierades, varefter åtgärder vidtogs för dessa.³⁹

³⁸ Se avsnitt 9.3.

³⁹ Statens haverikommission (2021), *Takras i Tarfalahallen i Kiruna, Norrbottens län, den 7 mars 2020*, slutrapport RO 2021:01, s. 86 och 88–89.

Tidigare hade Boverket varnat för en annan konstruktionslösning som riskerade rasolyckor av en specifik typ av hallbyggnader. Hallbyggnaderna tillhörde samma matvarukedja och var vid tidpunkten antingen under uppförande eller nyligen färdigställda för användning.⁴⁰

Boverket har även vid två tillfällen uppmanat kommuner och byggherrar att se över brandskyddslösningarna i vindsutrymmen till flerbostadshus för att förhindra snabb brandspridning.⁴¹

En rekommendation från en myndighet, som den i Tarfalafallet, kan ge byggnadsnämnden anledning att anta att ägaren till ett byggnadsverk inte uppfyller underhållskravet i PBL.⁴² Det gäller särskilt om rekommendationen är väl underbyggd. Enligt vår mening kan rekommendationen då utgöra en god grund för nämnden att begära upplysningar från ägaren om vilka åtgärder som vidtagits för att följa rekommendationen eller att få tillträde till byggnadsverket för en okulär besiktning.⁴³

En rekommendation innebär dock inte i sig att en ägare av eller nyttjanderättshavare till ett byggnadsverk är skyldig att genomföra en kontroll eller annan undersökning för att identifiera byggnadstekniska brister. Den ger heller inte möjlighet för byggnadsnämnden att besluta om ett åtgärdsföreläggande. För det behöver nämnden ett underlag som visar vilka åtgärder som ägaren måste vidta för att uppfylla kraven i plan- och byggregelverket. En första åtgärd för nämndens del blir då att besluta ett kontrollföreläggande, se avsnitt 12.2.2. Först därefter, när resultatet av kontrollen redovisas, står det klart om det finns några brister i byggnadsverket som måste åtgärdas.

Byggnadstekniska brister som leder till olyckor kan uppmärksammas på andra sätt än genom undersökningar av exempelvis Statens haverikommission. De kan uppmärksammas genom forskningsinsatser, både i privat och statlig regi, såväl nationellt som internationellt. Lärdomar kan också dras av olyckor som inträffat i andra länder. Ett exempel är de erfarenheter som har vunnits efter branden i Grenfell Tower i London 2017. Genom branden aktualiserades risken för brandspridning via fasader med brännbar isolering. En undersökning i Sverige som utfördes av ett brandkonsultföretag pekade på att brand-

⁴⁰ Boverket dnr 1223–2843/2005 och 2843/2005 samt Boverket (2014), *Expertfunktion för byggskeador*, rapport 2014:22, s. 57.

⁴¹ Boverket informerar – Boverkets information till länsstyrelser, kommuner och räddningstjänster, utgåvorna 2003:6 och 2008:4. Se även avsnitt 9.3.2.

⁴² Jfr 11 kap. 5 § PBL.

⁴³ Jfr 11 kap. 8 § PBL.

farliga fasadsystem förekom även i högre byggnader i Sverige och att användningen av brännbar isolering tenderade att öka. Ett annat exempel är den undersökning om risken för snabb brandspridning mellan bostäder i radhus och flerbostadshus med lätta vindkonstruktioner som redovisas i tidningen *Hem & Hyra* 2022. Undersökningen byggde på svar som hade lämnats av kommunernas räddningstjänster.⁴⁴

De erfarenheter som på olika sätt vinnns bör på ett bättre sätt än i dag tas till vara för att säkerställa att olyckor inte sker. Här har Boverket en given roll i sin egenskap av förvaltningsmyndighet för frågor om byggande och förvaltning av bebyggelse.⁴⁵ Vi anser att Boverket bör ha en aktiv roll i att fånga upp och sammanställa erfarenheterna. Erfarenheterna bör ligga till grund för en närmare utvärdering av problemet och vilka åtgärder som kan behöva vidtas. En självklar del i detta är att verket tar fram ett underlag som visar vilka kontroller som bör göras för att kunna upprätthålla de tekniska egenskapskraven i PBL och anslutande föreskrifter.

I Finland antogs 2015 en lag som syftade till att förbättra byggnader med stor spännvidd genom att föreskriva en skyldighet för ägare till sådana byggnader att se till att en sakkunnig bedömde säkerheten i den del av byggnaderna som hade stor spännvidd. Regleringen avsåg särskilt objekt med byggnadstekniskt krävande konstruktioner, där det vanligtvis vistades ett stort antal människor på samma gång liksom till objekt där förhållandena var krävande på grund av användningsändamålet. Syftet med lagen var också att främja underhållet av byggnader med stor spännvidd genom att ålägga byggnadens ägare att planera kontrollen av byggnaden.⁴⁶

Av den finska lagen framgår vilka hallar som omfattas och vad som ska kontrolleras. Vidare anges att kontrollen ska göras av en sakkunnig som ska upprätta ett intyg med en bedömning av konstruktionens bärförmåga och rekommendationer om bland annat fortsatta kontroll- och underhållsåtgärder. Det föreskrivs också att ägaren är skyldig att se till att bruks- och underhållsanvisningar utarbetas och kompletteras.

⁴⁴ Se avsnitt 9.3.2. Det bör noteras att Boverket tidigare uppmärksammat kommunerna på riskerna med lätta vindkonstruktioner, se Boverket informerar 2003:6 och 2008:4.

⁴⁵ 1 § 4 förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket. Vi noterar att Boverkets verksamhet som består i utredning av systematiska fel inom byggandet och utbredda skador i byggnadsbeståndet som kan påverka människors hälsa eller säkerhet kan omfattas av sekretess, se p. 154 i bilagan till 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

⁴⁶ Lag om bedömning av den strukturella säkerheten hos byggnader med stor spännvidd (2015/300). Se också avsnitt 8.3.4.

Det finska regelverket för kontroll av vissa byggnadsverk bör kunna tjäna som inspiration för en motsvarande ordning i Sverige. En särskild reglering som innebär att en ägare är skyldig att vidta vissa kontroll- och underhållsåtgärder för att förhindra ras, brand eller olycksfall bör kunna utformas på samma sätt som det finska. Regleringen bör ta sikte på vad som ska kontrolleras, vem som ska kontrollera och när kontrollerna ska ske. Det bör också finnas regler om vilka krav på dokumentation och underhåll som ska gälla i det enskilda fallet.

Av PBL framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kontroll av att föreskrifter som gäller bland annat de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand respektive säkerhet vid användning följs. Vi föreslår att regeringen bemyndigar Boverket att meddela sådana föreskrifter.

Det finns argument både för och emot förslaget. För förslaget talar att man kan göra en samordnad insats för att ta hand om de problem som är aktuella. Problemet kan också specificeras och det kan anges vilka krav som ska ställas på kontrollen och vilken kompetens som behövs för att utföra den. Mot förslaget talar att det kan ta tid att ta fram föreskrifter. Flaskhalseffekter kan också uppstå om kontrollinsatserna ska göras samtidigt. Det sistnämnda gäller framför allt om det ställs krav på att kontrollen ska ske av någon som är certifierad för uppgiften eller ha bekräftat sin kompetens på något annat sätt. Ett krav på särskild kunskap eller erfarenhet för kontrollen, oavsett om den ska vara certifierad eller bekräftad, kan också vara kostnadsdrivande. Frågor av det slaget får bedömas när det blir aktuellt för Boverket att meddela föreskrifter om kontroll. Vi ser dock framför oss att föreskrifterna tar sin utgångspunkt i att kontrollen ska utföras av en sakkunnig som har ett certifikat inom det tekniska egenskapsområde som kontrollen gäller.

Avslutningsvis framhåller vi att förslaget inte utgör någon ny pålaga för byggnadsnämnderna. Föreskrifter av det slag som vi föreslår gör det i stället enklare för nämnderna att bedriva sin tillsynsverksamhet. Om föreskrifterna inte följs kan nämnden alltid ingripa med stöd av PBL. Närmast till hands ligger då att nämnden meddelar ett åtgärdsföreläggande. Om föreläggandet inte följs kan nämnden besluta att åtgärden ska genomföras på den försumliges bekostnad.

12.2.4 Föreskrifter om återkommande kontroll av anordningar

Förslag: Boverket ska bemyndigas att meddela föreskrifter om återkommande kontroll av sådana anordningar som ska hållas i sådant skick att de alltid fyller sitt ändamål. Föreskrifterna ska innehålla bestämmelser om intervall för den återkommande kontrollen, vilken kompetens som krävs för att utföra kontrollen och hur kontrollen ska dokumenteras.

Skälen för vårt förslag

Av PBL följer att det i fråga om anordningar för säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning ställs krav på fortlöpande underhåll. Anordningar av det slaget ska hållas i sådant skick att de alltid fyller sitt ändamål.⁴⁷ Vidare föreskrivs att hissar i byggnader och linbaneanläggningar för persontransport alltid ska ha det utförande och den utrustning som skäligen kan krävas för att uppfylla de tekniska egenskapskraven.⁴⁸

För motordrivna anordningar i byggnadsverk gäller ett krav på återkommande besiktningar. Kraven omfattar bland annat hissar, linbaneanläggningar och vissa andra motordrivna anordningar. Det finns också krav på obligatorisk ventilationskontroll.⁴⁹ I övrigt saknas det föreskrifter om krav på återkommande besiktningar eller kontroller av anordningar i byggnadsverk. Det betyder att det finns ett krav på skötsel och underhåll av exempelvis släckutrustning och anordningar för taksäkerhet, men det finns inget krav på återkommande kontroller av anordningarna. Frågan är då vilket behov som finns av återkommande kontroller av anordningar i förvaltningsskedet.

Bristande taksäkerhetsanordningar kan ibland bidra till fallolyckor med allvarliga personskador till följd. Det kan vara fråga om undermåliga glidskydd till stegar och olämplig placering av tillträdesleder till takytor.⁵⁰ En del av dessa brister kan sannolikt ha funnits redan när byggnadsverket uppfördes, andra kan ha tillkommit genom utbyte av anordningar, kompletteringar till befintliga anordningar eller bristande beständighet. Alldeles oavsett om bristen har funnits från

⁴⁷ 8 kap. 14 § tredje stycket PBL.

⁴⁸ 8 kap. 24 § PBL.

⁴⁹ Se avsnitt 8.2.4.

⁵⁰ Se avsnitt 9.3.3.

början, tillkommit senare eller har sin grund i bristfälligt underhåll är det ägaren eller nyttjanderättshavaren till byggnadsverket som ska se till att anordningen är säker vid användning. Vi bedömer mot den bakgrunden att det kan finnas behov av återkommande kontroller av taksäkerhetsanordningar i förvaltningsskedet.

Även anordningar som har betydelse för säkerheten i händelse av brand kan ha betydelse för risken för allvarliga personskador om ett byggnadsverk fattar eld. Ett exempel på det är branden i ett flerbostadshus i Stockholm 2009, men vi låter det vara osagt om olyckan hade fått ett annan utgång om de aktuella anordningarna hade fungerat.⁵¹ I anledning av det fallet underströk Boverket vikten av att fastighetsägare underhåller brandsäkerhetsfunktioner löpande i sina byggnader.⁵² Mot den bakgrunden anser vi att det kan finnas behov av återkommande kontroller av anordningar som har betydelse för säkerheten i händelse av brand.

Som anges i avsnitt 12.2.1 sker en kontroll mot ett krav som ställs i en föreskrift. Det bör inte vara svårt att fastställa vilka krav som kan ha betydelse för att en anordning ska vara i sådant skick att den alltid uppfyller de krav som gäller säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning.

I PBL föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kontroll av föreskrifter om vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla de tekniska egenskapskraven i PBL.⁵³ Boverket har enligt PBF bemyndigats att meddela föreskrifter om underhåll av anordningar.⁵⁴ Vi föreslår att föreskriftsrätten också ska omfatta återkommande kontroller av sådana anordningar. Vad bemyndigandet beträffar bör det utformas i linje med de bemyndiganden som gäller för funktionskontroll av ventilationssystem och kontroll av motordrivna anordningar.⁵⁵ I ett bemyndigande bör det alltså föreskrivas att kontrollen ska avse säkerhetsanordningar, att intervallerna för kontroll ska anges, vilken kompetens som krävs och hur kontrollen ska dokumenteras.

Precis som i föregående avsnitt framhåller vi att förslaget inte utgör någon ny påлага för byggnadsnämnderna. Föreskrifterna gör det i stället enklare för nämnderna att bedriva sin tillsynsverksam-

⁵¹ Se avsnitt 9.3.2.

⁵² Underhållskravet för anordningar reglerades vid den tidpunkten i 2 § tredje stycket BVL.

⁵³ 16 kap. 11 § 1 PBL.

⁵⁴ 10 kap. 11 § PBF.

⁵⁵ 10 kap. 18 och 19 §§ PBF.

het. Om föreskrifterna inte följs kan nämnden alltid ingripa med stöd av PBL. Närmast till hands ligger då att nämnden meddelar ett åtgärdsföreläggande. Om föreläggandet inte följs kan nämnden besluta att åtgärden ska genomföras på den försumliges bekostnad.

12.3 Övriga förslag

12.3.1 PBL:s portalparagraf kompletteras, underhåll av byggnadsverk läggs till

Förslag: PBL:s portalparagraf kompletteras med underhåll och kontroll av byggnadsverk.

Skälen för vårt förslag

I PBL:s portalparagraf anges att lagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Paragrafen kompletteras med underhåll och kontroll av byggnadsverk, vilket lagen redan i dag innehåller bestämmelser om. Vi föreslår därmed att paragrafen kompletteras.

12.3.2 Skötselkravet utökas, retroaktiva krav bör utredas särskilt

Förslag: En anordning som syftar till att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet ska hållas i ett sådant skick att den alltid fyller sitt ändamål.

Bedömning: Om och när det finns behov av det, bör det först utredas särskilt om något tekniskt egenskapskrav som gäller för redan uppförda byggnadsverk bör ändras retroaktivt innan något förslag om retroaktiva krav kan lämnas.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Kravet på skötsel av anordningar utökas

Underhållskravet i PBL omfattar samtliga elva tekniska egenskapskrav. Kravet på skötsel omfattar egenskapskraven säkerhet i händelse av brand, skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön, säkerhet vid användning, energihushållning och värmeisolering och slutligen tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Av våra utredningsdirektiv framgår att vi ska utreda om kraven vad gäller tekniska egenskaper behöver ändras.

Bestämmelserna om skötsel av anordningar i PBL omfattar inte det tekniska egenskapskravet bärförmåga, stadga och beständighet. Sannolikt beror det på att det inte har funnits några anordningar som har varit av betydelse för att en konstruktion ska uppfylla kravet. Det finns emellertid hallar som består av en tältkonstruktion som hålls uppe av att luft ständigt blåses in i tältet. Tälten går under benämningen övertryckshallar eller airdomes. Formen på en övertryckshall styrs av att den måste kunna vara jämnt trycksatt. Övertryckshallar kan användas till olika verksamheter, till exempel som tak över fotbollsplaner, tennisplaner, bassänger eller som lager. En kollaps av en hall kan leda till allvarliga person- och saksador.

En övertryckshall som är varaktigt placerad på en viss plats är en byggnad som omfattas av plan- och byggreglerna.⁵⁶ Det betyder att den ofta kräver bygglov, startbesked innan den sätts upp och slutbesked innan den får börja användas. För övertryckshallar gäller samma krav som för övriga byggnadsverk, exempelvis att den ska uppfylla de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning. Det innebär också att de krav som finns i PBF och i EKS ska följas. Tältkonstruktionen ska alltså dimensioneras för att kunna motstå de laster som den utsätts för och vara så robust att en eventuell kollaps inte leder till personskada.⁵⁷

För att kunna motstå de laster som hallen blir utsatt för måste trycket den blåses upp med anpassas därefter. Vanligen sköts det med hjälp av ett automatiskt styrsystem som känner av vindhastighet och

⁵⁶ Angående definitionen av byggnad, se 1 kap. 4 § PBL.

⁵⁷ Se Kunsksapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen, Boverkets webbplats, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunsksapsbanken/regler-om-byggande/krav-pa-byggnadsverk-tomter-mm/byggnadsverk/Overtryckshallar/PBL>, hämtad den 12 maj 2023.

tryckförändringar i hallen. Det behövs också någon form av reservkraft för att säkerställa att hallen inte kollapsar vid tryckfall.

De styrsystem och den reservkraft som behövs för att en övertryckshall inte ska kollapsa bör vara föremål för kontinuerlig skötsel. Systemen är så att säga en garant för att det tekniska egenskaperna såvitt avser bärförmåga och stadga bevaras. Mot den bakgrunden finns det goda skäl för att utöka skötselkravet i PBL. Vi föreslår därför att en anordning som syftar till att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet ska hållas i ett sådant skick att den alltid fyller sitt ändamål.

När vi nu föreslår att utvidga skötselkravet till ytterligare ett tekniskt egenskapsområde uppkommer frågan om skötselkravet bör omfatta alla egenskapskrav. Det är då fråga om anordningar som används inom områdena skydd mot buller, lämplighet för det avsedda ändamålet, hushållning med vatten och avfall, bredbandsanslutning och laddning av elfordon. Det har dock inte framkommit något skäl som för närvarande talar för att det finns några anordningar som måste underhållas i syfte att nämnda egenskapskrav ska bevaras.

Krav på redan uppförda byggnadsverk

Kravet på underhåll i PBL ska bedömas enligt de regler som gällde när byggnadsverket uppfördes, byggdes om eller ändrades. Nya krav kan inte ställas på ett befintligt byggnadsverk så länge som det inte har byggts om eller ändrats.⁵⁸

Det finns undantag från regeln om att det är kraven vid uppförande, ombyggnad eller ändring som ska tillämpas. Riksdagen har bemyndigat regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter om krav på byggnadsverk som omfattas av 8 kap. PBL, och som går utöver bestämmelserna i det kapitlet, om det behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa utöver bland annat de tekniska egenskapskrav som föreskrivs i PBL.⁵⁹

Med stöd av bemyndigandet har regeringen meddelat föreskrifter om särskilda säkerhetskrav avseende redan uppförda byggnader. Föreskrifterna finns i PBF. Kraven är retroaktiva och gäller takanordningar, portar, anordningar för avfallshantering och hissar.⁶⁰ Som exempel

⁵⁸ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 461 f.

⁵⁹ 16 kap. 5 § 1 PBL.

⁶⁰ 3 kap. 11–12 §§ PBF.

kan nämnas att byggnader som har uppförts före den 1 juli 1960 ska vara försedda eller utrustade med anordningar som behövs för uppstigning på byggnadens tak och att det kravet är uppfyllt om byggnaden har sådana anordningar som skäligen kunde förväntas av en ny byggnad vid den tidpunkten.⁶¹ Här är det alltså de krav som gäller för nya byggnader den 1 juli 1960 som ska tillämpas. Detta gäller alldeles oavsett om kraven var annorlunda före eller efter den dagen. Det pågår ett arbete i Regeringskansliet om att införa vissa preciserade säkerhetskrav för äldre hissar.⁶²

Även Boverket har meddelat föreskrifter som träffar redan befintliga byggnadsverk, men de krav som föreskrivs blir aktuella först vid ombyggnad eller ändring. Kraven är med andra ord inte retroaktiva. Av Boverkets byggregler framgår att det vid ombyggnad ställs krav på att åtgärda betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet. Exempel på betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet kan vara om byggnaden inte uppfyller dagens krav vad gäller brandcellsindelning på vinden eller bärförmåga avseende snölast.⁶³ I EKS föreskrivs att byggnadsverk vid ändring ska uppfylla de krav på bärförmåga, stadga och beständighet som anges för uppförande av nya byggnader.⁶⁴ De krav som gäller vid en ombyggnad eller ändring kan så att säga smitta av sig på andra delar av byggnaden eller byggnadsverket.

Föreskrifterna om de tekniska egenskapskraven förändras över tid. Det kan till exempel handla om vilka laster av snö, vind, människor, möbler med mera som byggnadsverk ska dimensioneras för. I vissa fall kan ändringarna innebära att mer tilltagna konstruktioner fordras. Från säkerhetssynpunkt skulle det därför kunna övervägas att låta även redan uppförda byggnadsverk omfattas av dagens krav för att undvika olyckor, det vill säga att återkommande anpassa kraven till den utveckling som sker. Om kraven är högre skulle det dock bli kostsamt för fastighetsägarna att anpassa sina byggnadsverk till de nya kraven, utan att det föranleds av en ombyggnad eller ändring. Vår problem- och bakgrundsbeskrivning visar också att olyckorna har andra orsaker än att egenskapskraven har varit för lågt ställda. Mot den bakgrunden anser vi att det på ett generellt plan inte finns

⁶¹ 3 kap. 11 § 1 och 12 § 2 PBF.

⁶² Se avsnitt 2.6.2 och Boverkets rapport *Uppdrag att utreda åtgärder för vissa säkerhetsrisker i äldre hissar* (2021:23).

⁶³ 1:2243 BBR. BBR är tillämplig på byggnader, se 1:2 BBR.

⁶⁴ Avd. A, 31 § EKS.

behov av att justera de krav som gäller för underhåll för att i huvudsak bevara de tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning för redan uppförda byggnadsverk. Det krävs specifika insatser på särskilda områden för att kunna ta ställning till om några retroaktiva krav behöver införas. I samband därmed kan hänsyn tas till vilka konsekvenser de retroaktiva kraven får för ägare, nyttjanderättshavare och tillsynsmyndigheter bland andra. När det finns behov av det bör det alltså utredas särskilt om något tekniskt egenskapskrav som gäller för redan uppförda byggnadsverk bör ändras retroaktivt. Först därefter kan förslag om nya retroaktiva krav bli aktuella.

Det bör vara en fråga för Boverket att utreda om det finns behov av retroaktiva krav. Verket har redan i dag till uppgift att följa utvecklingen av frågor inom sitt verksamhetsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås.⁶⁵ Verket har också den kompetens som behövs för arbetet. Ett exempel på en sådan utredning är Boverkets rapport Uppdrag att utreda åtgärder för vissa säkerhetsrisker i äldre hissar.⁶⁶ Inom ramen för beredningen av rapportens förslag har regeringen beslutat om retroaktiva krav för vissa hissar.⁶⁷

⁶⁵ 4 § förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket.

⁶⁶ Se avsnitt 2.6.2.

⁶⁷ SFS 2023:533.

13 Några frågor om certifiering och ackrediterad kontroll

13.1 Inledning

Inom plan- och byggregelverket finns det fysiska personer som fullgör uppgifter som sakkunniga funktionskontrollanter, sakkunniga eller kontrollansvariga. Dessa personer är certifierade för uppgiften av ett ackrediterat certifieringsorgan. Det finns också regler om ackrediterade kontrollorgans besiktningar av motordrivna anordningar.

Sedan den 1 augusti 2022 innehåller plan- och byggreglerna bestämmelser om certifierade byggprojekteringsföretag. Boverket har remitterat ett förslag till föreskrifter för certifiering av sådana företag.¹ Enligt förslaget ska föreskrifterna träda i kraft den 1 mars 2024. Först därefter kan certifieringsorganen ackreditera sig för att certifiera företagen.

Av våra direktiv framgår att vi ska utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorganens verksamhet i systemet med certifierade byggprojekteringsföretag. Vi ska också utreda om det behövs ytterligare reglering av organens verksamhet i andra system med krav på certifiering under ackreditering i plan- och byggregelverket och ta ställning till om det, utifrån bedömningarna som görs om ytterligare reglering behövs, finns behov av att föreslå motsvarande eller liknande reglering för de förslag som lämnas med anledning av uppdraget att stärka dagens kontrollsystem. Därtill ska vi lämna nödvändiga författningsförslag. För att i möjligaste mån ensa regelverket om kontroller överväger vi också om det behövs några ytterligare regler om kontroll av motordrivna anordningar.

¹ Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om certifierade byggprojekteringsföretag, juni 2023, dnr 126/2003.

13.2 Gällande ordning

13.2.1 Krav på certifiering inom plan- och byggregelverket

Plan- och bygglagens bestämmelser om certifiering

I PBL finns det bestämmelser om certifiering av olika yrkesgrupper. Det är fråga om sakkunniga funktionskontrollanter som har till uppgift att kontrollera funktionen hos ett ventilationssystem om det är föreskrivet att en sådan kontroll ska ske.² Vidare gäller det någon som har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om sådana åtgärder som ska kontrolleras enligt den kontrollplan som gäller för en åtgärd, det vill säga sakkunniga.³ Slutligen innehåller lagen bestämmelser om certifiering av kontrollansvariga. En kontrollansvarig ska bland annat biträda byggherren med att upprätta en kontrollplan, se till att planen och gällande bestämmelser och villkor för åtgärderna följs samt att nödvändiga kontroller utförs.⁴ Den som är kontrollansvarig ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften.⁵

Sedan den 1 augusti 2022 innehåller PBL bestämmelser om certifiering av byggprojekteringsföretag. Ett byggprojekteringsföretag är ett företag som har ett kvalitetsledningssystem samt särskild kunskap och erfarenhet i fråga om att bedöma kraven på en byggnads lämplighet för sitt ändamål och tillgänglighet, användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och byggnadens tekniska egenskaper vid nybyggnad av vissa småhus.

För dessa yrkesgrupper och företag gäller att certifieringen ska vara gjord av någon 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 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.⁶ Genom ackrediteringen säker-

² 8 kap. 25 § PBL. I PBL används i 8 kap. 25 § benämningen sakkunnig funktionskontrollant. I 11 och 16 kap. benämns kontrollanten med kortformerna kontrollant och funktionskontrollant. Sistnämnda benämning används i PBF. Sannolikt har kortformen sin grund i 15 § BVL: "...skall funktionskontrollen utföras av en sakkunnig (funktionskontrollant)."

³ 10 kap. 8 § PBL.

⁴ 10 kap. 11 § PBL.

⁵ 10 kap. 9 § PBL.

⁶ 8 kap. 25 §, 9 kap. 32 b § och 10 kap. 8–9 §§ PBL.

ställs att de organisationer som utför certifieringen har rätt teknisk kompetens för att utföra sina uppgifter.

Föreskrifter om certifiering meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.⁷ Föreskriftsrätten omfattar funktionskontrollanter och vad som i fråga om kunskap, erfarenhet och certifiering krävs av byggprojekteringsföretag, kontrollansvariga och sakkunniga som avses i 10 kap. PBL.

I PBL finns det regler om byte av och ingripanden mot funktionskontrollanter, byggprojekteringsföretag och kontrollansvariga. För funktionskontrollanter gäller att byggnadsnämnden får besluta att byta ut en kontrollant som har åsidosatt sina skyldigheter.⁸ I fråga om certifierade byggprojekteringsföretag anges att nämnden ska underrätta den som har certifierat företaget om företaget vid projekteringen gjort uppenbar felbedömning av vissa krav enligt PBL eller är olämpligt för sin uppgift av något annat skäl.⁹ Vad gäller en kontrollansvarig som åsidosätter sina skyldigheter ska nämnden entlediga den kontrollansvarige från sitt uppdrag och underrätta den som certifierat honom heller henne om beslutet. Nämnden ska också på förslag från byggherren besluta om en ny kontrollansvarig.¹⁰ Slutligen finns det bestämmelser om återkallelse av certifiering för kontrollansvariga och certifierade byggprojekteringsföretag som visat sig vara olämpliga för sina respektive uppgifter. Bestämmelserna riktar sig till den som har certifierat den kontrollansvarige eller företaget, även kallad certifieringsorganet.¹¹

Byggnadsnämndens beslut får överklagas till länsstyrelsen.¹² PBL saknar regler om överklagande av certifieringsorganets beslut om återkallelse.

Plan- och byggförordningen ger Boverket föreskriftsrätt

Regeringen har delegerat föreskriftsrätten till Boverket. I PBF föreskrivs att Boverket får meddela de föreskrifter om funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, kontrollansvariga och

⁷ 16 kap. 9 § 1 och 2 PBL.

⁸ 11 kap. 34 § PBL.

⁹ 11 kap. 34 a § PBL.

¹⁰ 11 kap. 35 § PBL.

¹¹ 11 kap. 36 § PBL.

¹² 13 kap. 3 § PBL.

sakkunniga som behövs för tillämpningen av 7 kap. 2–4 §§ PBF.¹³ Av 3 § följer att Boverkets föreskriftsrätt omfattar vilken kunskap, erfarenhet och lämplighet som krävs för certifiering av en funktionskontrollant, en sakkunnig eller ett byggprojekteringsföretag. Vidare innebär hänvisningen att Boverket får meddela föreskrifter om att certifieringen ska gälla för viss tid och avse ett visst slag av arbete.

För kontrollansvariga gäller enligt PBL att han eller hon ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften. Vidare föreskrivs att certifieringen ska vara tidsbegränsad och avse ett visst slag av arbete.¹⁴

Bestämmelserna i 7 kap. 2 och 4 §§ PBF innehåller inga särskilda krav för certifiering. I 2 § regleras behovet av att en åtgärd eller ett byggnadsverk kontrolleras av en sakkunnig. Byggnadsnämnden ska vid prövningen av behovet ta särskild hänsyn till risken allvarliga personskador som uppkommer om åtgärden eller byggnadsverket inte uppfyller föreskrivna krav.¹⁵ Bestämmelserna i 4 § innebär att byggnadsnämnden ska godta certifierade kontrollansvariga och funktionskontrollanter som har styrkt sin kompetens genom certifiering eller på annat motsvarande sätt enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Detsamma gäller i fråga om utlåtanden från sakkunniga.¹⁶

Boverkets föreskrifter om certifiering

Boverket har meddelat föreskrifter om certifiering av funktionskontrollanter och sakkunniga inom följande områden:

- brandskydd,
- energi,
- ventilation,
- kulturvärden, och
- tillgänglighet.

¹³ 10 kap. 23 § PBF.

¹⁴ 10 kap. 9 § första stycket 1 PBL.

¹⁵ I avsnitt 11.5.3 föreslås att bestämmelsen förs över till PBL och kompletteras med att hänsyn också ska tas till allvarliga störningar för samhället eller miljön.

¹⁶ I avsnitt 11.3.4 föreslås att byggnadsnämnden ska få begära att utlåtandet kompletteras.

Boverket har också meddelat föreskrifter om kontrollansvariga. I det följande görs en översiktlig genomgång av föreskrifterna. Det bör då noteras att det ännu inte finns några föreskrifter om certifiering av byggprojekteringsföretag. Boverket har dock remitterat ett förslag till föreskrifter. Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 mars 2024.¹⁷

Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga inom *brandskydd* (BFS 2011:17) anger vilka krav som ställs på allmän teknisk och brandteknisk kunskap och erfarenhet av praktiskt arbete.¹⁸ Det ställs krav på kunskaper om PBL och PBF samt i tillämpliga delar i de föreskrifter och allmänna råd som har meddelats med stöd av dessa författningar. Vidare krävs fördjupad kunskap om författningarna när det gäller brandskydd.¹⁹ Dessutom ställer föreskrifterna upp ett krav på lämplighet och krav på årlig rapportering om genomgången fortbildning och vilka uppdrag som har genomförts.²⁰ Slutligen föreskrivs om särskild kunskapsprövning av sökandens kompetens när det behövs i samband med ursprungligt beslut och certifiering eller vid nytt beslut när giltighetstiden för certifieringen har löpt ut.²¹ En certifiering får lämnas för en period av högst fem år.²²

Boverkets föreskrifter och allmänna råd för certifiering av *energiexpert* (BFS 2007:5) innehåller bestämmelser dels om sakkunskap och certifiering för energiexperter enligt förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader, dels vilka krav som gäller för certifiering av sådana sakkunniga enligt PBL. I föreskrifterna anges vilka krav som ställs på allmän teknisk kunskap, erfarenhet av praktiskt arbete inom branscherna för bygg- eller fastighetsförvaltning och lämplighet.²³ Vidare ställs krav på kunskaper om relevanta delar av PBL, PBF och Boverkets byggregler (2011:6). Därutöver krävs kunskaper om en rad författningar som gäller energideklarationer och energianvändning samt kännedom om ett antal andra författningar.²⁴ Slutligen innehåller föreskrifterna bestämmelser om prov och årlig rapportering om genomförda uppdrag och fortbildning samt omcerti-

¹⁷ Se remissen Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om certifierade byggprojekteringsföretag, dnr 126/2023.

¹⁸ 4–7 §§ BFS 2011:17.

¹⁹ 8 och 9 §§ BFS 2011:17.

²⁰ 10 och 11 §§ BFS 2011:17.

²¹ 12 § BFS 2011:17.

²² 13 § BFS 2011:17.

²³ 4–7 §§ BFS 2007:5.

²⁴ 10–11 §§ BFS 2007:5.

fiering och återkallelse av certifiering.²⁵ En certifiering får lämnas för en period av högst fem år.²⁶

Boverkets föreskrifter och allmänna råd om funktionskontroll av ventilationssystem och certifiering av *sakkunniga funktionskontrollanter* (BFS 2011:16) innehåller bland annat bestämmelser om certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter och sådana sakkunniga som avses i PBL. I föreskrifterna anges vilka krav som ställs på allmän teknisk kunskap och erfarenhet av praktiskt arbete för behörighet.²⁷ Som exempel kan nämnas att krav ställs på kunskaper om ventilation och inomhusmiljö samt energi och i tillämpliga delar om PBL och PBF med anslutande föreskrifter. Kunskaper krävs också om äldre lagar och föreskrifter som berör byggandet.²⁸ I likhet med tidigare nämnda föreskrifter om certifiering finns det krav på lämplighet och årlig rapportering om genomgången fortbildning och utförda uppdrag. Föreskrifterna innehåller också bestämmelser om omcertifiering och återkallelse.²⁹ En certifiering får lämnas för en period av högst fem år.³⁰

Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga avseende *kulturvärden* (BFS 2011:15) anger vilka krav som ställs på teoretiska kunskaper och praktiska erfarenheter för behörighet.³¹ I likhet med tidigare nämnda föreskrifter om certifiering finns det krav på lämplighet och årlig rapportering om genomgången fortbildning och utförda uppdrag. Föreskrifterna innehåller också bestämmelser om omcertifiering och återkallelse.³² En certifiering får lämnas för en period av högst fem år.³³

Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga avseende *tillgänglighet* (BFS 2011:18) anger vilka krav som ställs på teoretiska kunskaper och praktiska erfarenheter för att få behörighet.³⁴ För behörighet krävs också att den sakkunnige har kunskap om och förståelse för de olika krav som ställs i bygglagstiftningen, däribland PBL, PBF och Boverkets byggregler, och kännedom om vissa andra författningar.³⁵ I likhet med tidigare nämnda föreskrif-

²⁵ 12 och 13 samt 16 och 17 §§ BFS 2007:5.

²⁶ 14 § BFS 2007:5.

²⁷ 7–10 §§ BFS 2011:16.

²⁸ 11 § BFS 2011:16.

²⁹ 16 och 18–21 §§ BFS 2011:16.

³⁰ 17 § BFS 2011:16.

³¹ 4–8 §§ BFS 2011:15.

³² 10 och 13–15 §§ BFS 2011:15.

³³ 11 § BFS 2011:15.

³⁴ 3–6 §§ BFS 2011:18.

³⁵ 9 § BFS 2011:18.

ter om certifiering finns det krav på lämplighet och årlig rapportering om genomgången fortbildning och utförda uppdrag. Föreskrifterna innehåller också bestämmelser om omcertifiering och återkallelse.³⁶ En certifiering får lämnas för en period av högst fem år.³⁷

Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av *kontrollansvariga* (BFS 2011:14) anger vilka krav som ställs på teoretiska kunskaper och erfarenhet av praktiskt arbete inom byggområdet.³⁸ För behörighet krävs också att sökanden har dokumenterad kunskap om bland annat PBL, PBF, de föreskrifter som meddelats med stöd av dessa författningar och entreprenadjuridik. Vidare krävs kännedom om vissa andra författningar.³⁹ I likhet med tidigare nämnda föreskrifter om certifiering finns det krav på lämplighet och årlig rapportering om genomgången fortbildning och utförda uppdrag. Föreskrifterna innehåller också bestämmelser om omcertifiering och återkallelse.⁴⁰ En certifiering får medges för en period om högst fem år åt gången.⁴¹

Certifieringsorgan inom plan- och bygglagens område

I Sverige finns det för närvarande två aktiebolag som är ackrediterade för att i olika utsträckning certifiera personer som funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga.⁴² Det finns inte någon skyldighet i lag eller annan författning för dessa bolag att bedriva certifieringsverksamhet. Verksamheten bedrivs alltså på frivillig väg och på affärsmässiga grunder, det vill säga i syfte att skapa vinst åt sina ägare.

Som framgår ovan finns det ännu inte några föreskrifter om certifiering av byggprojekt företag. Boverkets arbete med att ta fram föreskrifter för certifiering av byggprojekterings företag beräknas träda i kraft den 1 mars 2024.⁴³ Därefter ska Swedac ackreditera ett eller flera certifieringsorgan som ska kunna certifiera byggprojekterings företag. En ackreditering av ett certifieringsorgan beräknas ta

³⁶ 8, 12, 14–16 §§ BFS 2011:18.

³⁷ 13 § BFS 2011:18.

³⁸ 2–6 §§ BFS 2011:14.

³⁹ 8 § BFS 2011:14 (ändrad genom BFS 2015:2).

⁴⁰ 10–12 och 14–15 §§ BFS 2011:14.

⁴¹ 13 § BFS 2011:14.

⁴² RISE Research Institutes of Sweden AB, ackrediteringsnr 102, och Kiwa Sverige AB, ackrediteringsnr 1913.

⁴³ Se remissen Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om certifierade byggprojekterings företag, dnr 126/2023.

ytterligare 3–9 månader, beroende om organet är ackrediterat sedan tidigare eller ej.⁴⁴

Ansökan om certifiering hos certifieringsorgan

Den som vill certifiera sig som funktionskontrollant, sakkunnig eller kontrollansvarig måste ansöka om certifiering hos ett certifieringsorgan som är ackrediterat för uppgiften. Certifieringsorganet granskar ansökan. Utöver granskningen krävs att den sökande har examinerats med godkänt resultat för den eller de behörigheter som ansökan avser. När granskningen är slutförd utfärdas ett certifikat som verifierar att sökanden uppfyller de krav som är aktuella. Detsamma gäller vid omcertifiering eller förnyad certifiering när tiden för gällande certifiering har löpt ut.

Förhållandet mellan organet och den certifierade personen regleras i ett avtal mellan parterna. Avtalet innehåller bestämmelser om parternas rättigheter och skyldigheter. Bland annat finns villkor som gör det möjligt för organet att helt eller delvis återkalla eller justera certifikatet om innehavaren av certifikatet åsidosätter sina skyldigheter när det arbete som certifikatet ger behörighet för utövas. Det finns också villkor om tvistlösning som innebär att tvister prövas i allmän domstol eller i skiljeförfarande.⁴⁵

13.2.2 Krav på ackrediterad kontroll inom plan- och byggområdet

I avsnitt 8.2.4 redovisas vilka krav som gäller för de ackrediterade kontrollorgan som har till uppgift att besiktiga motordrivna anordningar enligt PBF och Boverkets föreskrifter och allmänna råd om hissar och vissa andra motordrivna anordningar.⁴⁶ Sammanfattningsvis framgår av avsnittet att kontrollorganen ackrediteras för olika slags anordningar och befogenhetsområden, att de ska ha personal med kvalifikationer inom det eller de befogenhetsområden som ackrediteringen avser och att personalen ska ha praktisk erfarenhet av det eller de slags anordningar som ackrediteringen avser. Det finns för

⁴⁴ Prop. 2021/22:212 s. 40.

⁴⁵ Generella villkor för personcertifiering hos RISE, daterade den 16 november 2021, och RISE allmänna villkor, daterade den 17 juni 2022. Allmänna villkor för certifiering V.2021-11-03 hos Kiwa.

⁴⁶ BFS 2011:12.

närvarande sju företag som i olika omfattning är ackrediterade kontrollorgan för besiktning av motordrivna anordningar.⁴⁷

13.2.3 Ackreditering av certifierings- och kontrollorgan

Certifiering av funktionskontrollanter, sakkunniga, kontrollansvariga och byggprojekteringsföretag ska göras av någon som är ackrediterad för uppgiften, ett så kallat certifieringsorgan.⁴⁸ Organen ackrediteras enligt standarden *Bedömning av överensstämmelse – Allmänna krav på organ som certifierar personer (ISO/IEC 17024:2012)* eller vid certifiering av byggprojekteringsföretag *Bedömning av överensstämmelse – Krav på organ som reviderar och certifierar lednings-system (ISO/IEC 17021-1:2015)*. En besiktning av en motordriven anordning ska göras av någon vars kompetens har styrkts genom ackreditering.⁴⁹ Ackreditering görs enligt standarden *Bedömning av överensstämmelse – Krav på verksamhet inom olika typer av kontrollorgan (ISO/IEC 17020:2012)*.⁵⁰

Bestämmelser om ackreditering finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008. Lagen om ackreditering och teknisk kontroll innehåller kompletterande bestämmelser till förordningen, bland annat föreskrivs att Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, förkortad Swedac, beslutar om ackreditering. Regeringen har bemyndigat Swedac att utfärda föreskrifter om ackreditering.⁵¹ I föreskrifterna anges vilka krav som tillämpas på organ som ansöker om eller har beviljats ackreditering av Swedac.⁵² En ackreditering beviljas genom utfärdande av ackrediteringsintyg.⁵³

Swedac utövar tillsyn över de organ som den har utfärdat ackrediteringsintyg för, i det här fallet de organ som certifierar funktionskontrollanter, sakkunniga, kontrollansvariga och byggprojekterings-

⁴⁷ AB Salwéns Ingenjörbyrå (ackrediteringsnr 4209), Dekra Industri AB (ackrediteringsnr 4390), g-ACK AB (ackrediteringsnr 10128), Hissbesiktningar i Sverige AB (ackrediteringsnr 4600), Kiwa Sweden AB (ackrediteringsnr 1181), Lyftbesiktningar i Sverige AB (ackrediteringsnr 8178) och SMP Svensk Maskinprovning AB (ackrediteringsnr 1013).

⁴⁸ 8 kap. 25 §, 9 kap. 32 b § och 10 kap. 8–9 §§ PBL.

⁴⁹ 5 kap. 10 § PBF.

⁵⁰ 3 kap. 2 § BFS 2011:12.

⁵¹ 33 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll och 3 § förordningen (2008:811) om ackreditering och teknisk kontroll.

⁵² 1 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontrolls föreskrifter och allmänna råd om ackreditering (STAFS 2020:1).

⁵³ 4 och 5 §§ lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

företag samt kontrollorgan.⁵⁴ Vid sin tillsyn har Swedac rätt att på begäran få tillträde till organets lokaler och få tillgång till upplysningar och handlingar i den utsträckning som behövs för tillsynen.⁵⁵

Av förordning (EG) nr 765/2008 framgår att Swedac är skyldig att ingripa inom rimlig tid om organet inte längre har nödvändig kompetens för att bedriva den verksamhet som ackrediteringen gäller eller om organet underlåtit att uppfylla sina skyldigheter.⁵⁶ Ingripandet sker genom ett beslut om begränsning eller återkallelse av ackrediteringsintyget.⁵⁷ Lagen om ackreditering och teknisk kontroll innehåller bestämmelser om överklagande av Swedacs beslut.⁵⁸

13.3 Överväganden och förslag

13.3.1 Överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning

Bedömning: Den verksamhet som enligt PBL utförs av ackrediterade certifieringsorgan i fråga om certifiering av funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga utgör ett överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild som innefattar myndighetsutövning. Detsamma gäller den verksamhet som enligt PBF utförs av ackrediterade kontrollorgan i fråga om kontroll av motordrivna anordningar.

Den verksamhet som utförs av funktionskontrollanter, sakkunniga eller kontrollansvariga bedöms inte utgöra ett överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning.

⁵⁴ Artikel 5.3 i förordning (EG) nr 765/2008 och 18 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

⁵⁵ 19 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

⁵⁶ Artikel 5.4 i förordning (EG) nr 765/2008.

⁵⁷ Artikel 5.4 i förordning (EG) nr 765/2008 och 6 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

⁵⁸ 34 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

Skälen för vår bedömning

Utgångspunkter

I regeringsformen finns grundläggande krav som gäller för den statliga förvaltningen. De som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttta saktlighet och opartiskhet.⁵⁹ Det är ett grundläggande krav på att uppgifterna ska utföras med stöd i lag eller annan författning och ett krav på objektivitet.

En förvaltningsmyndighet är självständig. Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett enskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild som rör tillämpningen av lag.⁶⁰

Med myndighetsutövning avses beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentlighetsrättslig författning. Myndighetsutövning innebär med andra ord att någon har statens uppdrag att bestämma över enskilda medborgare. Det kan innebära att en myndighet beslutar om att en medborgare ska få en viss förmån eller rättighet. Ett exempel på det är ett beslut om bidrag eller en rätt att bedriva en viss verksamhet. Myndighetsutövning kan också innebära att den enskilde åläggs en viss skyldighet eller ett straff. Karakteristiskt för myndighetsutövning är att den enskilde befinner sig i en beroendeställning i förhållande till det allmänna och att detta inte har sin grund i ett frivilligt åtagande. Det innebär att myndigheten i dessa fall – till skillnad från exempelvis ett avtalsförhållande – ensidigt ska besluta i saken.⁶¹

Normalt sett brukar förvaltningsuppgifter fullgöras av statliga myndigheter. En förvaltningsuppgift kan också överlämnas till en kommun, region eller en annan juridisk eller enskild person. Om den förvaltningsuppgift som överlämnas till en annan juridisk eller enskild person innefattar myndighetsutövning, måste dock överlämnandet ske med stöd av lag.⁶² Att överlämnandet måste ske med stöd av lag innebär att ett medgivande till överlämnandet måste regleras i

⁵⁹ 1 kap. 9 § regeringsformen.

⁶⁰ 12 kap. 2 § regeringsformen.

⁶¹ Prop. 2016/17:180 s. 47 ff. samt där angivna referenser.

⁶² 12 kap. 4 § regeringsformen.

lag.⁶³ Själva överlämnandet av förvaltningsuppgiften kan sedan regleras i en förordning eller i en myndighetsföreskrift. Det förutsätter naturligtvis att det finns ett bemyndigande som har stöd i lag.

Om en förvaltningsuppgift ska överlämnas till ett utländskt organ krävs för riksdagsbeslut att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det.⁶⁴ Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Ett överlämnande till ett utländskt organ måste med andra ord regleras i lag.

Genom bestämmelserna om certifiering av byggprojekteringsföretag i PBL har riksdagen överlämnat till organ som har ackrediterats för ändamålet att certifiera byggprojekteringsföretag. I förarbetena till bestämmelserna bedömer regeringen att den verksamhet som certifieringsorganen ska utföra utgör myndighetsutövning. Regeringen pekar på att byggprojekteringsföretag får särskilda förmåner som kan åberopas mot det allmänna eftersom certifieringen medför bland annat att bygglovsprövningen begränsas. Därtill får, enligt regeringen, certifieringen indirekta effekter för andra sakägare, till exempel grannar och andra intressenter i förfarandet.⁶⁵ För att vara tydlig bör det framhållas att det är certifieringsorganens rätt att bestämma vilka företag som ska få de särskilda förmånerna som anses utgöra myndighetsutövning, inte företagens utövande av sin verksamhet.

I det följande bedömer vi om certifieringsorganens verksamhet som gäller personcertifiering av funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga enligt PBL utgör ett överlämnande av en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Vi bedömer också om de ackrediterade kontrollorganens verksamhet på området för kontroll av motordrivna anordningar utgör överlämnande av en sådan uppgift. Bestämmelserna finns i PBF.

⁶³ Se Holmberg m.fl. Grundlagarna (7 mars 2019, version 3A, JUNO) kommentaren till 12 kap. 4 § under rubriken Överlåtelse av förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter.

⁶⁴ 10 kap. 8 § regeringsformen.

⁶⁵ Prop. 2021/22:212 s. 35.

Myndighetsutövning vid verksamhet som utgörs av personcertifiering

Den fråga som vi har att bedöma är om den verksamhet som de ackrediterade certifieringsorganen bedriver och som gäller personcertifiering av funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga är att anse som förvaltningsuppgifter av myndighetsutövande natur.

Boverket har meddelat de föreskrifter som ligger till grund för certifieringsorganets prövning av om någon har tillräcklig kunskap, erfarenhet och lämplighet för att få vara funktionskontrollant, sakkunnig eller kontrollansvarig. Föreskrifterna har sin grund i ett be- myndigande som riksdagen har gett regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.⁶⁶ Det är alltså Boverket som anger vilka krav som den enskilde ska uppfylla och det är certifieringsorganet som ensidigt prövar om kraven är uppfyllda i det enskilda fallet. I och för sig är det inte anmärkningsvärt att privata organ prövar om och godkänner att någon uppfyller offentligrättsliga krav. Ett exempel på det är kontrollbesiktning av fordon som har lämnats över till privaträttsliga subjekt. Besiktningen utförs av ackrediterade besikt- ningsorgan.⁶⁷

När någon ansöker om att bli certifierad eller att få en förnyad certifiering bedömer organet ensidigt om sökanden uppfyller de krav på erfarenhet, kunskap och lämplighet som anges i de föreskrif- ter som Boverket har meddelat. Bedömningen grundar sig bland annat på ett godkänt kunskapsprov och resulterar i ett beslut om certi- fiering. Om certifiering beviljas kan sökanden därefter utföra de uppgifter som omfattas av certifieringen, till exempel som sakkunnig funktionskontrollant eller som kontrollansvarig. Om certifiering inte beviljas får sökanden inte utföra uppgifterna. Han eller hon kan alltså inte anlitas för att utföra uppgiften.

Ett certifieringsorgan kan också återkalla en certifiering. Organets möjligheter att ingripa och återkalla ett certifikat regleras i ett avtal mellan parterna. Såvitt gäller kontrollansvariga föreskrivs också i PBL att certifieringen får återkallas om den kontrollansvarige har visat sig vara olämplig för uppgiften.⁶⁸ I förarbetena till bestämmelsen uttalar regeringen följande.⁶⁹

⁶⁶ 16 kap. 9 § PBL.

⁶⁷ Se fordonslagen (2002:574) med anslutande författningar och prop. 2009/10:32 s. 36–40.

⁶⁸ 11 kap. 36 § PBL. Paragrafen omfattar även certifierade byggprojekteringsföretag. Boverkets certifieringsföreskrifter för funktionskontrollanter och sakkunniga innehåller också bestämmelser av det slaget.

⁶⁹ Prop. 2009/10:170 Del 1, s. 339.

Eftersom certifieringsorganen normalt inte har någon realistisk möjlighet att bedöma en kontrollansvarigs lämplighet i förväg, bör certifieringsorganen ges en möjlighet att pröva lämpligheten under certifieringsperioden mot bakgrund av hur den kontrollansvarige har hanterat sina uppdrag.

De resonemang som förs i förarbetena till bestämmelserna i den delen talar för att certifieringsorganen har tilldelats förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, i vart fall när det gäller kontrollansvariga.

Certifieringen av funktionskontrollanter och kontrollansvariga har indirekta effekter på byggnadsnämnd och på ägare. Byggnadsnämnden är skyldig att godta funktionskontrollanter och kontrollansvariga.⁷⁰ Vidare kan resultatet av en funktionskontroll leda till att ägaren måste vidta åtgärder för att se till att inomhusklimatet är tillfredsställande. Med resultatet som grund kan byggnadsnämnden också meddela ett åtgärdsföreläggande.⁷¹

Byggnadsnämnden är inte skyldig att godta certifierade sakkunniga, men väl det utlåtande som en sakkunnig har lämnat.⁷² Utlåtandet kan ha betydelse för byggnadsnämndens bedömning av om det finns förutsättningar för slutbesked, det vill säga om byggåtgärderna ska anses slutförda och byggnadsverket ska få tas i bruk. Utlåtandet har följaktligen då också betydelse för byggherren.⁷³

Den kontrollansvariges uppgifter regleras i PBL.⁷⁴ Där framgår bland annat att han eller hon vid behov ska meddela byggnadsnämnden om gällande bestämmelser och villkor för åtgärden inte följs. Certifieringen innebär alltså att den kontrollansvarige åläggs en skyldighet att i vissa fall meddela nämnden om avvikelser, vilket kan föranleda nämnden att ingripa i det enskilda fallet.

En certifiering av funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga har enligt vår bedömning direkta effekter för enskilda och byggnadsnämnden. Den har också indirekta effekter för andra. Mot denna bakgrund instämmer vi i regeringens bedömning i fråga om certifierade byggprojekteringsföretag att bestämmelserna om certifiering i plan- och byggregelverket utgör ett överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild som innefattar myndighetsutövning.

⁷⁰ 7 kap. 4 § PBF.

⁷¹ 11 kap. 19 § PBL.

⁷² 7 kap. 4 § PBF.

⁷³ I avsnitt 11.3.4 föreslår vi att byggnadsnämnden ska kunna begära att utlåtandet kompletteras.

⁷⁴ 10 kap. 9 § PBL.

Myndighetsutövning vid verksamhet som utförs av kontrollorgan

I PBF finns bestämmelser om kontroll av motordrivna anordningar, exempelvis hissar och andra anordningar avsedda för person- eller godstransport.⁷⁵ Kontrollen av motordrivna anordningar utförs av företag, så kallade ackrediterade kontrollorgan. Det är en skillnad i förhållande till de kontroller som annars utförs av certifierade sakkunniga inom plan- och byggregelverket.

Kontrollorganens verksamhet går ut på att besiktiga motordrivna anordningar i bygnadsverk. Vid besiktningen bedöms om de krav som ställs i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om hissar och vissa andra motordrivna anordningar är uppfyllda. Resultatet av besiktningen har avgörande betydelse för om anordningen ska få användas eller ej. Om det vid besiktningen visar sig att anordningen har brister som har omedelbar betydelse med hänsyn till kraven på skydd för säkerhet och hälsa, ska den som har utfört besiktningen omedelbart underrätta den som äger eller annars ansvarar för anordningen samt skicka ett exemplar av besiktningsprotokollet till byggnadsnämnden. Konsekvensen av att anordningen inte uppfyller kraven är att den inte får användas, ett användningsförbud med andra ord.⁷⁶

Den som äger eller ansvarar för en motordriven anordning är således beroende av den bedömning som kontrollorganet gör vid sin besiktning och som mynnar ut i ett ställningstagande i ett besiktningsprotokoll. Ställningstagandet har betydelse för om anordningen får användas eller ej. Att med tillämpning av Boverkets föreskrifter och genom besiktningsprotokollet förklara om kravet på skydd för säkerhet och hälsa är uppfyllt eller inte utgör enligt vår mening en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning.

Myndighetsutövning vid verksamhet som utgörs av funktions- eller sakkunnigkontroll eller kontrollansvarig

Våra bedömningar om myndighetsutövning ovan väcker frågor om huruvida den verksamhet som bedrivs av funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga inom plan- och byggregelverket också ska bedömas vara förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Samtliga verksamheter bedrivs av enskilda rätts-

⁷⁵ 1 kap. 5 § PBF.

⁷⁶ 5 kap. 14 § PBF.

subjekt. JO har i ett beslut uttalat att det vid bedömningen av vad som utgör myndighetsutövning ska beaktas om beredning och beslut i ett ärende i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift.⁷⁷ I det aktuella fallet kritiserades en ambasad för att den låtit ett privat företag motta, kontrollera och vidarebefordra viseringsansökningar. JO bedömde att åtgärderna innefattade myndighetsutövning. Förfarandet, som saknade stöd i författning, var rättsstridigt. JO uttalade att när myndighetsutövning genom ”outsourcing” läggs ut på enskilda företag äventyras rättssäkerheten. I detta fall hade en visumsökande felaktigt avvisats utan möjlighet att få rättelse.

Med anledning av vad JO har uttalat gör vi följande överväganden.

En *funktionskontrollant* ska på uppdrag av en byggnadsägare kontrollera funktionen av ett ventilationssystem. Funktionskontrollen syftar till att verifiera att samhällets krav om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö med avseende på luft uppfylls.⁷⁸ Den som utför kontrollen är skyldig att upprätta ett besiktningssprotokoll och överlämna ett exemplar till byggnadens ägare och ett till byggnadsnämnden. Kontrollanten ska också utfärda ett intyg om att besiktning har gjorts.⁷⁹

Ett besiktningssprotokoll som visar att systemet inte uppfyller gällande föreskrifter ställer inte direkt några krav på den enskilde byggnadsägaren. Han eller hon har förvisso en skyldighet att se till att ventilationssystemet uppfyller gällande krav och har redan vid misstanke om att så inte är fallet en skyldighet att vidta åtgärder.⁸⁰ Detta följer av plan- och byggregelverket och är inte en följd av det upprättade protokollet.

Ett besiktningssprotokoll som lämnas till byggnadsnämnden kan ge nämnden anledning att ingripa med till exempel ett åtgärdsföreläggande.⁸¹ Protokollet kan alltså ha indirekta följder för den enskilde. Ett åtgärdsföreläggande som riktar sig till ägaren eller någon annan som har rådighet över ventilationssystemet är att betrakta som myndighetsutövning, som utövas av byggnadsnämnden.

⁷⁷ Jfr JO 2001/02 s. 250 och JO 3777-2008. Se också Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskaps betänkanke *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) s. 191 f.

⁷⁸ Se 8 kap. 4 § första stycket 3 PBL, 3 kap.9 § PBF och avsnitt 6 BBR.

⁷⁹ 5 kap. 4 och 5 §§ PBF.

⁸⁰ 8 kap. 14 § tredje stycket och 5 kap. 7 § PBF.

⁸¹ 11 kap. 5 och 19 §§ PBL.

De *sakkunnigas* verksamhet är i princip oreglerad i plan- och byggregelverket, bortsett från de krav som gäller för att få eller att inneha ett certifikat. Det är byggnadsnämnden som bedömer behovet av sakkunnigkontroll, men det är byggherren som väljer ut och anlitar den sakkunnige. I startbeskedet lämnas sedan uppgift om vem som är sakkunnig.⁸²

Vid bedömningen av om den sakkunniges verksamhet utgör myndighetsutövning bör det beaktas att byggherren har ansvaret för att åtgärderna uppfyller kraven i PBL med anslutande föreskrifter. Byggnadsnämnden har ett tillsynsansvar och kan under byggprocessen ingripa med olika åtgärder mot byggherren och den sakkunnige. I avsnitt 11.3.5 föreslår vi att byggnadsnämnden ska kunna entlediga den sakkunnige om han eller hon har åsidosatt sina skyldigheter. Nämnden ska sedan efter förslag från byggherren besluta om en ny sakkunnig.

Den sakkunniges verksamhet består av att utifrån sin certifierade kompetens bedöma om ett eller flera tekniska egenskapskrav i PBL med anslutande föreskrifter är uppfyllda.⁸³ Byggnadsnämnden är skyldig att godta utlåtanden från sakkunniga vars kompetens har styrkts genom certifiering.⁸⁴ Bestämmelsen kan uppfattas så att nämnden är bunden av ett utlåtande som ligger till grund för prövningen av slutbesked. Om utlåtandet anger att de krav som omfattas av sakkunnigkontrollen är eller inte är uppfyllda kan nämnden alltså inte göra en annan bedömning. Utlåtandet kan med andra ord sägas ha en direkt effekt på nämndens prövning av förutsättningarna för slutbesked, det vill säga att de krav som utlåtandet avser är uppfyllda.

Byggnadsnämndens bundenhet av utlåtandet bör dock inte överdrivas. Ett utlåtande från en sakkunnig kan inte anses utgöra ett hinder mot att tillsynsåtgärder vidtas innan byggprocessen avslutas med ett slutbesked.⁸⁵ Utlåtandet utgör heller inget hinder mot att tillsynsåtgärder vidtas vare sig före eller efter slutbeskedet.⁸⁶

⁸² 7 kap. 2 § PBF jämförd med 10 kap. 24 § 1 PBL. I vårt författningsförslag finns bestämmelserna i 10 kap. 22 a §, 23 § första stycket och 24 § 1 PBL.

⁸³ Se 8 kap. 4 § första stycket PBL, 3 kap. PBF och Boverkets föreskrifter (EKS och BBR).

⁸⁴ 7 kap. 4 § första stycket PBF. Bestämmelsen utgör en skärpning i förhållande till 18 § ÄPBF som angav att byggnadsnämnden skulle godta utlåtandet om inte särskilda omständigheter föranledde annat.

⁸⁵ 10 kap. 34 § 3 PBL.

⁸⁶ Jfr 10 kap. 34 § 3 PBL och Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 augusti 2020 i mål P 6912-19.

I avsnitt 11.3.4 föreslår vi att bestämmelsen om den sakkunniges utlåtande ska justeras. Justeringen innebär att byggnadsnämnden får begära att utlåtandet ska kompletteras om det finns anledning att ifrågasätta dess innehåll. Förslaget tydliggör att byggnadsnämnden inte är bunden av utlåtandet.

Till skillnad från sakkunniga är de *kontrollansvarigas* verksamhet reglerad i plan- och byggreglerna. Byggherren är, med några undantag, skyldig att ha en eller flera kontrollansvariga för att se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet, som också innehåller uppgift om vem eller vilka som är kontrollansvariga.⁸⁷ Även här bör det beaktas att byggherren har ansvaret för att åtgärderna uppfyller kraven i PBL med anslutande föreskrifter.

En kontrollansvarigs verksamhet utgörs av att biträda byggherren med att upprätta förslag till kontrollplan, se till att planen och gällande bestämmelser följs, vid behov meddela byggnadsnämnden avvikelser från bestämmelserna och lämna ett utlåtande som underlag för nämndens slutbesked.⁸⁸ Nämnden ska godta den kontrollansvariges bedömningar, om det inte finns skäl att ifrågasätta dem.⁸⁹ Byggnadsnämnden har ett tillsynsansvar och kan under byggprocessen ingripa med olika åtgärder mot den kontrollansvarige. Nämnden kan exempelvis meddela ett åtgärdsföreläggande om den kontrollansvarige bryter mot en skyldighet i PBL.⁹⁰ Nämnden kan också entlediga den kontrollansvarige om han eller hon har åsidosatt sina skyldigheter. Nämnden ska sedan efter förslag från byggherren besluta om en ny kontrollansvarig.

Plan- och byggreglerna ger inte den kontrollansvarige några befogenheter som är av myndighetsutövande slag. Ett meddelande om avvikelser kan ge nämnden anledning att ingripa med tillsynsåtgärder. Den kontrollansvariges utlåtande, som går igenom på slutsamrådet, har betydelse som beredningsunderlag för nämndens beslut om slutbesked. Utlåtandet är dock bara en av flera omständigheter som ska läggas till grund för nämndens prövning av slutbesked.

Sammanfattningsvis går de verksamheter som bedrivs av funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga ut på att kontrollera att vissa krav som ställs i PBL med anslutande föreskrifter är

⁸⁷ 10 kap. 9 § första stycket och 24 § 1 PBL.

⁸⁸ 10 kap. 11 § PBL. Se avsnitt 8.1.3.

⁸⁹ Prop. 2009/10:170 Del 1 s. 327.

⁹⁰ 11 kap. 19 § PBL.

uppfyllda. Det som skiljer verksamheterna från myndighetsutövning genom "outsourcing" är att myndighetsutövningen inte har lagts ut på funktionskontrollanterna, de sakkunniga eller de kontrollansvariga. De anlitas inte av den beslutsfattande myndigheten för att genomföra beredningsuppgifter inför ett kommande beslut som fattas av byggnadsnämnden. De anlitas av den som är eller kan bli föremål för byggnadsnämndens beslutsfattande och det utan att nämnden får ha några synpunkter på vem som anlitas.

I sammanhanget bör det erinras om att kontrollsystemet i PBL är utformat från den principiella utgångspunkten att byggherren bestämmer byggnadens utformning och kvalitet i tekniskt avseende och har ansvaret för byggnadens egenskaper gentemot köpare, brukare och tredje man. Byggherrens valfrihet är dock begränsad inom av staten uppställda ramar med hänsyn till väsentliga allmänna intressen när det gäller hälsa, säkerhet, miljö och sociala behov. Endast byggnader som håller sig inom dessa ramar får förekomma. Byggherren har därför en skyldighet att för byggnadsnämnden styrka att byggnadsverket uppfyller dessa statliga krav. Bestyrkandet sker genom att byggherren företer intyg om utförd kontroll av byggnaden, intyg som är utfärdade av någon person som byggnadsnämnden har förtroende för.⁹¹ Mot den bakgrunden bedömer vi att de aktuella verksamheterna inte utgör myndighetsutövning.

13.3.2 Överlämnande av förvaltningsuppgift till ackrediterade certifierings- och kontrollorgan

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få överlämna frågor om certifiering till organ som har ackrediterats för ändamålet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och 5 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll eller organ som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få överlämna frågor om kontroll till organ som har ackrediterats för uppgiften enligt förordning (EG) nr 765/2008 och lagen

⁹¹ Prop. 1993/94:178 s. 63.

om ackreditering och teknisk kontroll eller organ som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Skälen för vårt förslag

Överlämnande av förvaltningsuppgift till ackrediterade certifieringsorgan

När systemet med certifiering av byggprojekteringsföretag infördes i PBL uttalade Lagrådet att det saknades regler om certifieringsorganens verksamhet, bortsett från att det framgick av lagrådsremissens lagförslag att organen skulle få återkalla ett beslut om certifiering. Lagrådet anförde att det som certifieringsorganen skulle göra skulle kunna ses som myndighetsutövning mot byggprojekteringsföretagen. Om så var fallet fick ett överlämnande av uppgiften göras endast med stöd av lag. Enligt Lagrådet kunde det vara lämpligt att ta in en sådan delegation i PBL.⁹²

Regeringen delade Lagrådets bedömning. I likhet med Lagrådet ansåg regeringen att det i PBL borde framgå att frågor om certifiering av byggprojekteringsföretag skulle prövas av organ som hade ackrediterats för ändamålet att certifiera byggprojekteringsföretag.⁹³ Regeringens lagförslag, som antogs av Riksdagen, utformades i enlighet med detta:⁹⁴

Frågor om certifiering av byggprojekteringsföretag ska prövas av organ som har ackrediterats för ändamålet att certifiera byggprojekteringsföretag enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll. Detsamma gäller organ som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Den slutliga utformningen av bestämmelserna om certifiering av byggprojekteringsföretag skiljer sig från de regler om krav på personcertifiering som finns i PBL och som gäller sakkunniga funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga.

⁹² Prop. 2021/22:212 s. 71.

⁹³ Prop. 2021/22:212 s. 35–36.

⁹⁴ Se 9 kap. 32 b § andra stycket första meningen PBL (bet. 2021/22:CU35, rskr. 2021/22:449).

För funktionskontrollanter anges att byggnadens ägare ska se till att kontrollen görs av en sakkunnig funktionskontrollant som är certifierad av någon som är ackrediterad för uppgiften enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 och 5 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll eller uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom EU eller EES. Här är det alltså ett krav som ställs på ägaren av en byggnad. Ägaren ska se till att kontrollen görs av någon som är certifierad för uppgiften.

Något annorlunda är bestämmelserna om sakkunniga och kontrollansvariga utformade.

För sakkunniga föreskrivs att kontrollen ska utföras av någon som har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om sådana åtgärder som kontrollen avser (sakkunnig) och som kan styrka sin sakkunnighet med ett certifikat som har utfärdats av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 och 5 § lagen 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.

I fråga om kontrollansvariga anges att det ska finnas en eller flera kontrollansvariga som 1. har den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och kan styrka detta med ett bevis om certifiering. Den certifiering som avses ska vara gjord av någon som har ackrediterats för detta ändamål enligt förordning (EG) nr 765/2008 och 5 § lagen om ackreditering och teknisk kontroll eller av någon som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom EU eller EES. Bestämmelserna innebär att den som är sakkunnig eller kontrollansvarig ska uppfylla vissa krav och att kraven ska kunna styrkas med ett certifikat.

Gemensamt för kraven på personcertifiering är att det inte tydligt framgår att frågor om certifiering ska prövas av ett certifieringsorgan som har ackrediterats för ändamålet. Det framgår endast att funktionskontrollanten, den sakkunnige eller den kontrollansvarige ska vara certifierad av någon eller av ett certifieringsorgan som är ackrediterat för detta ändamål. I och för sig kan det hävdas att det ligger i sakens natur att också den som har ackrediterats prövar frågor om certifiering. Men med utgångspunkt från att det är fråga om att överlämna en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till ett enskilt subjekt bör lagregleringen vara tydlig. Vi föreslår

därför att det tydliggörs att förvaltningsfrågor som gäller certifiering ska prövas av ett organ som har ackrediterats för ändamålet. Bestämmelserna om certifiering av byggprojekt företag bör kunna tjäna som förebild.

I regleringen om certifierade byggprojekteringsföretag klargörs att frågan om certifiering också får överlämnas till organ som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom EU eller EES, en så kallad ömsesidighetsklausul. Motsvarande bestämmelse bör införas för de personcertifieringar som här är aktuella.

En överlåtelse av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till utländska organ kräver för riksdagsbeslut att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Vårt förslag har därför utformats som ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att överlämna frågor om certifiering till någon som ackrediterats för uppgiften eller uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom EU eller EES. Förslaget kräver vidare vissa redaktionella följdändringar i PBL. Ändringarna behandlas i författningskommentaren.

Överlämnande av förvaltningsuppgift till ackrediterade kontrollorgan

Den kontroll av motordrivna anordningar i byggnadsverk som utförs av ackrediterade kontrollorgan regleras i PBF. Föreskrifterna är meddelade med stöd av ett bemyndigande i PBL.⁹⁵

I PBF föreskrivs att en besiktning ska utföras av någon vars kompetens för uppgiften har styrkts genom ackreditering enligt lagen om ackreditering och teknisk kontroll och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008, eller av någon som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land i EU eller EES. I PBF finns också en upplysning om att det i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och i de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen finns bestämmelserna om tillfällig yrkesutövning och erkännande av yrkeskvalifikationer som har förvärvats eller erkänts i en annan stat än Sverige inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz.

⁹⁵ 16 kap. 11 § PBL.

Som framgår av PBF ställs kravet att kontrollen ska utföras av ett ackrediterat kontrollorgan eller någon som uppfyller motsvarande krav i något annat land som är medlem i EU eller EES. Bestämmelserna i PBF grundar sig på ett allmänt bemyndigande i PBL. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kontroll av att bland annat de tekniska egenskapskraven och kraven i den så kallade linbaneförordningen följs. I linje med hur vi har utformat förslaget om överlämnande av förvaltningsuppgifter till ackrediterade certifieringsorgan förslår vi att bemyndigandet i PBL förtydligas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få överlämna frågor om kontroll av motordrivna anordningar till organ som har ackrediterats för uppgiften enligt förordning (EG) nr 765/2008 och lagen om ackreditering och teknisk kontroll eller organ som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom EU eller EES. Vi föreslår att överlämnandet regleras i PBL och begränsas till besiktning av motordrivna anordningar i PBF. Genom förslaget blir det också tydligt att det är fråga om överlåtelse av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till utländska organ.

13.3.3 Certifierings- och kontrollorganens handläggning av ärenden

Förslag: Handlingsoffentligheten ska göras tillämplig på certifieringsorganens verksamhet avseende certifiering av funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, sakkunniga och kontrollansvariga.

Bedömning: Det behöver inte införas några regler om de ackrediterade certifieringsorganens handläggning av ärenden om funktionskontrollanter, certifiering av byggprojekteringsföretag, sakkunniga och kontrollansvariga. Detsamma gäller för ackrediterade kontrollorgan i ärenden om besiktning av motordrivna anordningar. Handlingsoffentligheten bör inte omfatta den verksamhet som kontrollorganen bedriver i fråga om besiktning av motordrivna anordningar.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Förvaltningsrättsliga krav på handläggning av ärenden

Förvaltningslagen innehåller bestämmelser om handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Lagen gäller inte för enskilda organs handläggning av förvaltningsuppgifter, inte ens när det är fråga om myndighetensutövning. När förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning överlämnas till enskilda subjekt föreskrivs därför i allmänhet att vissa centrala bestämmelser om handläggning i förvaltningslagen ska tillämpas. I grunden handlar handläggningsreglerna i förvaltningslagen om att värna den enskildes rättssäkerhet. Följande bestämmelser i förvaltningslagen anses normalt vara av central betydelse:⁹⁶

- legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 §),
- partsinsyn (10 §),
- jäv (16–18 §§),
- utredningsansvar (23 §),
- när man får lämna uppgifter muntligt (24 §),
- kommunikation (25 §),
- dokumentation av uppgifter (27 §),
- dokumentation och motivering av beslut (31 och 32 §§),
- underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till (33 och 34 §§), och
- rättelse av skrivfel och liknande (36 §).

Certifieringsorganens handläggning av ärenden

Förhållandet mellan de ackrediterade certifieringsorganen och de personer som certifieras regleras i avtal mellan parterna. Någon reglering i avtal av förhållandet mellan organen och de certifierade byggprojekteringsföretagen finns inte än.

⁹⁶ Jfr 7 kap. 10 § lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden. Snarlika bestämmelser finns exempelvis också i 29 kap. 10 § skollagen (2010:800).

Det finns inga lagkrav som gäller certifieringsorganens handläggning av ärenden om certifiering. Den enda lagreglering som finns gäller återkallelse av certifiering för kontrollansvariga och certifierade byggprojekteringsföretag. Vi behandlar den regleringen i avsnitt 13.3.5, nedan.

De avtal som tillämpas av de två certifieringsorgan som för närvarande certifierar funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga saknar bestämmelser som motsvarar de rättssäkerhetskrav för den enskilde som ställs i förvaltningslagen, med något undantag för hur ett överklagande går till.⁹⁷ Med hänsyn till att organen bedriver myndighetsutövning bör det övervägas om rättssäkerheten för den som ansöker om eller innehar ett certifikat behöver stärkas. Att frågan kan regleras i avtal mellan parterna kan som utgångspunkt inte anses vara tillräcklig för att tillgodose det krav på rättssäkerhet som bör gälla. Detsamma gäller vid handläggning av ärenden om certifiering av byggprojekteringsföretag.

I sammanhanget bör det beaktas att certifieringsorganen står under tillsyn av Swedac.⁹⁸ Ett organ som är ackrediterat ska kunna visa att det uppfyller de krav som gäller för ackrediteringen.⁹⁹ Kraven för ackreditering för certifiering av byggprojekteringsföretag finns i standarden *Bedömning av överensstämmelse – Krav på organ som reviderar och certifierar ledningssystem*.¹⁰⁰ Kraven för ackreditering av funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga finns i standarden *Bedömning av överensstämmelse – Allmänna krav på organ som certifierar personer*.¹⁰¹ Standarderna innehåller krav på certifieringsorganens verksamhet. Kraven syftar till att säkerställa att organen är objektiva och opartiska.¹⁰² Det finns också krav på att det ska finnas ett system för hantering av klagomål och överklaganden.¹⁰³ I standarderna finns även krav på dokumentation och regler om sekretess som innebär att konfidentiell information inte får röjas om det inte följer av lag.¹⁰⁴

⁹⁷ Kiwa Sweden AB, punkt 10 särskilda försäljnings- och leveransvillkor, Ver5_220328.

⁹⁸ Artikel 5.3 i förordning (EG) nr 765/2008 och 18 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

⁹⁹ 9 § Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll föreskrifter och allmänna råd om ackreditering (STAFS 2020:1).

¹⁰⁰ ISO/IEC 17021-1:2015.

¹⁰¹ ISO/IEC 17024:2012.

¹⁰² Se exempelvis avsnitt 4.2, 5.2, 6.1.2, 6.1.3, 6.2.1 i standarden 17021-1:2015 och avsnitt 4.3, 5.1.1, 5.2.3, 6.2.2 i standarden 17024:2012.

¹⁰³ Se avsnitt 9.7 i standarden 17021-1:2015 och avsnitt 9.8 i standarden 17024:2012.

¹⁰⁴ Se avsnitt 9.9 i standarden 17021-1:2015 och avsnitt 7.1.1 och 7.3 i standarden 17024:2012.

Den verksamhet som certifieringsorganen bedriver bör naturligtvis uppfylla de krav som ställs i respektive standard. Detta bör säkerställas genom den tillsyn som Swedac bedriver. Vi bedömer att de krav som ställs i standarderna på ett tillräckligt sätt tillgodoser de krav som från rättssäkerhetssynpunkt kan ställas på certifieringsorganens handläggning. Mot den bakgrunden bedömer vi att det inte behöver införas några regler om certifieringsorganens handläggning av ärenden om certifiering av byggprojekteringsföretag, funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga.

Kontrollorganens handläggning av ärenden

Bestämmelser om de ackrediterade kontrollorganens handläggning av besiktningens ärenden finns i PBF. Där finns regler om att den som utför en besiktning ska föra protokoll och om vad protokollet ska innehålla. Den som utför besiktningen ska också lämna ett exemplar av protokollet till den som äger eller annars ansvarar för anordningen. Vidare anges i PBF att om det vid besiktningen visar sig att anordningen har brister som har omedelbar betydelse med hänsyn till kraven på skydd för säkerhet och hälsa ska den som har utfört besiktningen omedelbart underrätta den som äger eller annars ansvarar för anordningen samt skicka ett exemplar av besiktningens protokoll till byggnadsnämnden.¹⁰⁵

Kontrollorganen är ackrediterade mot standarden Bedömning av överensstämmelse – Krav på verksamhet inom olika typer av kontrollorgan.¹⁰⁶ Standarden innehåller krav på kontrollorganens verksamhet. Kraven syftar till att säkerställa att organen är objektiva och opartiska.¹⁰⁷ Det finns också krav på system för att hantera klagomål och överklaganden samt regler om sekretess som innebär att konfidentiell information inte får röjas om det inte följer av lag.¹⁰⁸ På samma sätt som gäller för certifieringsorganen utövar Swedac tillsyn över att kraven följs. Mot den bakgrunden bedömer vi att det inte behöver införas några ytterligare regler för att säkerställa att handläggning sker på ett rättssäkert sätt.

¹⁰⁵ 5 kap. 11 § PBF.

¹⁰⁶ SS-EN ISO/IEC 1720:2012.

¹⁰⁷ Se avsnitt 4.1 i standarden 1720:2012.

¹⁰⁸ Se avsnitt 7.5 och 7.6 om överklaganden och avsnitt 4.2 om sekretess i standarden 1720:2012.

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Rätten att ta del av allmänna handlingar regleras i tryckfrihetsförordningen. Förordningen är tillämplig på handlingar som förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.¹⁰⁹ Eftersom certifierings- och kontrollorganen ägnar sig åt verksamheter som innebär myndighetsutövning, uppkommer frågan om det bör införas någon rätt att få ta del handlingar som tillhör verksamheten.

Att certifierings- och kontrollorganen utför förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning innebär inte att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar automatiskt blir tillämpliga och därmed inte heller allmänna regler för myndigheter om diarieföring, utlämnande av handlingar och så vidare. Av tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer att det är möjligt att åstadkomma en ordning som innebär att dessa bestämmelser blir tillämpliga. För det krävs att organen förs in i bilagan till lagen.¹¹⁰ I bilagan räknas vissa av de enskilda organ som ägnar sig åt myndighetsutövning upp. Regleringen innebär att rätten att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gäller handlingar även hos de uppräknade organen. Dessa ska också vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter.

Vi ser inga principiella hinder mot att låta certifieringsorganen träffas av den rätt att ta del av allmänna handlingar som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen. Som framgår ovan finns det i de standarder som är tillämpliga för verksamheterna bestämmelser om sekretess som organen måste iakta för att behålla sina ackrediteringar. Det kan heller inte uteslutas att det i verksamheterna förekommer uppgifter om affärs- och driftförhållanden som inte bör vara tillgängliga för alla och envar. Rätten att ta del av allmänna handlingar bör därför gälla med de begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen. Det gäller bland annat uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden. Vi föreslår således att handlingsoffentligheten ska göras tillämplig på certifieringsorganens verksamhet avseende certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, sakkunniga och kontrollansvariga. En konsekvens

¹⁰⁹ 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen.

¹¹⁰ 2 kap. 21 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

av förslaget är att organens beslut om utlämnande av handlingar blir överklagbara till kammarrätten.¹¹¹ En annan konsekvens av regleringen är att arkivlagen (1990:782) blir tillämplig. Det innebär bland annat att Riksarkivets tillsynsområde utvidgas till att avse den verksamhet hos organen som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.¹¹²

Annorlunda förhåller det sig med den verksamhet som kontrollorganen bedriver och som utgörs av kontroll av motordrivna anordningar. Det är fråga om en omfattande kontrollverksamhet med över 200 000 besiktningar om året. De handlingar som kan förekomma i verksamheten och som skulle kunna betecknas som allmänna handlingar utgörs i princip av en beställning av en kontroll, ett besiktningssprotokoll och en faktura. Om besiktningen visar att de krav som gäller för anordningen i fråga inte uppfylls, ska den som har utfört besiktningen omedelbart skicka protokollet till byggnadsnämnden. Besiktningssprotokollet utgör är en allmän handling hos nämnden. Vi bedömer därför att handlingsoffentligheten inte ska omfatta de ackrediterade kontrollorganens verksamhet som utgörs av kontroll av motordrivna anordningar.

13.3.4 Överklagande av certifierings- och kontrollorganens beslut

Förslag: Ett beslut om certifiering som meddelas av ett ackrediterat certifieringsorgan ska få överklagas till Boverket.

Ett ställningstagande av ett ackrediterat kontrollorgan vid en besiktning av en motordriven anordning ska få överklagas till länsstyrelsen i det län där besiktningen har ägt rum.

Ett beslut eller ett ställningstagande ska få överklagas av den som beslutet eller ställningstagandet angår, om det går honom eller henne emot.

Boverkets beslut i ärenden om certifiering och länsstyrelsens beslut i ärenden om kontroll av motordrivna anordningar ska få överklagas till mark- och miljödomstol.

¹¹¹ 6 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

¹¹² 2 § arkivlagen (1990:782).

Bedömning: För överklagande till Boverket eller länsstyrelsen bör lagen om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter tillämpas.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Behöver det införas regler om överklagande?

I dag saknas det regler i lag eller förordning om överklagande av certifieringsorganens beslut och kontrollorganens ställningstaganden. Möjligheten att överklaga ett beslut eller ett ställningstagande regleras i de standarder som gäller för ackreditering. Den fråga vi nu ska ta ställning till är om det finns behov av att författningsreglera möjligheten att överklaga certifierings- och kontrollorganens beslut och ställningstaganden.

När det gäller handläggning och prövning av överklaganden finns det krav som ett ackrediterat certifierings- eller kontrollorgan ska uppfylla enligt de standarder som är tillämpliga för ackreditering av organen. Kraven har i huvudsak samma innehåll.¹¹³ Sammanfattningsvis framgår av standarderna att

- organet ska ha en dokumenterad process för hur överklaganden tas emot, utreds, bedöms och beslutas,
- organet har skyldighet att samla in och verifiera all information som krävs för att bedöma ett överklagande,
- organet ska lämna lägesrapporter till den klagande,
- den eller de som beslutar om ett överklagande får inte tidigare ha deltagit i det certifierings- eller kontrollarbete som överklagandet gäller, och
- organet ska ge besked om beslutet.

Ett problem är dock att standarderna inte säkerställer att det i det enskilda fallet finns en möjlighet att överklaga ett beslut eller ett ställningstagande. Den enskilde kan så att säga inte grunda någon rätt att överklaga med hänvisning till standarden. Ett annat problem är att

¹¹³ Se avsnitt 7.5 och 7.6 i standarden 17020:2012, avsnitt 9.7 i standarden 17021–1:2015 och avsnitt 9.8 i standarden 17024:2012.

standarden innebär att överklagandet prövas inom organet. Prövningen sker alltså inte av någon som är helt fristående från organet. Standardernas bestämmelser om prövning är således närmast att betrakta som ett krav på omprövning.

Från rättsliga utgångspunkter bör det beaktas att ett beslut om huruvida ett certifikat ska beviljas, om det ska få behållas, begränsas eller förnyas har verkningar för den som drabbas av beslutet. Ett ställningstagande som innebär att en motordriven anordning inte uppfyller kraven på säkerhet och hälsa och inte får användas har betydelse för den som äger eller ansvarar för anordningen. Ställningstaganden har också betydelse för den som har behov av att använda anordningen, exempelvis på grund av en funktionsvariation.

När det gäller myndighetsutövning brukar överklaganden i frågor av det här slaget regleras i lag eller förordning. Om frågorna prövas av förvaltningsmyndigheter tillämpas förvaltningslagens regler om överklagande. I lagen föreskrivs att ett beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Beslutet får överklagas av den beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.¹¹⁴ Bestämmelserna har grundläggande betydelse för den enskildes rättsskydd.¹¹⁵

Förvaltningslagen är inte tillämplig när enskilda organ handlägger förvaltningsärenden.¹¹⁶ Är det fråga om förvaltningsuppgifter som har överlämnats till enskilda organ säkerställs rättsskyddet för den som påverkas av ett beslut i respektive författning där överlämnandet sker. Som exempel på kan nämnas att beslut som enskilda organ meddelar enligt lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden får överklagas till Finansinspektionen och vidare till allmän förvaltningsdomstol.¹¹⁷ Ett annat exempel är vissa beslut av enskild huvudman som får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.¹¹⁸ I fråga om beslut av kontrollorgan finns det exempelvis bestämmelser om överklagande av körförbud i fordonslagen. Överklagandet ska göras till Transportstyrelsen.¹¹⁹

¹¹⁴ 40–42 §§ förvaltningslagen (2017:900).

¹¹⁵ Jfr prop. 2016/17:180 s. 251 f.

¹¹⁶ 1 § förvaltningslagen (2017:900).

¹¹⁷ 8 kap. 1 och 3 §§ lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden.

¹¹⁸ 28 kap. 13 § skollagen (2010:800).

¹¹⁹ 5 kap. 5 § fordonslagen (2002:574). På plan- och byggområdet och närliggande områden synes dock principen om överklagande inte ha fått fullt genomslag. Med några undantag saknas det uttryckliga föreskrifter om överklagande. För besiktning av tivolianordningar som utförs av

Ytterligare en aspekt som bör beaktas vid bedömningen av behovet av reglering är artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad europakonventionen.¹²⁰ Av artikeln följer att var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter har rätt till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol. Artikeln innebär att prövningen ska göras av någon som är fristående i förhållande till parterna i det ärende som överklagandet gäller. De förvaltningsuppgifter och beslut som certifieringsorganen meddelar får anses gälla rätten att bedriva viss ekonomisk verksamhet eller att få ett tillstånd från en myndighet för att bedriva en sådan verksamhet. De ställningstaganden som kontrollorganen gör får anses gälla rätten att utnyttja egendom.¹²¹ I båda fallen får det anses vara fråga om en prövning av civila rättigheter.¹²²

Certifieringsorganens beslut i certifieringsfrågor för funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, sakkunniga och kontrollansvariga har rättsverkningar för enskilda. Detsamma gäller kontrollorganens ställningstaganden i fråga om motordrivna anordningar. Det förvaltningsrättsliga kravet på rättsskydd för enskilda och kravet på domstolsprövning i europakonventionen innebär att det finns behov att införa ytterligare regler om certifierings- och kontrollorganens verksamhet. Vi föreslår därför att det bör införas regler om överklagande av organens beslut och ställningstaganden som i sak motsvarar de bestämmelser som gäller för överklagande av beslut enligt förvaltningslagen. Överklagandet bör dock begränsas till att omfatta frågor som regleras i föreskrifter om certifiering eller kontroll som har beslutats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, det vill säga PBF och Boverkets föreskrifter. Ett överklagande bör således inte gälla rent civilrättsliga tvister mellan parterna, exempelvis om betalning av avgifter. Nedan behandlar vi

ackrediterade kontrollorgan hänvisas i 10 § förordningen (1993:1634) om besiktning av tivolianordningar till förvaltningslagens bestämmelser om överklagande. I fråga om certifiering av energikartläggare gäller dock ett uttryckligt överklagandeförbud enligt 11 § förordningen (2014:347) om energikartläggning i stora företag.

¹²⁰ Sverige har tillträtt europakonventionen. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får en lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

¹²¹ Se Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (2023, version 6, JUNO), s. 195.

¹²² Prövningen av frågan om civila rättigheter brukar göras i två steg. Först bedöms om det gäller en rättighet i nationell rätt. Sedan prövas om det handlar om en civil rättighet se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2016 ref. 49.

frågan om vem som bör pröva överklaganden av certifierings- och kontrollorganens beslut och ställningstaganden.

Vem ska pröva certifieringsorganens beslut?

Som framgår av artikel 6.1 i europakonventionen ska prövningen göra av domstol. Europadomstolen har förklarat att termen ”domstol” (”tribunal”) inte ska tolkas så att den enbart avser domstolar av traditionellt slag. Det avgörande är vilken funktion som den ifrågasvarande institutionen i realiteten har och inte hur den benämns eller klassificeras i nationell rätt. Av betydelse för bedömningen är bland annat hur ledamöterna tillsätts, vilka mandattider som gäller och vilka garantier som finns mot påverkan utifrån.¹²³ I svensk rättspraxis har nämnder som Presstödsnämnden, numera Mediestödsnämnden, och Resegarantinämnden ansetts vara domstolar i konventionens mening.¹²⁴ Nämndernas ledamöter utses av regeringen. De förordningar som reglerar nämndernas verksamhet anger uttryckligen att beslut inte får överklagas.¹²⁵

Boverket skulle kunna fylla en funktion som överklagandeinstans i ärenden som gäller certifiering. För detta talar att Boverket i sin egenskap av föreskrivande myndighet på området har god kompetens att pröva frågor av det här slaget. Mot detta talar just den omständigheten att prövningen sker mot Boverkets föreskrifter. Detta gör att myndighetens oberoende kan sättas i fråga. Boverket är en enrådig myndighet där beslut om certifieringsföreskrifter och beslut i certifieringsärenden i så fall skulle fattas av en och samma person, det vill säga myndighetschefen. I praktiken skulle det också innebära att Boverket överprövar giltigheten av sina egna föreskrifter.¹²⁶ För att säkerställa oberoendet krävs att myndighetens verksamhet omorganiseras, exempelvis genom att inrätta en från myn-

¹²³ Se Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (2023, version 6, JUNO), s. 249.

¹²⁴ NJA 2002 s. 288 och RÅ 2004 ref. 122 samt RÅ 2002 ref. 104.

¹²⁵ 5 kap. 4 § presstödsförordningen (1990:524) och 15 § resegarantilagen (1972:204).

¹²⁶ Jfr prop. 2020/21:43 s. 137. ”Ett annat tänkbart alternativ är att besluten överklagas till en central förvaltningsmyndighet. Mot en sådan lösning talar dock det förhållandet att de centrala förvaltningsmyndigheterna på de aktuella områdena har rätt att meddela föreskrifter om hur offentlig kontroll ska bedrivas samt om skyldighet att betala avgift för bl.a. offentlig kontroll och om hur avgifter som tas ut av bl.a. kontrollorganen ska beräknas. En ordning där den myndighet som har meddelat föreskrifter om t.ex. avgifter, som Livsmedelsverket, också prövar ett överklagande av organens och de fysiska personernas avgiftsbeslut bedöms inte som lämpligt eftersom det i praktiken kan bli fråga om att myndigheten överprövar giltigheten av sina egna föreskrifter.”

digheten fristående nämnd där ledamöterna utses av regeringen. Som framgår av rättspraxis är det då också möjligt att införa ett förbud mot överklagande av nämndens beslut.

Med hänsyn till att det endast är ett fåtal fall om året som torde bli aktuella för prövning bedömer vi dock att det inte är ekonomiskt försvarbart att inrätta en nämnd för prövning av överklaganden. Vi föreslår därför att certifieringsorganens beslut som gäller tillämpningen av Boverkets föreskrifter ska överklagas till Boverket i första instans. För att tillgodose kraven i europakonventionen bör Boverkets beslut kunna överklagas till en oberoende instans, förslagsvis en domstol. Härigenom kan konventionens krav på oavhängighet och opartiskhet uppfyllas genom omprövning i en högre instans.¹²⁷ För överklagandet i övrigt bör lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter tillämpas.

Ett överklagande av ett beslut i ett certifieringsärende gäller rätten att bedriva viss verksamhet som funktionskontrollant, sakkunnig, kontrollansvarig eller certifierat byggprojekteringsföretag. Det är fråga om en tillämpning av Boverkets föreskrifter om certifiering där god kunskap om plan- och byggregelverket är en del och frågan om erfarenhet och lämplighet av arbete inom det område som certifieringen gäller en annan. Prövningen handlar förvisso inte om en avvägning mellan de allmänna och enskilda intressen som direkt har med PBL att göra, exempelvis lov eller planfrågor, men de har ett samband med de frågor som kan sägas vara kärnan i den prövning som mark- och miljödomstolarna gör enligt PBL. Mot den bakgrunden bör ett överklagande av certifieringsorganens beslut göras till mark- och miljödomstolen.

Vem ska pröva kontrollorganens beslut?

På plan- och byggområdet överklagas byggnadsnämndernas beslut till länsstyrelsen som första instans när det gäller ingripanden i form av förelägganden eller användningsförbud av hela eller delar av ett byggnadsverk.¹²⁸ Länsstyrelsen prövar också frågor om slutbesked, vilket betyder att länsstyrelsen har god erfarenhet av att tillämpa Boverkets bygg- och konstruktionsregler. Det är regler som vid sidan av

¹²⁷ Se Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (2023, version 6, JUNO), s. 249.

¹²⁸ 13 kap. 3 § PBL.

Boverkets föreskrifter och allmänna råd om hissar och vissa andra motordrivna anordningar kan aktualiseras vid en prövning av ett ställningstagande som innebär att en motordriven anordning inte får användas. Ett överklagande av ett ställningstagande vid besiktning av en motordriven anordning bör därför få göras till länsstyrelsen i det län där besiktningen har ägt rum. För överklagandet i övrigt bör lagen om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter tillämpas. Länsstyrelsen beslut får på sedvanligt sätt överklagas till mark- och miljödomstolen.¹²⁹ Härigenom kan konventionens krav på oavhängighet och opartiskhet uppfyllas genom omprövning i en högre instans.¹³⁰

13.3.5 En enhetlig reglering av certifieringsfrågorna

Förslag: En funktionskontrollant, sakkunnig eller en kontrollansvarig ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som krävs för uppgiften och kunna styrka detta med ett certifikat.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad som i fråga om kunskap, erfarenhet, lämplighet och certifiering krävs av sakkunniga funktionskontrollanter, sakkunniga, kontrollansvariga och certifierade byggprojekteringsföretag.

Bedömning: Frågor om certifiering av oberoende experter för att upprätta energideklarationer bör behandlas i särskild ordning.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Inledning

Bestämmelser om certifiering på plan- och byggområdet finns i flera författningar och har lite olika utformning. Bestämmelserna ger en splittrad bild över rättsområdet. Vi går i det följande igenom de olikheter som finns och lämnar förslag på en mer enhetlig reglering.

¹²⁹ 13 kap. 6 § PBL.

¹³⁰ Se Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (2023, version 6, JUNO), s. 249.

Krav för certifiering

För funktionskontrollanter föreskrivs i PBL att ägaren av en byggnad ska se till att kontroll görs av en sakkunnig funktionskontrollant som är certifierad av någon som är ackrediterad för uppgiften att certifiera kontrollanter.¹³¹ I PBF anges att kontrollanten ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som krävs för uppgiften.¹³²

För sakkunniga gäller enligt PBL att det av kontrollplanen ska framgå i vilken omfattning kontrollen ska utföras av någon som har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om sådana åtgärder som kontrollen ska avse och som kan styrka detta med ett certifikat som har utfärdats av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål.¹³³ Av PBF framgår att vederbörande också ska vara lämplig för uppgiften.¹³⁴ Dessa bestämmelser gäller generellt för sakkunniga.

Certifieringen av sakkunniga energiexperter omfattar också uppgifter enligt lagen om energideklaration för byggnader och förordningen om energideklaration för byggnader.¹³⁵ I lagen föreskrivs att den som ska se till att det upprättas en energideklaration eller att ett system inspekteras ska utse en oberoende expert.¹³⁶ Förordningen innehåller bestämmelser om krav på särskild sakkunskap, om certifiering för uppgiften och om oberoende.¹³⁷ Boverket bemyndigas i förordningen att meddela ytterligare föreskrifter om särskild sakkunskap och om oberoende.¹³⁸ Det kan då noteras att Boverkets föreskrifter även grundar sig på PBF, vilket medför att det ställs ytterligare krav på energiexperten än vad som följer av reglerna om energideklarationer.

En kontrollansvarig ska enligt PBL ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som krävs för uppgiften och kunna styrka detta med ett bevis om certifiering. Certifieringen ska vara gjord av någon som har ackrediterats för ändamålet.¹³⁹

Ett byggprojekteringsföretag är definierat i PBL som ett företag som har ett kvalitetsledningssystem samt särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om att bedöma vissa utformningskrav och de tek-

¹³¹ 8 kap. 25 § PBL.

¹³² 7 kap. 3 § PBF.

¹³³ 10 kap. 8 § PBL.

¹³⁴ 7 kap. 3 § PBF.

¹³⁵ Se 1 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd för certifiering av energiexpert (BFS 2007:5).

¹³⁶ 12 § lagen om energideklaration för byggnader.

¹³⁷ 10 § förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader.

¹³⁸ 11 § förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader.

¹³⁹ 10 kap. 9 § PBL.

niska egenskapskraven och som kan styrka detta med ett certifikat.¹⁴⁰ I PBF anges att företaget ska ha ett kvalitetsledningssystem samt den kunskap och erfarenhet som behövs för uppgiften samt kunna styrka detta med ett intyg om certifiering.¹⁴¹

Krav på tidsbegränsning

För samtliga nu nämnda certifieringar gäller att certifieringen ska vara tidsbegränsad. Tidsbegränsningen regleras i PBL för kontrollansvariga och i PBF för övriga. För sakkunniga energiexperter regleras också tidsbegränsningen i förordningen om energideklaration för byggnader.

Byte av och ingripanden mot certifierade

Frågor om ingripanden mot funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag och kontrollansvariga regleras i PBL. Det gäller byte, entledigande, underrättelser och återkallelse.

Byggnadsnämnden får, om en funktionskontrollant har åsidosatt sina skyldigheter, besluta att utse en annan kontrollant. Byggnadsnämnden ska entlediga en kontrollansvarig från sitt uppdrag om denne har åsidosatt sina skyldigheter och efter förslag från byggherren utse en ny kontrollansvarig.

Byggnadsnämnden ska underrätta den som har certifierat ett byggprojekteringsföretag om företaget har gjort en uppenbar felbedömning av vissa krav eller om företaget är olämpligt för sin uppgift av något annat skäl. I det sammanhanget bör det noteras att varken PBL eller PBF uppställer något lämplighetskrav för certifiering. Nämnden ska också underrätta den som har certifierat en kontrollansvarig om ett beslut om entledigande.

I PBL föreskrivs att om en kontrollansvarig har visat sig vara olämplig för sin uppgift, får den som har certifierat den kontrollansvarige återkalla certifieringen. Detsamma gäller i fråga om ett certifierat byggprojekteringsföretag. Boverkets certifieringsföreskrifter för funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga inne-

¹⁴⁰ 9 kap. 23 b § PBL.

¹⁴¹ 7 kap. 3 § PBF.

håller också bestämmelser av det slaget.¹⁴² Bestämmelserna i PBL och Boverkets föreskrifter har ingen civilrättslig verkan mellan parterna som innebär att certifieringsorganet är skyldigt att återkalla certifieringen. De syftar snarare till att lägga ansvaret på certifieringsorganen för tillsynen över de certifierade kontrollansvariga respektive byggprojekteringsföretagen. Bestämmelsernas utformning ger anledning att ifrågasätta om de har någon annan funktion än att upplysa om att en certifiering kan återkallas.

Regleringen av certifieringsfrågorna bör samordnas

Bestämmelserna om certifiering i PBL, PBF och anslutande föreskrifter ger en splittrad bild över hur systemet med att säkerställa kunskap, erfarenhet och lämplighet är utformat på plan- och byggområdet. I det följande överväger vi hur systemet skulle kunna utformas för att skapa en enhetlig reglering på området.

I PBL ställs det krav på att vissa uppgifter ska utövas av någon som är certifierad för uppgiften. Det gäller sakkunniga funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, sakkunniga och kontrollansvariga. Det finns bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om funktionskontrollanter samt om byggprojekteringsföretag, kontrollansvariga och sakkunniga såvitt gäller kunskap, erfarenhet och certifiering.

När det gäller regleringen i PBL bör det vara tillräckligt att ange att vissa uppgifter ska ombesörjas av någon som är certifierad för ändamålet och att denne bör ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som krävs för uppgiften. Ägaren av en byggnad bör alltså, precis som i dag, se till att funktionskontrollen utförs av någon som är certifierad för detta. Detsamma bör gälla för sakkunniga och kontrollansvariga.

När det gäller frågan om vilka krav som bör ställas på kunskap, erfarenhet och lämplighet bör den kunna regleras i förordning och i myndighetsföreskrifter, på det sätt som redan gäller för sakkunniga. Vi föreslår därför att PBL justeras på så sätt att det anges i vilka fall det krävs certifierade sakkunniga, kontrollansvariga och certifierade

¹⁴² Frågan regleras inte för sakkunniga inom brandskydd, BFS 2011:17.

byggprojekteringsföretag och vad ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör omfatta.

Certifiering av energiexpert för upprättande av energideklarationer

I lagen om energideklaration för byggnader och i förordningen om energideklaration för byggnader finns bestämmelser om oberoende energiexperter och certifiering av sådana experter. Bestämmelserna bidrar till att genomföra artikel 17 i Europaparlamentets och rådets direktiv (2010/31/EU) om byggnaders energiprestanda. Artikeln innehåller kriterier för de experter som ska energideklarera byggnader respektive inspektera värme- och luftkonditioneringsystem.¹⁴³ Vi bedömer att frågor om certifiering av oberoende experter för upprättande av energideklarationer ligger utanför våra utredningsdirektiv. Frågorna bör därför utredas i särskild ordning, lämpligen vid den översyn av lagstiftningen som kan behöva göras med anledning av den omarbetning av direktivet som pågår på EU-nivå.¹⁴⁴

¹⁴³ Se vidare prop. 2011/12:120 s. 30–31 och 64–69. Se även prop. 2012/13:171 s. 10–14.

¹⁴⁴ Se avsnitt 2.8.1.

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2025.

De nya reglerna om byggherrens ansvar, kontrollplaner, sakkunniga, kontrollansvariga, tekniskt samråd (startsamråd), startbesked, arbetsplatsbesök och slutbesked samt ingripanden mot sakkunniga ska tillämpas på åtgärder eller åsidosättanden som omfattas av ansökan om lov respektive anmälan som görs efter ikraftträdandet.

Skälen för vårt förslag

Utgångspunkter

Utgångspunkten för vårt förslag om ikraftträdandet är att det ska finnas tillräckligt med tid för regering och riksdag att bereda förslagen och tillräckligt med tid för Boverket, byggnadsnämnder, byggherrar, certifierings- och kontrollorgan och andra som påverkas av förslagen att anpassa sig till dem. Utgångspunkten för vårt förslag om övergångsbestämmelser är att de inte ska vålla tillämparna några praktiska problem som är större än de skäl som ligger bakom förslagen. Konsekvenserna av förslagen behandlas också i vår konsekvensbeskrivning i avsnitt 15.4.7.

Förslagen om förstärkta kontroller under byggprocessen

De flesta av våra förslag i kapitel 11 om förstärkta kontroller under byggprocessen utgörs av förändringar och förtydliganden inom befintligt system. Det gäller

- byggherrens ansvar och uppgifter,
- sakkunniga och deras uppgifter,
- de kontrollansvarigas uppgifter,
- det tekniska samrådet (startsamrådet),
- byggnadsnämndens handläggning och prövning av startbesked,
- byggnadsnämndens arbetsplatsbesök,
- slutbesked, och
- ingripanden mot sakkunniga.

Vi bedömer att våra förslag inte kräver att några särskilda hänsyn behöver tas till annat än till den beredning av förslagen som görs inom ramen för de beslut som tas av regeringen och riksdagen. Med hänsyn till den tid som beredningen normalt tar i anspråk bör lagändringarna kunna träda i kraft den 1 augusti 2025. En förutsättning för den förstärkta kontrollen är förvisso att nya yrkesgrupper certifieras. Det gäller sakkunniga inom de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet vid användning. Boverket har redan i dag regeringens bemyndigande att ta fram certifieringsföreskrifter på dessa områden. Ikraftträdandet bör alltså inte påverka Boverkets möjligheter att ta fram relevanta föreskrifter.

När det gäller övergångsbestämmelserna bör det framhållas att de av våra förslag som inte enbart utgör förtydliganden av gällande rätt aktualiseras först sedan en ansökan om lov eller en anmälan har gjorts. Vi tänker då framför allt på de regler som föreslås gälla för sakkunniga och kontrollansvariga. Det talar för samtliga ändringsförslag i 10 kap. PBL (byggherrens ansvar, kontrollplaner, sakkunniga, kontrollansvariga, tekniskt samråd [startsamråd], startbesked, arbetsplatsbesök och slutbesked) ska gälla för åtgärder som omfattas av ansökningar om lov och för anmälningar som görs efter ikraftträdandet. Att knyta ändringarna till tidpunkten för startbesked skulle vålla byggherrarna problem med att vid sin planering av projekt förutse vilka kostnader som kan uppkomma. Mot den bakgrunden föreslår vi att övergångsbestämmelserna bör formuleras så att de nya bestämmelserna tillämpas på åtgärder som omfattas av ansökan om lov respektive anmälan som görs efter ikraftträdandet. Ansöknings- respektive

anmälningstidpunkten bör med andra ord vara avgörande för om de nya bestämmelserna ska tillämpas eller ej.

Förslaget om ingripande mot sakkunniga innebär att byggnadsnämnden ges befogenheten att entlediga en sakkunnig som har åsidosatt sitt uppdrag och besluta om en ny sakkunnig. Med hänsyn till vårt förslag att de nya reglerna om sakkunniga ska gälla för ansökningar om lov respektive anmälningar som görs efter ikraftträdandet bör de nya befogenheterna om ingripande gälla för sakkunniga som har åsidosatt sina skyldigheter i sådana projekt som omfattas av de nya bestämmelserna.

Förslagen om kontroller under förvaltningsskedet

I kapitel 12 om kontroller under förvaltningsskedet lämnar vi förslag om några nya verktyg för tillsynen över plan- och byggreglerna. Det gäller kontrollförelägganden och bemyndiganden för Boverket att meddela föreskrifter om kontroll för att utreda behovet av underhållsåtgärder respektive återkommande kontroller av anordningar. Slutligen föreslår vi att skötselkravet i PBL ska utökas till att även omfatta anordningar som syftar till att ett byggnadsverk alltid ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet. Vi ser inga hinder mot att dessa förslag träder i kraft samtidigt som förslagen som gäller den förstärkta kontrollen under byggskedet, det vill säga den 1 augusti 2025.

Vad övergångsbestämmelserna beträffar bör möjligheten att meddela kontrollförelägganden omfatta redan uppförda byggnadsverk. Kontrollföreläggandets syfte är att kunna kontrollera om ägaren eller nyttjanderättshavaren fullgör den underhållsskyldighet som redan gäller för ett byggnadsverk. Ägarens eller nyttjanderättshavarens skyldigheter påverkas med andra ord inte av ett kontrollföreläggande. Detta behöver inte regleras uttryckligen i övergångsbestämmelserna.

Vårt förslag om att lägga till skötselkrav för ett tekniskt egenskapsområde väcker dock frågan om det behövs några övergångsregler. En ägare eller nyttjanderättshavare har i och för sig redan i dag en allmän skyldighet att hålla byggnadsverket i vårdat skick och underhålla det så att de tekniska egenskapskraven i huvudsak bevaras, men skötselkravet får anses gå lite längre än så. Skötselkravet innebär att anordningen ska hållas i sådant skick att den *alltid* fyller sitt

ändamål. Utan en särskild övergångsregel i den delen har det nya skötselkravet för anordningar en retroaktiv effekt. Kravet träffar befintliga byggnadsverk. Med hänsyn till de risker som bristande skötsel av en anordning ändå har i fråga om en anordning som syftar till att säkerställa byggnadsverkets bärförmåga, stadga och beständighet, anser vi att det nya kravet ska gälla för befintliga byggnadsverk.

Förslagen om certifiering och ackreditering

I kapitel 13 föreslår vi att överlämnandet av förvaltningsuppgifter till ackrediterade certifieringsorgan ska regleras tydligare. Vi föreslår också att det ska införas regler om handlingsoffentlighet och överklagande av certifierings- och kontrollorganens beslut, att reglerna i PBL och PBF om certifiering ska ensas och att det ska införas regler om ingripanden mot sakkunniga. Samtliga dessa förslag är av sådan art att de inte kräver några särskilda anpassningar för myndigheter eller enskilda som motiverar en längre tid till ikraftträdande än den 1 augusti 2025. Det gäller också behovet av övergångsbestämmelser.

15 Konsekvensbeskrivning

15.1 Allmänt om kravet på konsekvensutredning

Bestämmelser om konsekvensberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar finns i kommittéförordningen (1998:1474) och i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (konsekvensutredningsförordningen). Av kommittéförordningen framgår att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.¹

Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i konsekvensutredningsförordningen. Konsekvensutredningen ska innehålla följande:²

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och

¹ 15 a § kommittéförordningen (1998:1474).

² 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, därutöver och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:³

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Bestämmelserna i konsekvensutredningsförordningen riktar sig främst till förvaltningsmyndigheter som beslutar om föreskrifter och allmänna råd. Alla krav som anges är viktiga att belysa i utredningen, men några krav är av mindre intresse för vår beskrivning av konsekvenserna av våra förslag. Till dessa hör att vår problembeskrivning styrs av kommittédirektivet och att uppgifter om vilka bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på inte gör sig gällande på samma sätt som för en förvaltningsmyndighet.

³ 7 § konsekvensutredningsförordningen.

15.2 Sammanfattning av problem och åtgärdsbehov

Som framgår av våra direktiv och som vi har utvecklat vidare i kapitel 9 har det sedan flera år återkommande inträffat allvarliga olyckor i byggnadsverk som på olika sätt har berott på deras bristande tekniska egenskaper. Olyckstyperna har inkluderat byggnadsras i olika omfattning, snabba och omfattande brand- och rökspridningar, personer som fallit från höjder med mera. Anledningarna till de tekniska bristerna varierar men slarv, okunskap och stress tycks vanligen haft stor betydelse. Oavsett anledning så har bristerna i de enskilda fallen inte uppmärksamats i det kontrollförfarande som plan- och byggregelverket sätter ramarna för. I denna del har vi identifierat bland annat följande åtgärdsbehov:

- Det behöver genom certifiering av sakkunniga avgöras vem som är lämpad att utöva kontroller inom egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet samt säkerhet vid användning, i likhet med hur det i dag kan avgöras för området säkerhet i händelse av brand och andra områden genom certifiering av sakkunniga.
- Det behöver förtydligas vad kontrollutlåtanden ska förmedla och hur de ska kunna ifrågasättas.
- Självständigheten för sakkunniga behöver stärkas.
- Det finns behov av kontroller i förvaltningsskedet av ett byggnadsverk.

I fråga om certifiering och ackreditering har vi identifierat att lagstiftningen är splittrad och att frågor om myndighetsutövning och överklagande behöver regleras. Vi föreslår bland annat följande åtgärder:

- Bestämmelser om överklagande av certifieringsorganens beslut behöver införas. Ett ackrediterat kontrollorgans ställningstagande vid en besiktning av en motordriven anordning bör kunna överklagas.
- Reglerna om certifiering behöver ensas.

15.3 Sammanfattning av våra förslag

Här följer en sammanfattning i punktform av de åtgärder som vi föreslår för att fylla åtgärdsbehoven.

- Byggherrens ansvar tydliggörs:
 - Det anges att byggherren ansvarar för att åtgärderna uppfyller kraven i stället för att byggherren ska se till att åtgärderna genomförs enligt kraven.
 - Det anges att ansvaret också omfattar projekteringsåtgärder.
 - Det ska förtydligas att byggherren omedelbart ska meddela byggnadsnämnden om ändring av de uppgifter om byggherren som har lämnats i ansökan om lov eller anmälan.
- De sakkunnigas roll regleras:
 - Kontroll förbjuds av sådan projektering eller utförande som den sakkunnige har varit delaktig i.
 - Den sakkunnige ska ha en självständig ställning i vissa fall.
 - Den sakkunnige ska vara skyldig att meddela avvikelser.
 - Den sakkunnige ska vara skyldig att meddela byggherren och byggnadsnämnden om uppdraget lämnas.
 - Bestämmelser om utlåtandets innehåll införs.
- Den kontrollansvariges skyldigheter tydliggörs:
 - Den som är kontrollansvarig får inte själv ha medverkat i ett projekt som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll.
- Byggnadsnämndens hantering av sakkunniga regleras:
 - Nämnden ges möjlighet att kräva komplettering av sakkunnigas utlåtanden.
 - Nämnden ska kunna entlediga sakkunniga som åsidosätter sina skyldigheter och informera certifieringsorganet om detta.
- Reglerna om tekniskt samråd (startsamråd) förtydligas:
 - Underlag till samrådet ska som huvudregel lämnas in med minst fem arbetsdagens framförhållning.

- Under samrådet ska avstämning ske av kontrollplanens förankring i byggherreorganisationens kontraktshandlingar.
- Under samrådet ska behovet av sakkunnigkontroll gås igenom.
- Benämningen tekniskt samråd ändras till startsamråd.
- Byggnadsnämndens prövning av startbesked förtydligas:
 - Prövningen av behovet av sakkunnigkontroll lyfts fram.
 - Prövningen ska även omfatta risken för allvarliga störningar för samhället eller miljön om gällande krav inte uppfylls.
- Byggnadsnämnden får ett nytt verktyg för sin tillsyn:
 - Byggnadsnämnden ges möjlighet att förelägga om kontroll i enskilda fall (kontrollföreläggande).
- Reglerna om certifiering ensas:
 - De regler som gäller för funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, sakkunniga och kontrollansvarig får en likartad utformning.
 - Reglerna om certifiering samlas.
- De ackrediterade certifierings- och kontrollorganens hantering regleras:
 - Bemyndigandena om överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning förtydligas.
 - Det införs regler om offentlighet och sekretess för certifieringsorganen.
 - Bestämmelser om överklagande av certifieringsorganens beslut och kontrollorganens ställningstagande införs.
- Nya bemyndiganden:
 - Boverket ges föreskriftsrätt om vilka åtgärder och byggnadsverk som ska omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll.
 - Boverket ges föreskriftsrätt för krav om kontroll för underhåll av befintliga byggnadsverk.
 - Boverket ges föreskriftsrätt om kontroll av anordningar som syftar till att uppfylla vissa tekniska egenskapskrav.

15.4 Konsekvenser av våra förslag

15.4.1 Konsekvenser för staten

Konsekvenser för Boverket

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om bland annat byggande och förvaltning av bebyggelse och har till uppgift att följa och analysera tillämpningen av PBL.⁴ Boverket har en central roll för att sätta våra förslag om förstärkt kontroll under byggprocessen i kapitel 11 och kontroll under förvaltningsskedet i kapitel 12.

Våra förslag handlar till stor del om korrigeringar och förbättringar av det befintliga kontrollsystemet. Förslagen utgör inte något systemskifte. Detta bedömer vi begränsar behovet av informationsinsatser. De bedömningar som vi gör sker utifrån bedömningar av de arbetsuppgifter som tillkommer Boverket med anledning av våra förslag.

Boverket kommer att behöva informera om att det behövs personer som certifierar sig som sakkunniga inom de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet vid användning. Informationen bör rikta sig till byggbranschens organisationer, byggherrar, kontrollansvariga, utförare, konstruktörer, arkitekter, konsulter inom byggbranschen och utbildningsföretag. Lämpligen kan riktad information till branschorganisationer gå ut i första hand för vidare spridning bland medlemmarna.

Boverket kommer att behöva uppdatera befintligt informationsmaterial om byggprocessen och den tillsyn som byggnadsnämnderna bedriver, sannolikt främst på webben. Vi bedömer att det inte handlar om en större insats än vad som kan kallas ordinarie underhåll av informationsmaterial. Boverket kan också komma att behöva ta fram exempelvis mall rörande utformning av kontrollföreläggande.

Boverket kommer att få vissa utökade arbetsuppgifter. Arbetsuppgifterna består i att ta fram vägledningar för tillämpningen av de nya reglerna och föreskrifter om certifiering och byggnadsverk som ska omfattas av den förstärkta kontrollen. Vidare bemyndigas verket att ta fram föreskrifter om kontroll för att utreda behovet av underhållsåtgärder och kontroll av anordningar. Detta kräver att Boverket kontinuerligt övervakar utvecklingen av de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning. Genom övervakningen kan

⁴ 1 och 7 §§ förordningen (2022:208) med instruktion för Boverket.

verket ta ställning till när och i vilken omfattning som föreskrifter behövs. Härvid är det viktigt att de erfarenheter som görs med anledning av inträffade olyckor eller upptäckta byggnadstekniska brister samlas in och struktureras.⁵ Efter samtal med Boverket bedömer vi att föreskriftsarbete och föreskriftsvård kan ta två årsarbetskrafter i anspråk.

Våra förslag i kapitel 13 om certifiering och ackrediterad kontroll kräver att Boverkets ser över och anpassar sina föreskrifter till de ändrade reglerna. Vi bedömer att det arbetet ingår i den föreskriftsvård som normalt ankommer på en myndighet som har meddelat föreskrifter. Det arbetet torde därmed rymmas inom ram.

I kapitel 13 föreslår vi att certifieringsorganens beslut ska kunna överklagas till Boverket. För Boverkets del är det en ny uppgift för verket att pröva och besluta i ärenden om certifiering. Dock är det ingen ny uppgift för Boverket att handlägga överklaganden. Till Boverket överklagas redan i dag beslut i vissa stödärenden. Som exempel kan nämnas ärenden enligt förordningen (2021:664) om stöd till energieffektivisering i flerbostadshus och förordningen (2023:402) om bidrag för energieffektivisering. Även om dessa ärenden är av en annan karaktär än ett ärende om certifiering bedömer vi att Boverket har de rutiner som krävs för att handlägga överklagandena. Lagg därtill att Boverket har hög kompetens i tillämpliga certifieringsföreskrifter och att antalet överklaganden kan förväntas bli få så bedömer vi att eventuella kostnadsökningar kan hanteras inom ram.

Konsekvenser för MSB

MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret.⁶ MSB berörs inte av våra förslag i kapitel 11 om förstärkt kontroll under byggprocessen, kapitel 12 om kontroll under förvaltningsskedet och kapitel 13 om certifiering och ackrediterad kontroll.

⁵ Vi noterar att frågan om strukturerad erfarenhetsöverföring har varit aktuell sedan de många rasolyckorna som inträffade vintrarna 2009/2010 och 2010/2011. Se Boverket (2014), *Expertfunktion för byggskador*, rapport 2014:22, s. 9, 22, 36 och 42 och Boverket (2018), *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn*, rapport 2018:36, s. 10–11 och 67–70 samt Markör (2018), Uppdrag åt Boverket: *Kartläggning av fel, brister och skador – djupintervjuer med branschaktörer*, s. 19.

⁶ 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Konsekvenser för Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom transportområde. Här ingår att särskilt ansvara för frågor om krav på infrastruktur.⁷ Transportstyrelsen har enligt PBF rätt att meddela föreskrifter om tekniska egenskapskrav såvitt gäller järnvägar, tunnelbanor, spårvägar, vägar och gator samt de anordningar som hör till dessa. Våra förslag i kapitel 11 om förstärkt kontroll under byggprocessen, kapitel 12 om kontroll under förvaltningsskedet och kapitel 13 om certifiering och ackrediterad kontroll berör inte Transportstyrelsens föreskriftsrätt.

Konsekvenser för Trafikverket

Trafikverket ansvarar bland annat för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar.⁸ Trafikverket berörs av våra förslag i kapitel 11 i den mån verket genomför bygg- eller anmälningspliktiga åtgärder enligt PBL. Verket kan också beröras av våra förslag i kapitel 12 i egenskap av ägare eller nyttjanderättshavare till byggnadsverk. I nu nämnda avseenden har verket samma ställning som andra byggherrar, ägare och nyttjanderättshavare.

Konsekvenser för Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket är central myndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor. Verkets ansvar gäller inte i den utsträckning frågorna ska hanteras av någon annan myndighet.⁹ Arbetsmiljöverket har, tillsammans med byggnadsnämnden, tillsyn över motordrivna anordningar. Våra förslag och bedömningar i kapitel 13 om certifiering och ackrediterad kontroll gäller möjligheten att överklaga ett ställningstagande vid en kontroll av en motordriven anordning enligt PBF. Förslagen berör dock inte Arbetsmiljöverkets tillsynsuppgifter.

⁷ 1 och 3 §§ förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

⁸ 1 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

⁹ 1 § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

Konsekvenser för inskrivningsmyndigheten (Lantmäteriet)

Lantmäteriet är den statliga inskrivningsmyndigheten.¹⁰ Om byggnadsnämnden beslutar ett kontrollföreläggande ska det skickas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Myndigheten ska sedan underrätta den som senast har sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt ifall anteckningen om föreläggandet inte gäller denne. Om föreläggandet återkallas, upphävs eller har följts ska nämnden också anmäla detta till myndigheten som ska ta bort anteckningen.

Det är svårt att få fram statistik som visar hur många PBL-relaterade förbud och förelägganden som antecknas årligen. Av den statistik som vi har fått del av framgår att registret innehåller 80 000 anteckningar, varav 28 000 är antecknade som förbud och förelägganden. Uppskattningsvis kan 5 000 av dessa gälla PBL och 170 anteckningar kan antas gälla förelägganden om obligatorisk ventilationskontroll.¹¹ Mot den bakgrunden bedömer vi att förslaget om att kontrollförelägganden ska antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel inte kommer att få några större konsekvenser för Lantmäteriet.

Konsekvenser för Swedac

Swedac är nationellt ackrediteringsorgan och ska verka för att en effektiv och välfungerande kvalitetsinfrastruktur i syfte att produkter och tjänster ska uppfylla krav på säkerhet och kvalitet.¹² Swedac ackrediterar certifieringsorgan för certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga samt kontrollorgan för besiktning av motordrivna anordningar.

Våra förslag om förstärkt kontroll i kapitel 11 förutsätter att Swedac ackrediterar certifieringsorgan för uppgiften att certifiera sakkunniga inom de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet vid användning. Till detta kommer också att Swedac ska bedriva tillsyn över de organ som ackrediterats för uppgiften.

¹⁰ 1 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

¹¹ E-post den 14 september 2023.

¹² 1 § förordningen (2021:1252) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

Swedacs verksamhet med ackreditering är avgiftsfinansierad. Avgifterna ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader.¹³ Om våra förslag leder till ökade kostnader för Swedac, bedömer vi att kostnadsökningen kan tillgodoses med de intäkter som avgifterna genererar.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Länsstyrelsernas uppgifter på plan- och byggområdet består i tillsyn över kommunala beslut i planärenden och prövning av de kommunala beslut som får överklagas till länsstyrelsen. Startbesked, slutbesked, förelägganden och förbud är exempel på sådana beslut.

År 2022 meddelade kommunerna cirka 91 650 startbesked. Av dessa överklagades 95 beslut om startbesked till länsstyrelserna, varav en fjärdedel avsåg ett eller flera av de elva tekniska egenskapskraven. Under samma år meddelade kommunerna cirka 92 250 slutbesked, vilket inkluderar beslut om beviljade och vägrade slutbesked samt interimistiska slutbesked. 44 av dessa överklagades till länsstyrelserna. Cirka två tredjedelar av överklagandena handlade om att byggherren inte hade följt kraven enligt bygglovet, startbeskedet, kompletterande villkor eller kontrollplanen. Antalet överklaganden till länsstyrelsen har legat på samma nivå sedan 2019.¹⁴ Eftersom byggnadsnämndernas bedömning av behovet av sakkunnigkontroll inte är överklagbart, bedömer vi att våra förslag i kapitel 11 om förstärkt kontroll under byggprocessen inte kommer att leda till fler överklaganden till länsstyrelserna.

Vårt förslag i kapitel 11 om att byggnadsnämnden ska kunna entlediga en sakkunnig som har åsidosatt sitt uppdrag ska få överklagas till länsstyrelsen. Det är svårt att ha en uppfattning om hur många överklaganden som det kan röra sig om. Som jämförelse kan det nämnas att kommunerna meddelade 13 beslut om byte eller entledigande av funktionskontrollanter och kontrollansvariga under 2022. Länsstyrelserna meddelade beslut i två fall.¹⁵

¹³ 20 § förordningen (2021:1252) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

¹⁴ Boverkets webbplats: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-lov-bygg/overklagade-forhandsbesked--lov>, besökt den 20 september 2023.

¹⁵ Boverkets öppna data från sin plan- och byggenkät till länsstyrelser och kommuner 2022.

Vårt förslag i kapitel 12 om kontrollförelägganden får överklagas till länsstyrelsen. När det gäller tillsynsåtgärder i form av förelägganden och förbud, kan det som jämförelse nämnas att kommunerna beslutade cirka 1 425 förelägganden och förbud år 2022. Av dessa överklagades cirka 320 beslut till länsstyrelserna, varav cirka en tredjedel avsåg ett eller flera av de elva tekniska egenskapskraven.¹⁶ Här bör understrykas att det av statistiken inte framgår hur många av besluten som gäller egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning.

Sammantaget noterar vi att det är få beslut om start- och slutbesked som överklagas till länsstyrelsen som gäller de tekniska egenskapskraven. Kommunernas beslut om ingripanden i form av förelägganden och förbud är fler, både som andel räknat och i antal. Vi bedömer dock att de nya ärendekategorier som våra förslag ger upphov till hos länsstyrelserna inte kommer att öka antalet överklaganden. Om antalet överklaganden ökar på grund av våra förslag får de ökade kostnader som ökningen innebär hanteras inom ram.

I kapitel 13 om certifiering och ackrediterad kontroll föreslås att de ackrediterade kontrollorganens ställningstagande om huruvida en motordriven anordning uppfyller kraven på skydd för säkerhet och hälsa ska få överklagas till länsstyrelsen. Förslaget kan komma att få konsekvenser för länsstyrelserna. Årligen görs cirka 200 000 besiktningar av motordrivna anordningar. Ungefär 10 000 av dessa är ombesiktningar. En ombesiktning görs om kontrollorganet vid den tidigare besiktningen bedömt att anordningen inte uppfyller kraven på skydd för säkerhet och hälsa. Det betyder att kontrollorganet i lika många fall bedömt att kraven inte har mötts.

Vi har utan framgång begärt uppgifter från kontrollorganen om hur många klagomål som framförs över det ställningstagande som görs i ett besiktningsutlåtande. Vi har också begärt uppgift om i vilken utsträckning ställningstagandet överklagas för att hanteras inom de interna överklagandesystem som organen tillämpar. Vi har alltså inte kunnat få fram säkra uppgifter om hur många överklaganden som vårt förslag kan komma att generera. Det kan vara alltifrån ett fåtal till flera tusen eller max 10 000 per år om vi utgår från den ovan nämnda siffran. Enligt uppgift från Swedac, som bedriver tillsyn över kontrollorganen, noteras dock i de senaste tillsynsrapporterna att

¹⁶ Boverkets öppna data från sin plan- och byggenkät till länsstyrelser och kommuner 2022.

sammanlagt tio klagomål har lämnats in till kontrollorganen.¹⁷ Denna uppgift talar enligt vår mening för att antalet överklaganden sannolikt inte kommer vara så stort. En avhållande faktor från att överklaga kan nämligen vara att anordningen inte får användas förrän det med ett besiktningssprotokoll kan visas upp att kraven på säkerhet och hälsa uppfylls. Med utgångspunkt från det sagda anser vi att det finns skäl att utgå från att även dessa ökade kostnader kan hanteras inom ram.

Konsekvenser för mark- och miljödomstolarna

Länsstyrelsernas avgöranden enligt PBL kan som huvudregel överklagas till mark- och miljödomstol. En dom i mark- och miljödomstol kan vidare överklagas till Mark- och miljööverdomstolen.

Under 2022 inkom det 62 mål om start- och slutbesked till mark- och miljödomstolarna. Det betyder att ungefär hälften av länsstyrelsernas beslut överklagades till domstol. Domstolarna avgjorde 35 mål under året. Åtta avgöranden överklagades till mark- och miljööverdomstolen 2022. Domstolen avgjorde tre mål. Under 2023 har det per den 12 september till mark- och miljödomstolarna inkommit 44 mål och avgjorts 45 mål. Motsvarande uppgifter för mark- och miljööverdomstolen är 15 respektive 14 mål.¹⁸

När det gäller mål om tillsyn enligt PBL, det vill säga förelägganden och byggsanktionsavgifter, kom det under 2022 in 347 mål till mark- och miljödomstolarna.¹⁹ Domstolarna avgjorde 204 mål. Under 2022 överklagades 61 avgöranden till mark- och miljööverdomstolen. Domstolen avgjorde 31 mål. Under 2023 har det per den 20 september inkommit 371 mål till mark- och miljödomstolarna som har avgjort 339 mål. Motsvarande uppgifter för mark- och miljööverdomstolen är 102 respektive 54 mål.²⁰ Det går av statistiken inte att utläsa hur målen fördelar sig mellan exempelvis lovförelägganden, åtgärdsförelägganden, rättelseförelägganden och byggsanktionsavgifter. Statistiken omfattar dock inte mål om utdömande av vite.

¹⁷ E-post från Swedac den 29 september 2023.

¹⁸ Statistiken är inhämtad från Domstolsverket den 12 september 2023.

¹⁹ Notera att statistiken även omfattar mål om byggsanktionsavgift. Under 2022 meddelade länsstyrelserna beslut i 269 ärenden om byggsanktionsavgift och 321 ärenden om förelägganden och förbud, se ovan. Sammantaget betyder det att av de 590 beslut som länsstyrelserna meddelade överklagades ungefär 58 procent till mark- och miljödomstol.

²⁰ Statistiken är inhämtad från Domstolsverket den 20 september 2023.

Vi bedömer att våra förslag inte kommer att leda till att fler av länsstyrelsens beslut om start- och slutbesked överklagas till domstol. När det gäller överklagande av länsstyrelsens beslut i ärenden om motordrivna anordningar bedömer vi att det endast kan komma att röra sig om ett fåtal, trots att antalet ställningstaganden från kontrollorganen som skulle kunna överklagas till länsstyrelsen kan vara stort. Bedömningen grundar sig på ovannämnda uppgifter i Swedacs tillsynsrapporter och att det användningsförbud som gäller fram till dess en ombesiktning visar att kraven på skydd för säkerhet och hälsa är uppfyllda sannolikt har betydelse för intressen av att överklaga ett beslut från länsstyrelsen.

Slutligen bedömer vi att det kommer att vara få, om ens några, beslut i certifieringsärenden som kommer att överklagas till mark- och miljödomstol.

15.4.2 Konsekvenser för kommunerna

Konsekvenser för byggnadsnämnderna

Våra förslag i kapitel 11 om förstärkt kontroll under byggprocessen ger byggnadsnämnden en tydligare roll. Förslagen syftar till att säkerställa att byggherren tar sitt ansvar för att åtgärderna uppfyller de krav som ställs i plan- och byggreglerna. Avgörande för detta är att byggnadsnämnden får bättre förutsättningar för att sätta sig in i de frågor som åtgärden aktualiserar och tydligare ramar för den prövning som nämnden ska göra för sina beslut i ärenden om start- och slutbesked. När det gäller startbeskedet sker det genom att nämnden får ett visst rådrum för att sätta sig in i ärendet innan det tekniska samrådet (startsamrådet) äger rum, med ett ökat fokus på genomgång av byggherrens organisation och bedömning av behovet av sakkunnigkontroll. Det tydliggörs också vad som är relevant att gå igenom under ett arbetsplatsbesök och det finns förutsättningar att få ett bättre underlag för slutbesked än vad som är fallet i dag. Vi bedömer att förslagen är positiva för byggnadsnämndernas handläggning av ärendena.

I kapitel 11 förslår vi att byggnadsnämnden ska kunna entlediga en sakkunnig som har åsidosatt sina skyldigheter och att certifieringsorganet ska informeras om detta. Förslaget att nämnden ska informera organet utgör ett åliggande för kommunerna. Vi bedömer

att åliggandet är nödvändigt för att säkerställa att de sakkunniga uppfyller de krav som gäller.

Byggnadsnämnderna har i dag motsvarande skyldigheter beträffande byte av funktionskontrollanter och entledigande av kontrollansvariga. Sammanlagt finns det knappt 6 000 funktionskontrollanter och kontrollansvariga. Enligt Boverkets plan- och byggenkät skedde under 2018 byte eller entledigande i åtta fall, 2019 i tio fall, 2020 i två fall, 2021 i fyra fall och under 2022 i 13 fall.²¹ Vårt förslag omfattar drygt 1 700 sakkunniga inom brandskydd, energi, kulturvården och tillgänglighet. Lägg därtill att om behovet av sakkunniga inom områdena för bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet vid användning sammanlagt uppskattas till 300 så kommer cirka 2 000 att på sikt omfattas av förslaget. Med ledning av de uppgifter som har redovisats om funktionskontrollanter och kontrollansvariga kommer det i snitt att vara fråga om två–tre fall om året. Vi bedömer därför att förslaget, i detta hänseende, inte har några konsekvenser för kommunerna.

Vi vill understryka att våra förslag i kapitel 11 inte innebär att byggnadsnämndernas ansvar för kontrollen ändras. Ansvaret för genomförandet ligger alltså hos byggherren. Även om byggnadsnämndernas ansvar inte ändras genom våra förslag, måste nämnderna ha tillgång till personal som kan bedöma behovet av kontroll och ta ställning till de utlåtanden som lämnas av kontrollansvariga och sakkunniga. Vår enkätundersökning visar att de som har svarat anser sig ha den kompetensen. Undersökningen ger således en indikation på att kompetens finns, men den allmänna bilden synes vara att kommunerna har svårt att behålla personal och därmed att kompetensbrist kan uppkomma. Det är ett generellt problem som har sin grund i att konkurrensen om kompetent personal emellanåt kan vara hård. Inget hindrar dock att byggnadsnämnderna samarbetar med varandra för att på så sätt nyttja varandras kompetenser. Det är också ett arbetsätt som förekommer och kan utvecklas.

I kapitel 12 om kontroll under förvaltningsskedet föreslår vi att byggnadsnämnderna ska få ett nytt verktyg för sin tillsyn av plan- och byggreglerna. Nämnden ska få meddela förelägganden om kontroll i enskilda fall om det behövs för att kontrollera att ägaren eller nyttjanderättshavaren till ett byggnadsverk uppfyller det underhålls-

²¹ Boverkets öppna data från sin plan- och byggenkät till länsstyrelser och kommuner 2018, 2019, 2020, 2021 och 2022.

krav som gäller. Vi bedömer att förslaget inte utgör något nytt åliggande för kommunerna. Ett kontrollföreläggande är ett tillskott i byggnadsnämndens verktygslåda som kan användas när det behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter mer effektivt än i dag. Den kommunala självstyrelsen påverkas med andra ord inte.

Övriga förslag i kapitel 12 gäller en rätt för Boverket att meddela föreskrifter om att ägare eller nyttjanderättshavare ska se till att byggnadsverk underhålls och att anordningar kontrolleras. Dessutom föreslår vi ett utökat skötselkrav för vissa anordningar. Förslagen har betydelse för byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet. Genom de föreskrifter som Boverket meddelar underlättas nämndernas tillsynsverksamhet. Nämnderna kan med hänvisning till föreskrifterna vidta tillsynsåtgärder genom att exempelvis kräva in besiktningsprotokoll eller liknande om det behövs. De närmare konsekvenserna av Boverkets föreskrifter får bedömas inom ramen för verkets föreskriftsarbete. Vi bedömer dock att bemyndigandet för Boverket att meddela föreskrifter inte leder till några nya uppgifter för kommunerna.

Vi bedömer att våra förslag i kapitel 13 om certifiering och ackrediterad kontroll inte påverkar byggnadsnämndernas verksamhet.

Nya regler i byggprocessen och förvaltningsskedet medför ett utbildningsbehov hos byggnadsnämnderna. Nämndernas tjänstemän behöver sätta sig in i och skapa en förståelse för hur reglerna ska tillämpas. Det gäller framför allt kraven på kontrollplanens utformning, bedömningen av vilka kontroller som kräver sakkunniga och vilka som kan hanteras inom ramen för byggherrens egenkontroll. Byggnadsnämnderna kommer även behöva vara beredda på nya föreskrifter från Boverket som ges med stöd av de nya bemyndiganden som vi föreslår. Det handlar då bland annat om föreskrifter om kontroller av befintliga byggnadsverk, där nämnderna har tillsynsansvar. Vårt förslag om kontrollföreläggande kan också kräva utbildningsinsatser.

Boverket och länsstyrelserna har till uppgift att ge byggnadsnämnderna tillsynsvägledning genom råd och stöd i nämndernas tillsynsarbete.²² Nämnderna kan också få råd och stöd genom exempelvis Boverkets kunskapsbank och de webbutbildningar som verket tillhandahåller.²³ Fortbildningar i plan- och byggrelaterade frågor

²² 8 kap. 13 § PBF.

²³ Boverket, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/> och <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/pbl-akademin/pbl-webbutbildningar/>, besökta den 20 september 2023.

hålls också i privat regi. Vi bedömer att det utbildningsbehov som finns kan tillgodoses genom Boverket, länsstyrelserna och det utbud av kurser som finns på marknaden. Även det behov av framtagande av mallar som kan finnas kan ske inom ramen för sådant stöd som Boverket tillhandahåller. För kommunernas del bör den utbildning som behövs kunna hanteras inom ramen för den kompetensutveckling som sker fortlöpande.

Konsekvenser för räddningstjänsterna

De kommunala räddningstjänsterna berörs inte direkt av våra förslag. Möjligheten för räddningstjänsten att lämna synpunkter i ett byggprojekt är densamma som nu. Byggnadsnämnden kan bjuda in räddningstjänsten till ett tekniskt samråd (startsamråd). Nämnden kan också använda räddningstjänsten som remissinstans för att exempelvis kunna beakta räddningstjänstens förmåga vid bedömningen av om det kan antas att det tekniska egenskapskravet säkerhet i händelse av brand uppfylls. Det är något som också sker i flera kommuner.

Räddningstjänsterna ansvarar för tillsyn över att enskilda följer lagen om skydd mot olyckor och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Om det byggnadstekniska brandskyddet efter avslutad byggprocess inte uppfyller de krav som gällde enligt plan- och byggreglerna, är det ofta en brist även enligt lagen om skydd mot olyckor. Våra förslag i kapitel 11 om förstärkta kontroller under byggprocessen kan därför sägas ha positiva effekter för räddningstjänstens tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor.

En ägare eller en nyttjanderättshavare av ett byggnadsverk är enligt lagen om skydd mot olyckor skyldig att i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand samt i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Räddningstjänsten kan meddela förelägganden för att detta krav ska uppfyllas, men saknar möjligheter att förelägga om kontroller om en brist inte har konstaterats. Om kravet på byggnadstekniskt brandskydd också följer av plan- och byggreglerna kan byggnadsnämnden förelägga om kontroll i enlighet med våra förslag i kapitel 12. Våra förslag gör det också möjligt för Boverket att meddela föreskrifter om återkommande kontroll av anordningar som har till syfte att säkerställer att

det tekniska egenskapskravet säkerhet i händelse av brand uppfylls. Därmed kan våra förslag i kapitel 12 sägas ha positiva effekter för räddningstjänstens tillsyn och förebyggande arbete enligt lagen om skydd mot olyckor eftersom de kan innebära att behovet av att förelägga om åtgärder enligt lagen om skydd mot olyckor kan minska.

15.4.3 Konsekvenser för företag och andra berörda parter

Inledning

När vi beskriver konsekvenserna för företagen har vi gjort det med utgångspunkt från kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag. I några fall har det varit möjligt att identifiera de företag som påverkas av våra förslag. I flertalet fall bedömer vi dock att det inte är möjligt. Våra förslag träffar byggherrar, ägare eller nyttjanderättshavare till byggnadsverk. Det är en obestämd krets av fysiska och juridiska personer som svårigen låter sig beskrivas utifrån arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt som berör företagandet. Vår ambition är ändå att beskriva konsekvenserna för företagen i den omfattning som är möjlig.

Konsekvenser för byggherrar

Vad gäller beskrivningen av konsekvenserna av våra förslag för byggherrar vill vi inledningsvis framhålla att byggherrarna inte är en homogen grupp fysiska eller juridiska personer. En byggherre i PBL:s mening är en person som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads- rivnings- eller markarbeten.²⁴ Ofta är fastighetsägaren byggherre, men det kan även vara en brukare eller förvaltare av någon annans fastighet. En byggherre kan alltså vara en privatperson, en statlig myndighet som förvaltar statens fastigheter, en kommun, en ideell förening, en bostadsrättsförening eller ett företag som äger eller nyttjar en fastighet, för att nämna några. Konsekvenserna beror också på vad som byggs och på byggkonjunktorens svängningar.

²⁴ 1 kap. 4 § PBL.

Enligt uppgift från Boverket har det under de senaste tre åren i genomsnitt genomförts cirka 13 900 byggprojekt där nya byggnader har uppförts. Om vi utgår från att byggherrarna finns bland företag som är verksamma inom handel med fastigheter, som fastighetsbolag, fastighetsförvaltare och utvecklare av byggprojekt kan vi utifrån statistik som Boverket har publicerat konstatera att de sammanlagt rör sig om drygt 85 000 företag. 90 procent är enmansföretag, 8,8 procent har 1–9 anställda och 0,9 procent har 10–49 anställda. 48 av de 85 000 företagen har fler än 200 anställda.²⁵

Byggherrarna berörs av våra förslag i kapitel 11 om förstärkt kontroll under byggprocessen. Syftet med flera av våra förslag i kapitlet är att tydliggöra byggherrens roll i byggprocessen. Byggherren har gentemot byggnadsnämnden ansvaret för att de åtgärder som genomförs uppfyller gällande krav och för de kontroller som ska göras. För att tydliggöra detta föreslås en del justeringar och redaktionella ändringar i PBL. Ett exempel på ett förtydligande är att det uttryckligen anges att byggherren har ansvaret för att de åtgärder som byggherren utför eller låter utföra uppfyller de krav som gäller. Ett exempel på en redaktionell ändring är att det tidigt i lagen anges att kontrollplanen ska vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet.

För byggherrarnas del kan behovet av att anlita sakkunniga komma att öka. Det gäller särskilt när Boverket har meddelat föreskrifter om vilka åtgärder eller byggnadsverk som kräver sakkunnigkontroll. Det finns också en risk för att projekt försenas om sakkunniga inte finns tillgängliga i den omfattning som behövs. Hur omfattande risken är svårt att bedöma i nuläget. Det förutsätter att föreskrifterna om obligatorisk sakkunnigkontroll tas fram.

När det gäller vilka kostnader som våra förslag kan medföra för en byggherre så torde de i huvudsak bero på hur förslagen påverkar byggherrens kostnader för kontroller, det vill säga ersättning för nerlagt kontrollarbete. Storleken på denna utgiftspost kan variera mellan olika byggprojekt, men i allmänhet får kontrollkostnaderna både i dag och med våra förslag antas utgöra en liten del av kostnaderna i de byggprojekt som träffas av våra förslag.

Våra förslag bygger på att sakkunniga certifieras inom områdena bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet vid användning. Vi förväntar oss att dessa sakkunniga kan komma att begära något

²⁵ Uppgifterna är hämtade från *Remiss – Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet i byggnader m.m.*, Boverket, maj 2023, dnr 2215/2021, s. 115.

högre ersättning för nerlagt arbete jämfört med om samma kontroll skulle utföras inom ramen för byggherrens egenkontroll av en aktör som inte fått sin kompetens bekräftad på motsvarande sätt. Kostnadspåslaget kan förklaras utifrån den särställning som den sakkunnige har för byggherrens möjlighet att få nödvändiga start- och slutbesked, förutsatt att byggnadsnämnden kräver utlåtande från en sakkunnig inför dessa besked. Vad de faktiska ersättningsnivåerna blir kommer styras av tillgång och efterfrågan och i takt med förändrad byggkonjunktur.

Processen att certifiera sig och att därefter upprätthålla certifieringen utgör en kostnad som den certifierade personen behöver få täckning för. Denna certifieringskostnad har Boverket bedömt vara försumbar för byggkostnaderna.²⁶ Enligt Boverkets beräkningar uppgår kostnaderna för certifieringsprövning, kostnaderna för utbildning, årliga kostnader under certifieringsperioden och kostnaderna för förnyelse av certifikat till 80 000 kronor under en tioårsperiod. Utslaget per år uppgår kostnaderna till 8 000 kronor per personcertifiering. Boverket uppskattar att om personen i fråga endast utför kontrollarbete under 20 procent av sin arbetstid, motsvarar kostnaderna 20 kronor per timme.

Boverkets beräkningar gäller certifiering inom det tekniska egenkapsområdet bärförmåga, stadga och beständighet för år 2021. Vi bedömer att kostnaderna för certifiering inom området säkerhet vid användning kan komma att ligga på samma nivå. Med hänsyn till de allmänna prisökningarna i samhället kan det hållas för visst att kostnaderna för certifiering kan komma att öka något. Sammantaget bedömer vi dock att kostnaderna för certifiering är så pass liten i sammanhanget att de inte har någon betydelse för bedömningen av konsekvenserna av våra förslag för byggherrens del.

Den totala ersättningen för en kontrollinsats beror i regel på timkostnad och tidsåtgång, varav den senare ofta kan vara svår att bedöma inledningsvis. Hur stor tidsåtgång en kontrollinsats kräver beror bland annat på hur det som ska kontrolleras görs tillgängligt. En prydligt redovisad projektering kan exempelvis förväntas gå snabbare att kontrollera än en rörig sådan. Likaså kan en utförandekontroll som sker när kontrollen inte kräver att området kring kontrollobjektet behöver friläggas för att möjliggöra kontroll vara billigare än om

²⁶ Boverket (2022), *Undersökning av frågor med anledning av takraset i Tarfalaballen – Rapport 2022:1*, s. 25.

objektet är svåråtkomligt. Byggherren kan således påverka möjligheten att hålla kontrollkostnaderna och därmed även byggkostnaderna nere genom att på olika sätt underlätta kontrollerna. Det skapar ett incitament för att hålla ordning och reda, vilket torde gynna projektet som helhet.

Det finns en risk för att byggherrens kostnader för kontroll kan skena i väg på grund av högre ersättningsnivåer om efterfrågan på sakkunniga inom ett visst tekniskt egenskapsområde inte möter den tillgång som finns. Risken beror bland annat på om det finns några inträdeshinder på marknaden, exempelvis höga krav för att få ett certifikat, men också på byggkonjunkturen och om det som byggs kräver sakkunnigkontroll. Vi bedömer att risken för skenande kostnader förhindras så länge det finns så pass många sakkunniga att en sund konkurrens om uppdragen kan råda. Inom de befintliga typerna av sakkunniga får ett sådant antal anses ha uppnåtts och det samma får förväntas kunna uppnås för nya typer av sakkunniga inom områdena bärförmåga, stadga och beständigt och säkerhet vid användning. Vi vill då särskilt uppmärksamma att när det gäller kontroll av projektering så begränsas inte sakkunnigutbudet geografiskt. Projekteringskontroll kan normalt ske på distans. Kontroller av fysiska utföranden kräver däremot närvaro på arbetsplatsen och eventuellt även på fabrik vid prefabricering och medför således en geografisk begränsning som beror på vilka resekostnader som byggherren kan acceptera.

Vår slutsats är att byggherrens kostnader inte påverkas nämnvärt av att just sakkunniga med certifikat anlitas för kontrolluppdrag i stället för icke certifierade aktörer.

Vi bedömer att våra förslag ökar sannolikheten för att kontroller verkligen utförs, och utförs med högre kvalitet än i dag. Då är det rimligt att inte bara förvänta sig att allvarliga brister och fel förhindras i större omfattning, utan även att andra kostsamma brister och fel förhindras.

Boverket har bedömt att det under de senaste åren kostat omkring 83–111 miljarder kronor per år att åtgärda fel, brister och skador i byggandet, låt vara att detta i huvudsak gäller fuktrelaterade skador. Det motsvarar i storleksordning en fjärdedel till en femtedel av de totala årliga bygginvesteringarna de senaste åren. Här finns alltså en stor potential till besparingar. Hur stora besparingar som våra förslag skulle kunna bidra till går inte att förutsäga, men det bör

handla om minst ett par procent i dagens kostnadsnivå, vilket motsvarar någon till några miljarder kronor. Vi bedömer att besparingarna till stor del tillkommer genom en viss allmän kvalitetshöjning i byggprojekten av att kontrollförfarandet kommer fungera bättre i allmänhet. Även om en förstärkt byggkontroll i första hand syftar till att undanröja allvarliga brister kommer många mindre allvarliga brister också att undanröjas. Förutom att detta ger besparingar som kommer byggherrarna och byggsektorn till godo, liksom i förlängningen slutkonsumenterna, så minskar det risken för att byggprojekten försenas. Den förstärkta byggkontrollen kommer vidare stärka de i huvudsak seriösa aktörer som finns på byggmarknaden.

Som framgår av kapitel 11 är vår avsikt att den obligatoriska sakkunnigkontrollen lämpligen avgränsas så att den träffar de byggnadsverk och de åtgärder där en sådan kontroll är motiverad. Vi bedömer att förslaget om obligatorisk sakkunnigkontroll kommer omfatta åtgärder och byggnadsverk där riskerna för allvarliga personskador eller störningar för samhället eller miljön är stora om gällande krav inte följs. Det innebär att det är osannolikt att förslaget medför hinder eller innebär omotiverade kostnader för exempelvis byggherrar som är ansvariga för mindre byggnationer, såsom byggande eller ombyggnad av en- och tvåbostadshus eller fritidshus.

Konsekvenser för sakkunniga

Våra förslag om förstärkt kontroll under byggprocessen i kapitel 11 syftar till att tydliggöra vilken roll och vilka uppgifter som en sakkunnig har enligt plan- och byggreglerna. Det klargörs vilka förväntningar som finns på den sakkunnige och vilka krav som ska gälla för de uppgifter som han eller hon ska utföra. Även behovet av sakkunnigkontroll lyfts fram, vilket kan leda till att efterfrågan på sakkunnigkontroll kan komma att öka. Nya grupper av sakkunniga behöver certifieras inom de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet vid användning. Framför allt gagnar det personer och företag som bedriver verksamhet inom konstruktion och projektering, se vidare i avsnittet om projektörer. Företag som är verksamma inom dessa egenskapsområden har med andra ord möjlighet till ökade intäkter. De ökade kostnader för kontrollerna kommer att påverka byggherrarnas verksamhet. Som framgår ovan

bedömer vi dock att det inte påverkar byggherrarnas kostnader nämnvärt. Tvärtom bedömer vi att kontrollförfarandet ger besparingar på sikt för byggherrarna och även för fastighetsägarna.

Våra förslag om den sakkunniges roll träffar alla sakkunniga, oavsett vilket tekniskt egenskapsområde som omfattas av den sakkunniges certifikat. För närvarande finns det drygt 150 sakkunniga inom brandskydd.²⁷ Inom energi finns det knappt 900.²⁸ Drygt 1 800 personer är certifierade inom ventilationskontroll.²⁹ Antalet certifierade inom kulturvärden uppgår till drygt 200 och inom tillgänglighet till drygt 380.³⁰ Det bör understrykas att sakkunniga inom energi främst arbetar med att upprätta energideklarationer enligt lagen om energideklarationer och att sakkunniga inom ventilationskontroll främst arbetar med den obligatoriska ventilationskontroll som föreskrivs i PBF. I dessa delar påverkas de inte av våra förslag.

Ett tydliggörande av rollen som sakkunnig gagnar alla, men förslaget till förbud att kontrollera ett arbete som man själv har varit delaktig i kan utgöra en begränsning för somliga. Som vi ser det ligger det emellertid i kontrolluppdragets natur att den sakkunnige kontrollerar någon annans arbete, inte sitt eget. Vi bedömer därför att förslaget stärker kontrollsystemet som helhet, varför eventuella negativa konsekvenser för sakkunniga som kontrollerar ett arbete som de själva har varit delaktiga i inte bör tillmätas någon större betydelse.

Vårt förslag om självständighet i förhållande till byggherren och den som projekterar eller utför den åtgärd som ska kontrolleras kommer att begränsa möjligheterna för sakkunniga inom brandskydd att ta vissa uppdrag. Den sakkunnige får exempelvis inte kontrollera projekteringen av en åtgärd som utförts av det företag som han eller hon är anställd i.

De sakkunniga inom brandskydd arbetar i allmänhet i konsultföretag. Uppskattningsvis finns det drygt 30 företag som är verk samma på området. Fem av dessa är att betrakta som stora företag, med en personalstyrka som överstiger 250 personer och en årsomsättning som är större än 500 miljoner kronor. Dessa företag till-

²⁷ Rise webbplats: <https://publiccert.ri.se/sv/Person/Search>, hämtad den 15 augusti 2023.

²⁸ Boverkets webbplats: <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/tjanster/hitta-certifierade>, hämtad den 15 augusti 2023.

²⁹ Rise webbplats: <https://publiccert.ri.se/sv/Person/Search>, hämtad den 15 augusti 2023.

Kiwas webbplats: <https://idun.kiwa.se>, hämtad den 15 augusti 2023.

³⁰ Rise webbplats: <https://publiccert.ri.se/sv/Person/Search>, hämtad den 15 augusti 2023.

Kiwas webbplats: <https://idun.kiwa.se>, hämtad den 15 augusti 2023.

handahåller konsulttjänster inom en rad områden i bygg- och anläggningsbranschen och inte enbart inom brandskydd.

Ungefär tio företag kan räknas till gruppen medelstora företag, med en personalstyrka inom spannet 50–249 och en omsättning mellan 100 och 500 miljoner kronor. Övriga företag är mindre och kan betecknas som små företag eller mikroföretag. Företagen är mer eller mindre inriktade på brandprojektering, riskhantering och utbildningar inom brandskyddsområdet. Många av dem tillhandahåller också andra konsulttjänster inom bygg- och anläggningsområdet.

Kravet på självständighet för sakkunniga som arbetar i ett konsultföretag påverkar möjligheten för företaget att låta en sakkunnig som är anställd att granska en projektering som utförs av en annan anställd inom företaget. Kontrollen måste alltså utföras av någon som inte har ett anställningsförhållande till företaget. Företaget kan med andra ord inte tillhandahålla paketlösningar som innefattar projektering och sakkunnigkontroll. Samtidigt innebär detta att möjligheten för andra företag att ta sakkunniguppdrag ökar. Vi ser dock inte att kravet på självständighet leder till någon ökning av konsultföretagens kostnader.

I den mån sakkunniga inom brandskydd är anställda hos en byggherre innebär vårt förslag att byggherren inte kan lägga kontrolluppgifter på den sakkunnige. Inget hindrar att den sakkunnige utför projekteringsarbeten eller är på annat sätt byggherren behjälplig i brandskyddsfrågor, men kravet på självständighet medför att byggherren måste anlita någon utanför sin organisation. Det kan bli fördyrande för byggherren. För närvarande är det några fastighetsbolag som kan ikläda sig rollen som byggherre och som har brandsakkunniga inom sina respektive organisationer. Bolagen är kommun- eller regionägda. De eventuella kostnadsökningar som kan drabba dessa bolag beror på vad som byggs och går därför inte att uppskatta på ett vederhäftigt sätt.

Konsekvensen av vårt förslag att byggnadsnämnden ska kunna entlediga en sakkunnig som har åsidosatt sina skyldigheter och informera certifieringsorganet är negativ för den sakkunnige i det enskilda fallet. För kontrollsystemet som helhet är förslaget positivt. Det går inte att med någon säkerhet säga hur många fall av entledigande som skulle kunna uppstå per år. Frågor om återkallelser av certifikat inom plan- och byggområdet hos certifieringsorganen uppkommer sällan. Enligt uppgift rör det sig om en handfull fall om året,

vilket inkluderar kontrollansvariga som är den absolut största gruppen av personcertifierade funktionärer enligt plan- och byggregelverket.

Våra förslag i kapitel 12 om förstärkt kontroll i förvaltningskedet kan komma att öka efterfrågan på sakkunniga inom de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning.

I kapitel 13 om certifiering och ackrediterad kontroll föreslår vi att certifieringsorganens beslut om certifiering ska kunna överklagas till Boverket. Vi bedömer att förslaget är positivt för de sakkunniga som ges möjlighet att få organets beslut prövat av en utomstående instans.

Utifrån rådande förutsättningar har vi beaktat att tillräcklig kompetens ska finnas i hela landet för att utföra kontrollerna vid bedömningen av ikrafträdande.

Konsekvenser för kontrollansvariga

Våra förslag berör drygt 4 100 kontrollansvariga.³¹ De kontrollansvariga får genom våra förslag i kapitel 11 en tydligare roll i förhållande till de sakkunniga och till byggherren än vad som är fallet i dag. Den kontrollansvarige kommer att vara länken mellan de sakkunniga, byggherren och byggnadsnämnden. Den kontrollansvarige ska sköta kommunikationen med de sakkunniga och samordna de sakkunnigas arbete, om ett tekniskt egenskapskrav ska kontrolleras av flera. Det är också den kontrollansvarige som ska se till att de sakkunnigas utlåtanden kommer byggherren och byggnadsnämnden till del.

Kontrollansvariga finns i olika organisationer. Vi har gått igenom de förteckningar över kontrollansvariga som publiceras av certifieringsorganen. Av förteckningarna framgår att det finns kontrollansvariga i byggkonsultföretag, fastighetsbolag, byggbolag, kommuner och regioner samt hos arkitektkontor.³² Företagen är av olika storlek. Det finns kontrollansvariga anställda av stora konsultföretag, medelstora företag, små företag och mikroföretag. Verksamhet bedrivs också i enmansföretag. Redovisningen i avsnittet om konsekvenser för projektörer kan ge en bild över företagens storlek och fördelning.

³¹ Rise webbplats: <https://publiccert.ri.se/sv/Person/Search>, hämtad den 15 augusti 2023.

Kiwa, <https://idun.kiwa.se>, hämtad den 15 augusti 2023.

³² Se föregående not.

När det gäller våra förslags påverkan på företag som tillhandahåller tjänster som kontrollansvariga bör det med ett undantag framhållas att den ytterligare administration och de kostnader som förslagen kan medföra inte torde ha någon avgörande betydelse för företagens lönsamhet. Kostnaden för en kontrollansvarig varierar och beror på projektets storlek och omfattning. Generellt sett blir priset högre ju större projektet är. Faktorer som påverkar priset är till exempel hur många arbetsplatsbesök den kontrollansvarige behöver göra för att säkerställa att kontrollplanen följs. Vi bedömer att den extra arbetsinsats som våra förslag medför rör sig om några timmars arbete per projekt, men det beror som sagt på byggprojektets storlek och omfattning. Den eventuella kostnadsökning som det innebär bör kunna föras över på nästa led, det vill säga byggherre, fastighetsägare eller nyttjanderättshavare.

Undantaget gäller vårt förslag om att en kontrollansvarig inte får vara kontrollansvarig i projekt som han eller hon själv har medverkat i. I dag gäller att en kontrollansvarig ska ha en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras.³³ Han eller hon får med andra ord inte utföra arbetet själv och inte heller vara anställd hos den som utför åtgärden, bland annat. Vårt förslag att den kontrollansvarige inte ska få vara kontrollansvarig i ett projekt som han eller hon själv har medverkat i är en nyhet. Den utgör en begränsning av de kontrollansvarigas möjligheter att vara kontrollansvarig och projektör samtidigt. Den kontrollansvarige kan dock vara anställd i det företag som utför projekteringsarbetet.

Vi vill understryka att förslaget är begränsat till åtgärder eller byggnadsverk som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll enligt de föreskrifter som Boverket föreslås ska få meddela. Det är alltså fråga om åtgärder och byggnadsverk där riskerna för allvarliga personskador eller störningar för samhället eller miljön är stora om gällande krav inte följs. För andra åtgärder och byggnadsverk finns det inget hinder för den kontrollansvarige att ha dubbla roller. Såvitt vi kan bedöma faller därför flertalet uppdrag med dubbla roller utanför den begränsning som vi föreslår, däribland en- och tvåbostadshus och fritidshus.

³³ 10 kap. 9 § första stycket 2 PBL. Se också Boverkets allmänna råd (2012:8) om den kontrollansvariges självständiga ställning.

När Boverket har meddelat föreskrifter om obligatorisk sakkunnigkontroll kommer de företag som tillhandahåller både projekteringstjänster och tjänster som kontrollansvariga som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll att få ändra sina affärsmodeller. Den som tillämpar en affärsmodell som går ut på att en och samma person både utför projekteringsarbete och är kontrollansvarig i samma projekt får med andra ord ändra sin modell. Detta påverkar sannolikt enmansföretag och små företag i högre grad än medelstora och större företag där det finns bättre förutsättningar för att ha ”täta skott” mellan de olika verksamheterna. Från konkurrenssynpunkt kan det vid en första anblick innebära att de större företagen därmed får ett försteg framför de mindre företagen. Här vill vi dock understryka att förbudet mot att vara kontrollansvarig och samtidigt projektera de arbeten som ska kontrolleras gäller endast i de fall där det föreskrivs obligatorisk sakkunnigkontroll, exempelvis byggnader högre än 16 våningar och byggnader med stora lokaler som används av många människor.³⁴ Vi ser det som osannolikt att kontrollansvariga i enmansföretag och små företag anlitas för att samtidigt också projektera byggnader av det slaget. Med andra ord är de inte verksamma på samma relevanta marknad som de medelstora och stora företagen i projekt som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll. Vi bedömer därför att konkurrensen på marknaden inte påverkas av de föreskrifter som Boverket bemyndigas att meddela, varken faktiskt eller potentiellt.

Förslaget att inte få vara kontrollansvarig projektör samtidigt i projekt som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll innebär inte att antalet uppdrag som kontrollansvarig minskar. Antalet uppdrag och uppdragens omfattning beror på byggkonjunkturen och vad som byggs. Mot den bakgrunden bedömer vi att förslaget har större betydelse för kontrollsystemets tillförlitlighet än de negativa konsekvenser förslaget kan få för företag där de anställda är kontrollansvariga för byggåtgärder som de själva har projekterat.

I kapitel 13 föreslår vi att certifieringsorganens beslut ska kunna överklagas till Boverket. Vi bedömer att förslaget är positivt för en kontrollansvarig som därmed kan få beslutet prövat av en från certifieringsorganet fristående instans.

³⁴ Se avsnitt 11.5.4.

Konsekvenser för certifierade byggprojekteringsföretag

Genom vårt förslag i kapitel 13 får ett certifierat byggprojekteringsföretag möjlighet att överklaga ett beslut som fattas av ett certifieringsorgan. Boverket beräknar att de regler som ska gälla för certifiering av byggprojekteringsföretag ska träda i kraft i mars 2024. Därefter tar det ytterligare tid att ackreditera certifieringsorgan för uppgiften och för organen att i sin tur certifiera byggprojekteringsföretag. Vi bedömer att det är för tidigt att ha någon uppfattning om hur förslaget påverkar de företag som avser att certifiera sig, men förslaget om överklagande får ändå anses positivt för företagen som kan få sin sak prövad av en från certifieringsorganet fristående instans.

Konsekvenser för utförare (entreprenörer)

En byggherre kan anlita en eller flera företag för att utföra en byggåtgärd. Av statistik som Boverket har publicerat framgår att det finns knappt 80 000 företag som utför byggåtgärder. Företagen är av olika storlek, från enmansföretag till stora företag. 62,3 procent är enmansföretag, 32,2 procent har 1–9 anställda och 4,9 procent har 10–49 anställda.³⁵ Som framgår är alltså majoriteten av företagen enmansföretag, små och mikroföretag.

Våra förslag i kapitel 11 om förstärkt kontroll under byggprocessen innebär att den som utför en åtgärd inte får kontrollera den i egenskap av sakkunnig. Utförandet ska alltså kontrolleras av någon utomstående. I fråga om de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning ställs också kravet att den sakkunnige inte får vara anställd hos utföraren. Dessa begränsningar vad gäller sakkunnigkontrollen bör dock inte ha någon större betydelse för utförarna eftersom det är byggherren och inte utförarna som anlitar sakkunniga för kontroll. Byggherren har fortfarande det yttersta ansvaret för att plan- och byggreglerna uppfylls. Sammantaget bedömer vi att förslagen inte påverkar företagens administrativa kostnader och har heller inga konsekvenser för små och medelstora företag.

³⁵ Uppgifterna är hämtade från *Remiss – Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet i byggnader m.m.*, Boverket, maj 2023, dnr 2215/2021, s. 119.

Våra förslag i kapitel 12 om kontroll under förvaltningsskedet och 13 om certifiering och ackrediterad kontroll bedöms inte ha någon betydelse för utförarna.

Konsekvenser för projektörer

Projektör är ett samlingsnamn för fysiska personer som i ett byggprojekt har rollen som projektledare, arkitekt, konstruktör, brandprojektör, elprojektör eller vvs-projektör. Deras arbete går ut på att formge, konstruera eller precisera projektet.³⁶ En projektör kan vara anställd hos en byggherre, ett konsultföretag eller hos ett företag som utför det arbete som omfattas av projektet. Företagen kan vara av olika storlek. Av statistik som Boverket har publicerat framgår att det finns cirka 22 500 företag som är verksamma inom byggprojektering, det vill säga utvecklare av byggprojekt, arkitekter och tekniska konsulter. Företagen är av olika storlek, från enmansföretag till stora företag. 57,4 procent är enmansföretag, 29,1 procent har 1–9 anställda och 2,8 procent har 10–49 anställda. 35 av de 22 500 företagen har fler än 200 anställda.³⁷ Som framgår är alltså majoriteten av företagen enmansföretag, små och mikroföretag.

Våra förslag i kapitel 11 om förstärkt kontroll under byggprocessen innebär att den som projekterar en åtgärd inte får kontrollera den i egenskap av sakkunnig. Utförandet ska alltså kontrolleras av någon utomstående. I fråga om de tekniska egenskapsområdena bärformåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning ställs också kravet att den sakkunnige, inte får vara anställd hos utföraren. Dessa begränsningar vad gäller sakkunnigkontrollen bör dock inte ha någon större betydelse för projektören. Byggherren har fortfarande det yttersta ansvaret för att plan- och byggreglerna uppfylls.

I kapitel 11 föreslås att den som är kontrollansvarig inte får ha varit delaktig i det projekt som omfattas av Boverkets föreskrifter om obligatorisk sakkunnigkontroll. Förslaget utgör inget hinder mot att den kontrollansvarige arbetar inom samma organisation som den

³⁶ Konsekvensutredning – Boverkets allmänna råd om den kontrollansvariges självständiga ställning, s. 13.

³⁷ Uppgifterna är hämtade från *Remiss – Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om bärformåga, stadga och beständighet i byggnader m.m.*, Boverket, maj 2023, dnr 2215/2021, s. 121.

som har projekterat byggåtgärderna. Konsekvensen av förslaget är i stället att projektören inte kan vara kontrollansvarig.

Våra förslag i kapitel 12 om kontroll under förvaltningsskedet och 13 om certifiering och ackrediterad kontroll bedöms inte ha någon betydelse för projektörerna.

Konsekvenser för leverantörer av byggprodukter

Det finns en stor mängd byggprodukter av olika förädlingsgrad som används vid utförandet av byggnadsverk, alltifrån råvaror som grus, till produkter som i stigande förädlingsgrad utgörs av betong, cement, balkar av trä eller metall, takstolar och prefabricerade betongelement till mer sammansatta komponenter som fasadsystem. Den svenska byggsektorn använder ungefär 50 000 enskilda produkter.³⁸ Boverket har uppskattat att 4 000 företag är verksamma inom byggmaterialtillverkning.³⁹

En förstärkt kontroll när det gäller bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning har förutsättningar att leda till en bättre kontroll av att de byggprodukter som ingår i byggnadsverket är lämpliga för avsedd användning. Lämpligheten kan avgöras med ledning av den information som finns i den produktinformation som är aktuell för produkten i fråga. Om produktens egenskaper inte är bedömda i förväg, exempelvis genom prestandadeklaration och CE-märkning, måste den verifieras på annat sätt. Konsekvensen av en ökad produktkontroll är att produkter som inte uppfyller kraven försvinner från marknaden. De byggnadstekniska brister som kan härledas till undermåliga byggprodukter kommer då också att minska. Den ökade kontrollen som är en följd av våra förslag kompletterar den produktkontroll som Boverket utför. Av avsnitt 9.3.1 framgår att Boverket vid sin kontroll kontinuerligt noterar avvikelser från reglerna om prestandadeklarationer och CE-märkning för olika byggprodukter.

Sammantaget betyder detta att de företag som tillhandahåller byggprodukter av hög kvalitet kommer att gynnas av en bättre produktkontroll. Omvänt kommer de företag som tillhandahåller under-

³⁸ Kommittén för modernare byggreglers betänkande *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51) s. 81.

³⁹ *Remiss – Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet i byggnader m.m.*, Boverket, maj 2023, dnr 2215/2021, s. 123.

måliga produkter att missgynnas. Dessa företag måste öka kvaliteten i sin produktion för att kunna vara kvar på marknaden. Vi har ingen uppfattning om hur många företag som tillhandahåller undermåliga produkter och som därmed kan komma att missgynnas av att kontrollerna ökar. För byggbranschen i stort får dock det anses positivt med fler kontroller.

Konsekvenser för ägare och nyttjanderättshavare

Våra förslag i kapitel 11 bidrar som nämnts bland annat till ordning och reda och till färre brister under byggprocessen. Genom att minska brister och eller bidra till incitament som medför att brister upptäcks tidigt kan det även på sikt vara positiva för ägare och nyttjanderättshavare som då kan behöva åtgärda färre brister som upptäcks under förvaltningsskedet.

Våra förslag i kapitel 12 om kontroll under förvaltningsskedet berör ägare och nyttjanderättshavare till byggnadsverk. Av PBL följer att dessa har en skyldighet att underhålla de byggnadsverk som de äger eller nyttjar. De kontroller som vi föreslår syftar till att säkerställa att de krav på underhåll som ställs uppfylls. Här kan det vara fråga om att kontrollera skicket på en fasad eller en balkong eller att anordningar som används för arbete på tak uppfyller de krav som gäller.

Kostnaderna för att anlita kontrollanter beror på vad som ska kontrolleras och vilka krav på kompetens som ställs. Kostnaderna beror också på vilken tillgång på kompetens som finns. Om kontrollen kräver särskild bekräftad kompetens, bedöms kostnaderna bli högre än om det inte krävs.

Vid bedömningen av konsekvenserna bör det beaktas att ägare eller nyttjanderättshavare till byggnadsverk redan har kostnader för att byggnadsverket ska uppfylla de krav som gäller. Brister i underhållet kan leda till omfattande reparationskostnader. Brister kan också leda till olyckor med allvarliga person eller saksador som följd. En kontroll av byggnadsverket innan bristerna leder till olyckor får därmed anses kostnadsbesparande på sikt.

I Sverige finns omkring 8,5 miljoner byggnader, varav drygt 8 miljoner är av mindre slag såsom komplement- och ekonomibyggnader, villor och kolonibyggnader. Risken är i regel låg för att sådana mindre byggnader skulle kunna bli föremål för kontrollförelägg-

anden eller föreskrifter om kontroll som vi föreslår att Boverket ska få meddela för befintliga byggnadsverk.⁴⁰ Enligt Boverkets bedömning kan däremot omkring 320 000 befintliga byggnadsverk anses ha sådan storlek och verksamhet att risken är stor för allvarlig personskada vid ett eventuellt bärförmågebrott.⁴¹ Hur många av dessa 320 000 byggnadsverk som skulle kunna ha någon inneboende systematisk teknisk brist och därmed bli föremål för kontrollförelägganden eller eventuella föreskrifter från Boverket beror på tekniska fel som visar sig i det enskilda fallet och vilka föreskrifter som Boverket meddelar i frågan. Den ägare eller nyttjanderättshavare som redan underhåller sitt byggnadsverk enligt dagens krav och redan har åtgärdat eventuella brister kommer i vart fall påverkas marginellt av eventuella kontrollföreskrifter. Denne kommer i sådana fall i princip bara behöva kunna visa upp att man redan tagit hand om den aktuella bristen.

När det gäller fastighetsbolagen, vilka domineras av små aktörer, så bedömer vi att det inte finns anledning att anta att små fastighetsbolag generellt skulle påverkas annorlunda än stora fastighetsbolag.⁴² I likhet med ovanstående resonemang så riskerar en föreskrift om kontroll från Boverket att bli kännbar främst om man äger en sådan typ av byggnadsverk som kan pekas ut i en föreskrift och särskilt om ett kostsamt åtgärdsbehov uppdagas vid kontrollen. De fastighetsägare som inte har genomfört åtgärder rörande underhålls krav kan uppleva en större påverkan av de förslag som vi lämnar i kapitel 12 än sådana fastighetsbolag som redan genomför kontroller och underhåll i enlighet med gällande krav.

Konsekvenser för certifieringsorganen

För närvarande finns det två företag som är ackrediterade certifieringsorgan för sakkunniga och kontrollansvariga enligt plan- och byggregelverket. Det ena företaget är ett statligt ägt, men oberoende, forskningsinstitut.⁴³ Det andra företaget ingår i en internationell koncern med säte i Nederländerna som bedriver verksamhet

⁴⁰ Se vårt förslag i kap. 12.

⁴¹ Boverket (2022), *Undersökning av frågor med anledning av takeraset i Tarfalaballen*, Rapport 2022:1, s. 29.

⁴² 90 procent av branschorganisationen Fastighetsägarna äger mellan en till fem fastigheter, se e-post från Fastighetsägarna till utredningen 2023-10-06. 80 procent av fastighetsföretagen har en till fyra anställda, se Fastighetsägarnas webbplats, <https://www.fastighetsagarna.se/fakta/om-fastighetsbranschen---statistik-och-fakta/>, besökt 6 oktober 2023.

⁴³ Rise (2022), *Års- och hållbarhetsredovisning 2022*.

inom bland annat testning, besiktning och certifiering.⁴⁴ Båda företagen får med hänsyn till omsättning och antalet anställda anses tillhöra gruppen stora företag.

Våra förslag om förstärkt kontroll i kapitel 11 förutsätter att ytterligare två kategorier sakkunniga certifieras: sakkunniga inom bärformåga, stadga och beständighet och sakkunniga inom säkerhet vid användning. Det finns ingen skyldighet för ett certifieringsorgan att ackreditera sig för att certifiera sakkunniga inom dessa områden, men för ett organ som väljer att göra detta kommer kostnader för ackrediteringsarbetet att uppstå. Dessa kostnader kan, i vart fall på sikt, täckas av avgifter från dem som organet certifierar. Dessa förslag innebär att det skapas ett nytt affärsområde som är positivt för certifieringsorganen och som bidrar till högre kvalitet.

I kapitel 13 föreslås att beslut som fattas av ackrediterade certifieringsorgan ska kunna överklagas. Det gäller beslut om att avslå en ansökan om certifiering eller omcertifiering och beslut om återkallelse av certifikat. Den arbetsinsats som krävs beror på ärendets komplexitet. Som en jämförelse uppgår handläggningstiden för ett ”normalt” klagomål till 8–10 timmar och ett överklagande i enlighet med certifieringsorganets interna process tar ungefär lika mycket tid i anspråk.⁴⁵ Mot den bakgrunden kan det antas att certifieringsorganet får lägga ytterligare 8–10 timmar på ett överklagande till Boverket, men det beror som sagt på ärendets komplexitet. Enligt vad som framkommit i våra kontakter med de två certifieringsorgan som för närvarande certifierar sakkunniga och kontrollansvariga kan det röra sig om några beslut om året. Här kan också nämnas att Swedac i sin tillsyn av organen noterat åtta klagomål på organen sedan den 1 januari 2020.⁴⁶ Vi bedömer därför att det är få, om ens några, som kan komma att överklagas. Konsekvenserna av vårt förslag bedöms därför inte vara betydande.

I kapitel 13 föreslår vi också att certifieringsorganen ska omfattas av offentlighetsprincipen, vilket innebär att det kan bli fråga om att hantera begäran om utlämnande av handlingar. Det blir en tillkommande arbetsuppgift för organen som kan innebära en ökning av

⁴⁴ Kiwa (2022), *We create trust – Kiwa in 2022*.

⁴⁵ Ackrediterade certifieringsorgan är skyldiga att ha ett system för hantering av klagomål och överklaganden, se avsnitt 9.8 och 9.9 i standarden *Bedömning av överensstämmelse – Allmänna krav på organ som certifierar personer (ISO/IEC 17024:2012)*. Uppgifterna om handläggningstider bygger på uppgifter som inhämtats från Kiwa.

⁴⁶ E-post den 9 oktober 2023.

organens administrativa kostnader. Uppgiften kan även kräva vissa utbildningsinsatser. Förslaget kommer att få kostnadsmissiga konsekvenser för organen. Vi bedömer dock att de ökade kostnaderna kan föras vidare till nästa led. Från konkurrenssynpunkt bör förslaget inte ha några konsekvenser för certifieringsorganen.

Konsekvenser för ackrediterade kontrollorgan

I PBF finns bestämmelser om besiktning av motordrivna anordningar. Besiktningen ska utföras av ett ackrediterat kontrollorgan. Det finns sju aktiebolag som i egenskap av kontrollorgan utför sådana besiktningar.⁴⁷ Förutom besiktning av motordrivna anordningar bedriver företagen olika verksamhet. Några av bolagen ingår internationella företag med bred verksamhet inom teknisk kontroll, andra är mindre och bedriver enbart verksamhet med besiktningar av motordrivna anordningar och liknande.

Av vårt förslag i kapitel 13 följer att resultatet av en besiktning av en motordriven anordning ska få överklagas till länsstyrelsen och att länsstyrelsens avgörande ska få överklagas till mark- och miljödomstolen. Som anges i avsnitt 15.4.1 utför besiktningensorganen cirka 200 000 besiktningar årligen. Ungefär 10 000 av dessa är ombesiktningar.

Enligt de regler som gäller för ackreditering ska kontrollorganet ha ett system för hantering av klagomål och överklaganden.⁴⁸ Det som tillkommer för kontrollorganen enligt vårt förslag är att hantera ett överklagande av organets ställningstagande i fråga om kravet på skydd för säkerhet och hälsa. De arbetsinsatser som överklagandet till länsstyrelsen innefattar utgör ytterligare en administrativ kostnad för kontrollorganen. Hur stor kostnaden är beror på hur ofta och hur omfattande överklagandena är. Sannolikt är den extra arbetsinsatsen i nivå med den som de ackrediterade certifieringsorganen får lägga ner på ett överklagande till Boverket, det vill säga 8–10 timmar per överklagande.

⁴⁷ AB Salwéns Ingenjörbyrå (ackrediteringsnr 4209), Dekra Industri AB (ackrediteringsnr 4390), g-ACK AB (ackrediteringsnr 10128), Hissbesiktningar i Sverige AB (ackrediteringsnr 4600), Kiwa Sweden AB (ackrediteringsnr 1181), Lyftbesiktningar i Sverige AB (ackrediteringsnr 8178) och SMP Svensk Maskinprovning AB (ackrediteringsnr 1013). SMP Svensk Maskinprovning AB ingår i AB Svensk Bilprovning.

⁴⁸ Se avsnitt 13.3.3.

Swedac bedriver tillsyn över kontrollorganen. Tillsyn sker var 16:e månad. Enligt Swedacs senaste tillsynsrapporter noteras att de sju organen har fått tio klagomål sammanlagt. Fyra av organen har inte fått några klagomål. Från 2020 har det till Swedac inkommit två klagomål mot organens verksamhet. Ett av klagomålen gäller väntetid för besiktning, vilket inte kan sägas ha något med organets ställningstagande vid en besiktning att göra.⁴⁹ Mot den bakgrunden bedömer vi att vårt förslag om överklagande inte kommer att få några påtagliga konsekvenser för kontrollorganen. Med hänsyn till att kontrollorganen är olika stora får det dock antas att de större har möjlighet att slå ut kostnaderna på ett större kundkollektiv än vad de mindre organen har. Om det sedan påverkar konkurrensen mellan företagen beror på om det är verksamma på samma marknader, såväl geografiskt som produktmässigt.

15.4.4 Konsekvenser för enskilda

Vi bedömer att våra förslag kommer ge ökat fokus på byggnadsverks tekniska egenskaper i de delar som har betydelse för människors liv, hälsa och säkerhet och vi bedömer att detta kommer leda till färre olyckor av de slag som vi har sett genom åren. Hur pass omfattande minskningen kan förväntas bli uttryckt i siffror är svårt att uppskatta.

För enskilda som är byggherrar, fastighetsägare eller nyttjanderättshavare är konsekvenserna av förslagen desamma som för företag. När det gäller enskilda byggherrar eller fastighetsägare som genomför ombyggnationer eller utför åtgärder eller byggnadsverk som inte omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll torde förslagen såvitt vi nu kan bedöma inte få några större konsekvenser. Det beror på att den obligatoriska sakkunnigkontrollen är avgränsad till åtgärder och byggnadsverk där riskerna för allvarliga personskador eller störningar för samhället eller miljön är stora om gällande krav inte följs. De förslag om förstärkt och tillförlitlig kontroll i kapitel 11 kommer som nämnts att bidra till incitament att hålla ordning och reda vilket ger kostnadsbesparingar som gagnar enskilda slutkonsumenter i förlängningen.

⁴⁹ E-post den 29 september 2023. Vi har begärt men inte fått tillgång till några uppgifter från kontrollorganen som visar hur vanligt det är med klagomål eller överklaganden av organens ställningstaganden.

När det gäller de fastighetsägare och nyttjanderättshavare som kan komma omfattas av förslaget om kontrollföreläggande i kapitel 12 bedömer vi att det förslaget kan komma att underlätta för dem att uppfylla det underhållskrav som redan gäller.

Frågor som rör eller berör enskilda behandlas vidare mer utförligt ovan i detta kapitel.

15.4.5 Konsekvenser för bostadsbyggandet

När det gäller konsekvenserna för bostadsbyggandet förväntar vi oss inte att kostnaderna för kontroller kommer att påverka de totala kostnaderna för att uppföra bostäder. Vi ser i stället framför oss att våra förslag ger kostnadsbesparingar genom minskat antal fel, skador och brister som behöver åtgärdas i efterhand. När flerbostadshus uppförs i dag är det dessutom vanligt att byggnadsnämnden begär att brandkontroller ska utföras av sakkunnig på området. Kontroller av både bärförmåga, stadga och beständighet samt säkerhet vid användning bör i regel också omfattas av den kontrollplan som fastställs genom startbeskedet, men inte att de utförs av sakkunniga då sådana inte finns inom dessa områden. Att enligt vårt förslag låta även dessa egenskapsområden kontrolleras av sakkunniga, som är självständiga i högre grad, bedömer vi inte skulle belasta byggkostnaderna eller anordnandet av nya bostäder nämnvärt. När det gäller en- och tvåbostadshus, exempelvis villor, är de normalt förknippade med lägre risker. Behovet av sakkunniga är därmed lägre, liksom kostnaderna för kontrollerna. Hur behovet av sakkunnigkontroll ska bedömas för olika typer av bostadsbyggnader är visserligen något som med säkerhet kan konkretiseras först då Boverket har meddelat föreskrifter om detta enligt vårt förslag till bemyndigande. Med hänsyn till det sätt vi avgränsat förslaget om obligatorisk sakkunnigkontroll bedömer vi dock att förslaget inte kommer innebära en nämnvärt och omotiverat ökad kostnad för enskilda som bygger villor och andra mindre en och tvåbostadshus.

15.4.6 EU-rätten och internationella åtaganden i övrigt

Det finns flera EU-direktiv och EU-förordningar som kan ha betydelse för tillämpningen av plan- och byggregelverket. Vi bedömer dock att våra förslag är förenliga med EU-rätten och att de i övrigt överensstämmer med Sveriges EU-rättsliga åtaganden.

Våra förslag i kapitel 11 om förstärkt kontroll stämmer överens med de skyldigheter som Sveriges medlemskap i EU innebär. Reglerna om kontroll under byggprocessen är nationella.

Våra förslag om förstärkt kontroll förutsätter att fler yrkesgrupper certifieras som sakkunniga. Det gäller sakkunniga för kontroll av de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet vid användning. Certifieringen ska ske enligt gängse ordning av ackrediterade certifieringsorgan enligt förordning (EG) nr 765/2008 eller motsvarande bestämmelser i ett annat land inom EU eller EES. Byggnadsnämnden ska godta sakkunniga som har styrkt sin kompetens med ett certifikat eller på annat sätt enligt bestämmelser i ett annat land inom EU eller EES. Bestämmelserna som genomför yrkeskvalifikationsdirektivet⁵⁰ i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen är tillämpliga. De krav som gäller innehållet i ett sakkunnigutlåtande, kravet på självständighet och möjligheterna att entlediga en sakkunnig föreslås gälla för alla sakkunniga. Åtgärderna är med andra ord inte diskriminerande och begränsar inte den fria rörligheten för tjänster. Detsamma gäller de justeringar som föreslås gälla för kontrollansvariga.

Vi bedömer att våra förslag i kapitel 12 om kontroll under förvaltningskedet inte aktualiserar några särskilda krav av EU-rättslig art. Reglerna om kontroll under detta skede är nationella. I fråga om kontrollförelägganden lämnar vi det öppet för byggnadsnämnderna att i sin tillämpning bestämma vilka krav på kompetens som ställs för en kontroll i det enskilda fallet. Likaså när det gäller bemyndigandena för Boverket att ta fram föreskrifter om kontroll. Det blir då en fråga för nämnderna respektive verket att bedöma om de krav som ställs är förenliga med EU-rätten.

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU.

Våra förslag i kapitel 13 om certifiering och kontrollorgan berör EU-rätten såtillvida att organen är ackrediterade enligt förordning (EG) 765/2008. Vad de ackrediterade kontrollorganen beträffar finns det bestämmelser om motordrivna anordningar som genomför det så kallade hissdirektivet⁵¹ respektive kompletterar den så kallade linbaneförordningen⁵² i PBL, PBF och Boverkets föreskrifter. Vi bedömer att våra förslag om överklaganden av certifierings- och kontrollorganens beslut är förenliga med direktivet och förordningarna. Förslagen kommer inte heller i konflikt med de krav som ställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt då förslagen innebär att ett överklagande kan prövas av domstol.⁵³

Inga av våra förslag utgör tekniska föreskrifter som måste genomgå det informationsförfarande som föreskrivs i EU-rätten⁵⁴ eller som följer av Sveriges medlemskap i Världshandelsorganisationen, WTO, enligt avtalet om tekniska handelshinder, TBT-avtalet.⁵⁵ Vi bedömer dock att våra förslag om att reglera de sakkunnigas verksamhet och de förslag som gäller kontrollansvariga behöver anmälas enligt tjänstedirektivet.⁵⁶

15.4.7 Tidpunkt för ikraftträdande, övergångsbestämmelser

Vi har beaktat flera omständigheter när det gäller förslaget till tidpunkt för ikraftträdandet, den 1 augusti 2025, och övergångsbestämmelser. När det gäller ikraftträdandet har vi beaktat den tid som det normalt tar för regering och riksdag att bereda och fatta beslut om de förslag som lämnas i betänkandet. I den delen har vi beaktat de interna rutiner som tillämpas inom Regeringskansliet för remisshantering, arbete med lagrådsremiss och proposition och utfärdande av de författningsändringar som våra förslag aktualiserar. Vi har också beaktat motionstider och tiden för utskottsarbete, debatt och votering i riksdagen. Vi har också särskilt beaktat att tillräcklig kompetens

⁵¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/33/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om hissar och säkerhetskomponenter till hissar.

⁵² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/424 av den 9 mars 2016 om linbaneanläggningar och om upphävande av direktiv 2000/9/EG.

⁵³ Jfr artikel 47 om rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol.

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering).

⁵⁵ WTO, Agreement on technical barriers to trade.

⁵⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

ska finnas tillgänglig i hela landet för att utföra kontrollerna. Slutligen har hänsyn tagits till att de nya bestämmelserna om sakkunniga och kontrollansvariga ska genomgå det anmälningsförfarande som föreskrivs i tjänstedirektivet.

Flera av våra förslag om förstärkt kontroll under byggprocessen förutsätter att Boverket använder det bemyndigande som redan finns för att meddela föreskrifter om certifiering av sakkunniga inom de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet och säkerhet vid användning. Det kan Boverket göra redan i dag. Sedan tar det uppskattningsvis sex–nio månader innan certifieringsorganen kan certifiera sakkunniga. Vi bedömer dock att dessa omständigheter inte bör ha någon betydelse för tidpunkten för ikraftträdandet.

Vi föreslår att Boverket ska få nya bemyndiganden att meddela föreskrifter. Det gäller föreskrifter om obligatorisk sakkunnigkontroll, föreskrifter om kontroller med anledning av systematiska brister i byggnadsverk och föreskrifter om kontroll av vissa anordningar.

Föreskrifter om vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska kräva sakkunnigkontroll är sammanlänkande med de krav som Boverket ställer i sina bygg- och konstruktionsregler. De förutsätter också att det finns ett tillräckligt många sakkunniga för att kunna utföra kontrollerna. Därtill krävs det att de sakkunniga ska kunna utföra kontroller över hela landet, inte bara en del av det. Frågor av det slaget bör Boverket beakta i sitt föreskriftsarbete.

När det gäller de kontroller som utförs av sakkunniga inom brandskydd bedömer vi att föreskrifter om den obligatoriska sakkunnigkontrollen på det tekniska egenskapsområdet säkerhet i händelse av brand kan införas redan vid ikraftträdandet. För övriga egenskapsområden är det möjligt först när antalet sakkunniga är tillräckligt stort. Vi bedömer dock att det inte har någon betydelse för ikraftträdandet. Detsamma gäller våra övriga förslag om bemyndiganden för Boverket.

De ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som vi föreslår innebär att de nya bestämmelser som gäller byggprocessen ska tillämpas på ansökningar om lov och anmälningar som görs efter ikraftträdandet. Hänsyn tas därmed till byggherrarnas, de sakkunnigas och de kontrollansvarigas intresse av att kunna planera sin verksamhet.

Även om flera av våra förslag utgör en kodifiering av de intentioner som fanns när PBL trädde i kraft blir det också tydligt för byggnadsnämnderna vad som ska gälla vid handläggningen av start- och slutbesked. Vi anser att några särskilda hänsyn inte behöver tas för byggnadsnämndernas del när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet och utformningen övergångsbestämmelserna. Det gäller också vårt förslag om kontrollförelägganden.

15.4.8 Övriga konsekvenser

Vi bedömer att våra förslag har en liten eller en försumbar påverkan på ett flertal av de områden som vi har att bedöma konsekvenserna för. Rörande följande områden ser vi exempelvis inte att förslagen skulle ha vare sig direkt eller indirekt påverkan i någon betydande omfattning:

- Nationella miljömål⁵⁷
- Arkitekturutveckling
- Kulturvärden
- Brottslighet
- Jämställdhet mellan kvinnor och män
- Sysselsättning i olika delar av landet
- Offentlig service i olika delar av landet
- De integrationspolitiska målen⁵⁸

När det gäller påverkan på nationella miljömål bedömer vi att färre rasolyckor och minskad omfattning av bränder i byggnadsverk kan bidra till minskat materialslöseri och härigenom minskad negativ påverkan för miljön. Därutöver innebär våra förslag att hänsyn ska tas till allvarliga störningar för miljön när byggnadsnämnden prövar

⁵⁷ De nationella miljömålen grundar sig på FN:s globala hållbarhetsmål Agenda 2030 och har fattats genom ett flertal riksdags- och regeringsbeslut sedan 1999. Se Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.sverigesmiljomal.se>.

⁵⁸ Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Se regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/integration/mal-for-integration/>, besökt den 1 juni 2023.

behovet av sakkunnigkontroll. Även om en åtgärd eller ett byggnadsverk inte innebär risk för allvarlig personskada om föreskrivna krav inte uppfylls, ska en kontroll göras av en sakkunnig om det finns en risk för allvarlig störning för miljön på grund av brister i byggnadsverkets tekniska egenskaper.

Många byggnadsverk med miljörisker utgör samtidigt risker för allvarliga personskador och omfattas således redan av nämndens prövning av behovet av sakkunnigkontroll.⁵⁹ Vi vill dock framhålla att våra förslag innebär att flera tekniska egenskapskrav ska kontrolleras av sakkunniga än i dag. Hur mycket våra förslag i slutändan kan påverka miljön är svårbedömt. Som andel av bygg- och fastighetssektorns totala miljöpåverkan betraktat kan det dock inte vara annat än blygsamt.⁶⁰ När det gäller direkt eller indirekt negativ miljöpåverkan kan vi inte se att våra förslag skulle kunna ge några sådana.

15.5 Andra övervägda lösningar och förslag

15.5.1 Kan en förhandsprövning av entreprenörers, projektörers och byggherrars kompetens och lämplighet minska risken för olyckor?

Vi har övervägt förutsättningarna för ett system med förhandsprövning av aktörer som verkar inom vissa byggnadstekniska områden, utifrån deras kompetens och möjligen även lämplighet. Hypotesen är att aktörer som på förhand bevisat sig vara kompetenta och lämpliga kan tänkas ge upphov till färre fel, brister och skador, vilket skulle innebära att behovet av kontroll minskar. Denna princip är dessutom vad prestandadeklarationer och CE-märkning till stor del kan sägas handla om, det vill säga att genom förhandsbedömningar av byggprodukters egenskaper minska behovet av senare kontroller.

Frågan om att ställa kompetenskrav på byggaktörer är inte ny. I Byggprocessutredningens betänkande *Bygg – helt enkelt!* från 2008 diskuterades ett förslag om att en arbetsansvarig skulle ha dokumenterad kunskap, i första hand kännedom om Boverkets bygg-

⁵⁹ Se 7 kap. 2 § PBF.

⁶⁰ Bygg- och fastighetssektorn står för i storleksordning 21 % av utsläppen av växthusgaser och 40 % av avfallet i Sverige. Dessutom bidrar sektorn till utsläpp i andra länder genom import av byggprodukter. Se Boverkets webbplats om miljöindikatorer, <https://www.boverket.se/sv/byggande/hallbart-byggande-och-forvaltning/miljoindikatorer--aktuell-status/>, besökt den 12 juni 2023.

regler.⁶¹ I Byggkravsutredningens senare betänkande *Rätta byggfelen snabbt!* från 2013 togs frågan upp igen genom ett förslag om så kallad Ansvarig entreprenör. Med hänvisning till det avgränsade uppdraget för utredningen motiverades förslaget då, i högre grad än genom kompetensfrågan, med att byggherrens yttersta ansvar gentemot det offentliga borde delas med projektets huvudsakliga entreprenör.⁶² De båda utredningsförslagen har inte lett till några lagstiftnings- eller andra utredningsåtgärder.

Från våra utgångspunkter bör det stå klart att förhandsprövning av aktörer kan minska risken för allvarliga personskador eller störningar för samhället eller miljön. Av de olyckor som vi redovisar i kapitel 9 framgår dock att det vanligen har varit erfarna och större aktörer inblandade, aktörer som troligen skulle ha klarat en förhandsprövning av kompetens och lämplighet. Att en förhandsprövning av dessa aktörer skulle leda till att de inträffade olyckorna hade kunnat undvikas är därför osäkert.

En ordning med förhandsprövning, med behörighetskrav för byggaktörerna, skulle påverka byggmarknaden betydligt. Tröskeln skulle bli högre för nyetablering av aktörer, kostnader skulle påföras befintliga aktörer och en utökad offentligt tillsynsapparat skulle sannolikt behövas, för att ta några exempel. Även med en ordning som inte kräver behörighet, utan i stället erbjuder möjligheten att skaffa sig behörighet, skulle marknaden påverkas bland annat genom behörighetens effekt som konkurrensfördel. Frågan om formella förhandsprövningar av aktörer i syfte att ge behörighet är således betydligt större än vad som omfattas av våra direktiv. Vi bedömer därför att det inte finns förutsättningar att lämna förslag i den riktningen.

Även om vi bedömer att det saknas förutsättningar för ett system med förhandsprövningar bör det framhållas att det nyligen har införts bestämmelser om certifiering av byggprojekteringsföretag.⁶³ Systemet kan betraktas som en förhandsprövning av projektörer där det genom certifieringen bekräftas att företaget har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om att bedöma bland annat de tekniska egenskapskraven vid nybyggnad av vissa bostadshus. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 augusti 2022, men certifieringen av företagen har ännu inte kommit i gång. Om systemet med certifierade byggpro-

⁶¹ Byggprocessutredningen, *Bygg – helt enkelt!*, SOU 2008:68.

⁶² Byggkravsutredningen, *Rätta byggfelen snabbt – med effektivare förelägganden och försäkringar*, SOU 2013:10, se bland annat s. 111 och 187–189.

⁶³ Rörande certifierade byggprojekteringsföretag se 9 kap. 32 b-d §§ samt 10 kap. 25 a § PBL.

jekteringsföretag slår väl ut, finns det goda skäl att ta frågan om förhandsprövning av aktörer vidare. Frågan bör kunna tas upp till förnyad prövning när systemet med certifierade byggprojekteringsföretag har utvärderats.⁶⁴

15.5.2 Kan ett system med ansvariga företag vara ett alternativ till byggherrens ansvar?

Av plan- och byggreglerna följer att byggherren har ansvar för att de krav som gäller under byggprocessen uppfylls, det vill säga från det att startbesked lämnas till dess att slutbesked lämnas för byggåtgärden. Därefter inträder ett underhållsansvar för ägaren eller den som nyttjar byggnadsverket. Ansvaret innebär bland annat att verkets tekniska egenskaper ska bevaras, det vill säga att de krav som gällde vid uppförandet fortsatt ska vara uppfyllda. Regleringen innebär att civilrättsliga frågor som exempelvis vad parterna har avtalat för att utföra byggåtgärden inte beaktas inom ramen för de offentligrättsliga frågor som hanteras inom plan- och byggregelverket. Frågor som uppkommer med anledning av fel och brister i avtal- och andra kontraktshandlingar får därmed prövas i annan ordning.

Flertalet byggherrar är privatpersoner och plan- och byggregelverket är komplext. Det innebär att en byggherre kan befinna sig i ett informationsunderläge och sakna nödvändig kompetens för att säkerställa reglerna om projektering och utförande av en byggåtgärd följs. Det faktum att frågor med anledning av brister i avtal- och andra kontraktshandlingar inte beaktas i plan- och byggregelverket kan vidare verka försvårande för byggherrar. Frågan har därmed uppkommit om ansvarsfördelningen inom byggprocessen bör delas mellan byggherren, projektörer och utförare.

I Norge tillämpas ett system som innebär att byggherren för lovpliktiga åtgärder för över sitt ansvar till så kallade ansvariga företag avseende ansökan, projektering, utförande, och kontroll. För att vara ett ansvarigt företag måste det uppfylla ett antal kriterier rörande utbildning och erfarenhet för personer i ledande ställning samt inneha ett kvalitetsledningssystem för verksamheten.⁶⁵ Det överförda byggherreansvaret har varit föremål för två utredningar som har rapporterats 2020 och 2022. Båda utredningarna är utförda ur ett

⁶⁴ Jfr prop. 2021/22:212 s. 30.

⁶⁵ Se avsnitt 8.4.2.

myndighetsperspektiv. Rapporterna pekar på att systemet har lett till att projekteringen har förbättrats och att byggkvaliteten har ökat. De pekar också på att det uppdelade ansvaret kan medföra en otydlighet om vilken aktör som har ansvar för vad, särskilt när det gäller byggnadstekniska lösningar eller konstruktioner som kräver flera aktörers medverkan.

Ett delat ansvar för entreprenörer och projektörer enligt norsk modell kan enligt vår mening bidra till färre byggnadstekniska brister. Ett delat ansvar kan också bidra till högre kvalitet av såväl projektering som utförande och därmed färre byggrelaterade fel.

Att införa ett nytt ansvarssystem i plan- och byggregelverket är dock inte enkelt. En förändring av nuvarande ansvarsdelning under byggprocessen innebär nämligen att nuvarande rollfördelning överges. Det skulle i praktiken innebära att en byggnadsnämnd kan behöva utreda vilket offentligt ansvar som projektör och utförare har enligt ett visst avtal som ingåtts mellan parterna för bygggårdarna för att kunna vidta offentligt ansvar mot den part som har ansvaret. En sådan utredningsbörda medför därför ett systemskifte som i sin tur kan få följder framför allt för byggnadsnämnderna och för branschen som nu inte kan helt förutses. Ett exempel på en följd som inte kan förutses helt är risken för ökade ledtider genom att slutbesked kan dröja om en byggnadsnämnd bedömer att det finns en byggnadsteknisk brist och om det då är otydligt vem som har ansvar för bristen i fråga.⁶⁶ Ett annat exempel på det nämnda är att de krav som bör ställas på företagen enligt norsk modell kan skapa inträdeshinder på marknaden, vilket är något som måste belysas från konkurrenssynpunkt.⁶⁷

Vidare bör nämnas att de behov av förstärkt kontroll som vi ser utifrån inträffade olyckor beror på otydligheter i systemet. Annat har inte framkommit än att behoven kan rättas till inom befintligt system. En ordning där ansvarsfrågan behöver utredas av en byggnadsnämnd innan nämnden kan vidta åtgärder enligt plan- och byggregelverket kan vidare komma att påverka den övergripande lagstiftningssystematik som finns i svensk rätt och komma att beröra frågor

⁶⁶ Jfr skrivningar gällande behovet av ansvarskoordinator för att utreda ansvarsförhållanden i följande rapporter. Byggkvalitetutvalget (2020), *Forsvarlig byggkvalitet – Kompetanse, kontroll og seriositet*, s. 7–8 samt Oslo Economics och Holth & Winge (2022), *Tilsyn og uavhengig kontroll i plan- og bygningsloven*, Rapport nr. 2022-07, s. 12 och 101.

⁶⁷ Not till rapporten om kostnader m.m. plus kommentar om varför det medför/kan medföra konkurrenshinder.

som i dag omfattas av det avtal som parterna i det enskilda fallet har tecknat, eller andra civilrättsliga-, arbetsmiljörättsliga- och kanske i någon mån även straffrättsliga frågor. Redan det sagda talar för att vi i nuläget behöver ytterligare underlag för att närmare överväga ett delat ansvar. Till det bör läggas vad som framkommit om behovet av tydlighet av ansvar och roller som finns i kontrollsystemet.

Sammanfattningsvis finns det positiva effekter som ett delat ansvar kan medföra som till exempel förbättrad projektering och ökad byggkvalitet. De nämnda norska rapporterna är framtagna ur ett myndighetsperspektiv. Även med det sagda i åtanke finns det mot denna bakgrund för närvarande inte tillräckliga skäl för att föreslå ett delat ansvar mellan byggherren, projektör och utförare. Frågan bör enligt vår mening utredas om det skulle visa sig att de förtydliganden som vi nu föreslår i betänkandet om ansvar och roller inte är tillräckliga för att säkerställa förstärkt och tillförlitlig kontroll. Vidare bör frågan om behovet av att se över och förtydliga definitionen av byggherre i PBL övervägas vid en eventuell sådan kommande översyn.⁶⁸

15.5.3 Ska byggherrens ansvar föras över till entreprenörer och projektörer?

En fråga som vi har övervägt är om byggherrens offentligrättsliga ansvar skulle överföras till dem som har det civilrättsliga ansvaret för att projektera eller utföra de åtgärder som omfattas av byggprojektet. En fråga som då bör belysas är vilka påföljder som kan bli aktuella att rikta mot entreprenörer och projektörer.

De påföljder som kan bli aktuella regleras i 11 kap. PBL. När det gäller byggnadstekniska brister som kan leda till allvarliga personskador finns i huvudsak två påföljder av intresse som båda får förenas med vite. De är åtgärdsföreläggande och förbud mot fortsatt arbete.

När det gäller åtgärdsförelägganden bör det noteras att byggherren inte är ensamt utpekad som adressat. Föreläggandet kan alternativt riktas mot bland andra fastighetens eller byggnadsverkets ägare, nyttjanderättshavaren, kontrollansvarig eller sakkunnig. I detta avseende är det således inte fråga om ett yttersta ansvar för byggherren, utan i stället fråga om ansvar för den som har rådighet över åtgärden.

⁶⁸ 1 kap. 4 § PBL.

Vidare bör beaktas vilka åtgärder ett åtgärdsföreläggande kan avse. Exempelvis kan föreläggandet inte riktas mot en byggherre i fråga om bristande underhåll av byggnadsverket eftersom det för befintliga byggnadsverk inte finns någon byggherre. Även i de fall byggnadsnämnden hyser betänkligheter mot hur en byggherre bedriver sitt projekt torde ett åtgärdsföreläggande sällan vara nämndens förstahandsval. Mer naturligt är det i så fall att göra ett tillsynsbesök, meddela kompletterande villkor eller vägra slutbesked.

Vi är tveksamma till om ett åtgärdsföreläggande riktat mot entreprenörer och projektörer kan vara ett effektivt verktyg. Precis som de norska erfarenheterna pekar på torde det bli en grannlaga uppgift för nämnden att reda ut till vem föreläggandet ska riktas. Om entreprenaden exempelvis har upphandlats som en utförandeentreprenad kan det också sättas i fråga vilken verkan ett föreläggande skulle ha. Det gäller särskilt när entreprenören har följt tillhandahållna ritningar och avetablerat sig från arbetsplatsen.

Ett förbud mot fortsatt arbete kan vara ett alternativ till ett åtgärdsföreläggande. Som förutsättning för förbud gäller att

- det är uppenbart att arbetet eller åtgärden äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa,
- det är uppenbart att arbetet eller åtgärden strider mot PBL eller en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av PBL, eller
- byggherren inte har följt någon väsentlig del av kontrollplanen.

Ett förbud mot fortsatt arbete är ingripande. Såvitt framgår av lagtexten kan förbudet avse ett visst arbete eller en viss åtgärd, vilket i teorin inte utesluter att förbudet kan riktas till en viss entreprenör. I det avseendet finns alltså redan ett delat ansvar i någon mening. Byggherren har ansvaret för att kraven uppfylls, entreprenören för att åtgärderna utförs i enligt med kraven. Byggnadsnämnden kan dock inte förelägga entreprenören att vidta någon åtgärd för att komma till rätta med det som orsakat förbudet. För detta krävs att entreprenörer läggs till i den lista av presumtiva mottagare av ett åtgärdsföreläggande. Då krävs också att det offentligrättsliga ansvaret knyts till entreprenörens civilrättsliga ansvar. Det kan göras genom att det i plan- och byggreglerna anges vilket ansvar entreprenören eller projektören har. Alternativt kan det lösas genom en reglering i de stan-

dardavtal som tillämpas i byggbranschen. Frågor av det här slaget kräver noggranna överväganden där konsekvenserna för byggnadsnämnden har stor betydelse. Vi bedömer därför att frågan om att föra över byggherrens ansvar till entreprenörer inte kan behandlas vidare inom ramen för våra direktiv.

15.5.4 Ska sakkunniga utses av byggnadsnämnden?

Det står för oss klart att en kontrollinsats kvalitet bland annat kan bero på den enskilde kontrollantens möjlighet att utöva sitt arbete utan påverkan från intressenter. Risk för oönskade konsekvenser, möjlighet till personlig vinning eller liknande får antas kunna äventyra saklighet i och omfattning av kontrollinsatsen betydligt.

Det finns i dag reglering av vissa typer av kontrollanters förhållande till berörda intressenter. Bland annat har Boverket gett allmänna råd om självständighet för både kontrollansvariga och kontrollanter av konstruktionsdimensionering.⁶⁹ Även andra begrepp än självständig och oberoende kan beskriva behovet, i ÄPBL angavs till exempel att den sakkunnige skulle vara fristående och begreppet tredjepartskontroll förekommer i olika sammanhang inom byggsektorn.⁷⁰ Oavsett om de fordrade förutsättningarna för en kontrollant benämns som självständig, fristående, oberoende eller tredje part så behövs bestämmelser för hur det ska säkerställas att kontrollanten får sådana förutsättningar i det enskilda fallet.

Hur självständighet skulle kunna säkerställas i det enskilda fallet har således varit en central fråga vid våra förslag om att stärka rollen för sakkunniga. Att överlåta till en sakkunnig att själv tacka nej till erbjudna kontrolluppdrag med hänvisning till osjälvständiga förutsättningar innebär både att ställa höga krav på den sakkunnige och att bygga den praktiska tillämpningen på mer tillit än vad som kan förväntas bli praktiskt fungerande.

Även en eventuell kontroll eller prövning av ett påstående om självständighet i det enskilda fallet skulle begränsas av praktiska möjligheter. Varken byggnadsnämnderna, certifieringsorganen eller någon annan part som skulle kunna vara lämplig att åläggas en sådan uppgift

⁶⁹ Se Boverkets allmänna råd (2012:8) om den kontrollansvariges självständiga ställning,

⁷⁰ Se 9 kap. 9 § ÄPBL samt SBUF, FoU-Väst och ProDevelopment (2019), Lagerqvist O. och Jonsson R., *Tredjepartskontroll och -granskning av stomprojektering*, Förslag till instruktion, SBUF id: 13662.

kan i allmänhet sägas ha möjlighet att påvisa eventuella beroendeförhållanden eller andra intressen som skulle riskera en enskild kontrollinsats.

Att säkerställa självständigheten kan emellertid göras även med en ordning som inte baseras på tillit, vilket vi har övervägt. I Tyskland väljer exempelvis inte byggherren själv vem som ska vara kontrollant, utan det väljs av det offentliga enligt vad vi beskrivit i avsnitt 8.4.2. Kontrollanten får emellertid sin ersättning från byggherren, men enligt en offentligt fastställd taxa.⁷¹ Förfarandet kan liknas vid att det offentliga utöver att bedöma behovet av kontrollanter i det enskilda fallet även agerar som en slags mäklare av kontrolluppdragen. Möjligheterna för intressenter att påverka den enskilda kontrollinsatsen genom exempelvis val av kontrollant, begränsning av ersättning eller erbjudande om belöningar är således förhindrade. Vi bedömer att en sådan ordning har goda förutsättningar att effektivt hindra intresseproblematik och att det därför skulle vara intressant att införa som en del i ett förstärkt kontrollsystem.

Vid ett av våra expertgruppsmöten lyftes förslaget att låta byggnadsnämnderna välja ut sakkunnig åt byggherren, exempelvis genom en rullande lista där den sakkunnige som står näst på tur erbjuds kontrolluppdrag. Med tillägg av en fastställd taxa utgör detta förslag en variant på den tyska ordningen, men i svensk kontext.

Förslaget innebär dock att vi i så fall får en särlösning inom befintligt system för vissa tekniska egenskapskrav. Förslaget utgör också en risk för betydande kostnadsökningar för byggherrarna i allmänhet och i synnerhet för de mindre byggherrarna. Vidare kan förslaget medföra risk för korrupcion och annan otillbörlig påverkan på tjänstemän för att få en viss person förordnad. Det skulle även innebära en pålaga för byggnadsnämnderna. Härtill bör läggas att samtliga förslag vi lämnar i övrigt är förtydliganden och förbättringar inom befintligt system. Att införa ett system som finns i annan rättsordning och som är avsedd för ett land med helt andra förutsättningar, till exempel för bostadsbyggandet, kan vidare medföra konsekvenser för bostadsbyggandet som inte fullt ut kan förutses eller analyseras genom det underlag som vi har för handen. Med hänvisning till detta och med särskilt beaktande av de kostnader som ett

⁷¹ Taxorna skiljer sig mellan delstaterna (Bundesländer) i Tyskland. Se exempelvis taxan för Berlin på Berlins webbplats: <https://gesetzte.berlin.de/bsbe/document/jlr-BauPrVBE2010V2Anlage3/part/G>, besökt den 8 september 2023.

sådant förslag kan komma att innebära, i synnerhet för byggherrarna, anser vi att det inte finns skäl att gå vidare med förslaget. Efter övervägande har vi därför inte gått vidare med idén om offentligt vald sakkunnig i det enskilda fallet.

15.5.5 Ska räddningstjänsten alltid kallas tekniskt samråd (startsamråd)?

Bestämmelserna i lagen om skydd mot olyckor innebär bland annat att kommunerna svarar för förebyggande av bränder och andra olyckor samt svarar för räddningstjänst.⁷² Ibland uppstår frågor om hur byggnadsnämnderna beaktar lagen om skydd mot olyckor eller räddningstjänsternas förmåga. Ett exempel på det är det byggprojekt av ett flerbostadshus till en bostadsrättsförening som vi redogör för i avsnitt 9.2.2. Inför byggnadsnämndens beslut om startbesked för projektet hade räddningstjänsten genom ett remissyttrande uppmärksammat byggnadsnämnden på ett antal allvarliga brister avseende hur utrymningsmöjligheterna planerats för byggnaden. Sedan slutbesked meddelats, fattade räddningstjänsten beslut om nyttjandeförbud för delar av byggnaden på den grunden att byggnaden hade uppförts med bristande utrymningsmöjligheter.

Ärenden av det här slaget väcker frågan om räddningstjänsten bör kallas till det tekniska samrådet för att byggnadsnämnden, byggherren och den kontrollansvarige på ett enklare sätt än genom ett remissförfarande kan utbyta synpunkter om de brandtekniska lösningar som är aktuella.

När det gäller deltagandet i samrådet ska byggnadsnämnden kalla byggherren och den eller de kontrollansvariga. I vissa fall ska nämnden kalla Arbetsmiljöverket och den som svarar för ett så kallat färdigställandeskydd. Nämnden får också kalla den som nämnden bedömer bör ges tillfälle att delta i samrådet.⁷³

Av BBR framgår att räddningstjänstens förmåga att utföra räddningsinsatser har betydelse för vilka krav som ställs i det enskilda fallet. Byggherren behöver ta reda på vilken förmåga som räddningstjänsten har för att exempelvis veta om det går att använda fönsterutrymning med hjälp av räddningstjänstens stegutrustning eller för att veta vilken bredd eller svängradie som en räddningsväg behöver

⁷² 3 kap. 1 och 7 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

⁷³ 10 kap. 14 § tredje stycket PBL.

ha för att kraven ska uppfyllas.⁷⁴ Med hänsyn till att räddningstjänsten därmed har en viktig roll i byggprocessen bör det övervägas om också räddningstjänsten ska kallas till det tekniska samrådet.

I många kommuner används räddningstjänsten som remissinstans vid byggnadsnämndens handläggning av lov- och anmälningsärenden samt ärenden om startbesked. Här finns det ett etablerat samarbete mellan nämnden och räddningstjänsten som gör det möjligt att beakta räddningstjänstens förmåga vid bedömningen av om det kan antas att kraven uppfylls, men som framgår ovan är det inte säkert. I de kommuner där så inte är fallet kan det finnas behov av att på ett mer strukturerat sätt få del av räddningstjänstens synpunkter. Annars kan det finnas risk för att räddningstjänstens förmåga inte beaktas i den utsträckning som krävs. Om bristerna upptäcks senare, exempelvis vid slutsamråd eller tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor, kan det bli kostsamt för byggherren eller ägaren.⁷⁵ I värsta fall kan bristerna leda till att räddningsinsatser inte kan utföras, med allvarliga personskador som följd.

Att alltid kalla att räddningstjänsten till tekniska samråd leder ofrånkomligen till en administration som knappast torde vara motiverad utifrån de risker som kan vara aktuella i det enskilda fallet. För att räddningstjänsten överhuvudtaget ska kunna bilda sig en uppfattning behöver räddningstjänsten ta del av handlingarna i ärendet. Beroende på hur ofta tekniska samråd hålls och hur omfattande ärendena är kommer räddningstjänsten att behöva avsätta resurser för att dels ta ställning till om räddningstjänsten behöver delta i samrådet, dels bedöma i vilka fall räddningstjänstens insatsförmåga har betydelse för de tekniska lösningar som byggherren har valt. Räddningstjänstens arbetsbörda skulle i och för sig kunna minskas om byggnadsnämnden först gjorde ett urval. Den administrativa bördan läggs då på byggnadsnämnden.

Alldeles oavsett om urvalet görs av räddningstjänsten eller byggnadsnämnden uppkommer frågan om vilket ansvar som kommunen ådrar sig om nämnden eller räddningstjänsten gör en felaktig bedömning. Grundregeln i plan- och byggregelverket är att kommunen inte har något granskningsansvar. Ansvaret för att en byggåtgärd uppfyller gällande krav vilar på byggherren. Det är alltså byggherren som ska se till att räddningstjänstens förmåga beaktas i den utsträckning

⁷⁴ 5:323 och 5:571 BBR.

⁷⁵ Se till exempel Mark- och miljööverdomstolens dom den 8 mars 2023 i mål nr P 12528-21.

som krävs enligt BBR. Mot den bakgrunden bedömer vi att det inte bör införas ett krav på att kalla räddningstjänsten till det tekniska samrådet. Byggnadsnämnden får kalla räddningstjänsten när nämnden bedömer att det behövs och etablera det samarbete med räddningstjänsten som nämnden bedömer vara nödvändigt i det enskilda fallet.

15.5.6 Kan kontroll utförd av ett ackrediterat kontrollorgan vara ett alternativ till sakkunnigkontroll?

I avsnitt 11.3.2 övervägs för och nackdelar med låta ackrediterade kontrollorgan utföra kontrollen av de tekniska egenskaperna bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning. Där konstaterar vi att när det gäller oberoende i förhållande till den som kontrolleras kan det finnas goda skäl att låta kontrollen av de tekniska egenskapskraven utföras av ackrediterade kontrollorgan. Från kompetenssynpunkt bedömer vi dock att systemet med sakkunniga är att föredra eftersom det säkerställer kompetensen på individnivå. Dessutom skulle ett införande av krav på kontroll av ackrediterade kontrollorgan på dessa egenskapsområden för vissa riskfyllda byggprojekt skilja sig från det system med sakkunnigkontroll som tillämpas i plan- och bygglagregelverket i dag. Det finns ytterligare argument mot att låta kontrollen utföras av ackrediterade kontrollorgan som vi utvecklar i det följande.

Den enskilde kontrollanten och dennes kompetens har stor betydelse för kontrollens kvalitet. Att förlita sig på checklistor, kvalitetsledningssystem eller liknande räcker i regel inte. Varje byggprojekt är unikt. Detta gäller även för byggnadsverk som i hög grad har standardiserade tekniska lösningar, då dessa behöver bedömas utifrån lokala förutsättningar, exempelvis avseende grundläggning, klimatpåverkan, särskild verksamhetspåverkan, olycksrisker från närmiljön (påkörningsrisk vid närhet till vägar till exempel) och brandspridningsrisk till och från närliggande byggnadsverk.

Vikten av kompetens på individnivå ger följdeffekten att det är på individen som krav på kompetens behöver ställas, och detsamma gäller eventuella krav på lämplighet. Dagens kompetens- och lämplighetskrav på sakkunniga ställs på individen, inte på det företag individen verkar i. När det däremot gäller ackrediterade organ för kontroll av motordrivna anordningar ställs relativt långtgående krav på

själva organet rörandet utbildning, erfarenhet och behörighet för dess personal.

Särskilt när det gäller de tekniska egenskapsområdena bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning bedömer vi att det är av stor vikt att kontrollanten har hög kompetens och dessutom gedigen erfarenhet av att själv ha projekterat eller utfört sådana tekniska lösningar – och även upprätthåller och vidareutvecklar dessa färdigheter genom sådant arbete parallellt med rollen som kontrollant.

Ackrediterade kontrollorgan är organ, normalt företag, som av Swedac har bedömts uppfylla vissa krav, bland annat avseende oberoende. Ackrediteringen sker mot en eller flera standarder. Enskilda detaljregler för hur oberoendet ska säkerställas kan därmed variera något, men på principiell nivå reglerar dessa standarder oberoendet likvärdigt.

Den standard som exempelvis används för ackreditering av organ för kontroll av motordrivna anordningar i byggnadsverk är generell och kan användas för ackreditering av även många andra sorters kontrollverksamheter i byggprojekt. Standarden innehåller bland annat bestämmelser vars innebörd förbjuder organet att själv projektera eller tillverka sådant som ska kontrolleras. Organet får ej heller ingå i koncerner som har sådan verksamhet. Oberoendet hanteras således i detta avseende genom att eliminera risken för kontroll av eget arbete. I övrigt överlämnar standarden i hög grad till organet självt att bedöma var gränsen för beroende går, vilket ska klargöras av organet i ett så kallat ledningssystem. Hur stor del av organets intäkter som tillåts komma från samma kund anges exempelvis inte i standarden och skulle således kunna vara en fråga att klargöra i ledningssystemet. Inte heller anger standarden hur organet ska ställa sig till enskilda kontrollanters önskemål om bisyssla i andra företag som projekterar eller utför fysiska åtgärder. Sådana önskemål om bisyssla skulle kunna aktualiseras för experter som många aktörer önskar anlita.

Ackrediterade kontrollorgan underställs regelbunden tillsyn av Swedac och eventuella tveksamheter rörande oberoendet ges då möjlighet att hanteras. När det gäller personalens bisysslor hos andra företag som projekterar eller utför åtgärder får emellertid standardens generella bestämmelser om oberoende anses förhindra sådana bisysslor. Det innebär att det inte är tillåtet att parallellt verka som kontrollant vid ett ackrediterat kontrollorgan samtidigt som projektör

eller utförare vid annat företag. Detta går således emot vad vi funnit nödvändigt för kontrollantens kompetensutveckling.

Genom korrigeringar av dagens ordning, snarare än genom en större systemändring, så bedömer vi att kontrollverksamheten kan ges tillräckligt goda förutsättningar att fungera som det är tänkt. Att ersätta eller komplettera dagens sakkunnigkontroll med ackrediterade kontrollorgan bör inte avvisas helt, men innebär en större osäkerhet när det gäller att bedöma vilka konsekvenser som det kan få.

15.5.7 Kan kontroll utförd av ett certifierat byggprojekteringsföretag vara ett alternativ till sakkunnigkontroll?

Ett kontrollföretag behöver inte nödvändigtvis vara just ackrediterat. Vi har övervägt möjligheten att utvidga den nya rollen certifierade byggprojekteringsföretag till att även svara för kontrollverksamhet. I en sådan ordning kan det vara enklare att utforma regler som både tillåter och kräver att enskilda kontrollanter arbetar parallellt som projektörer och därmed får möjlighet till kompetensutveckling. Det är något som inte är möjligt för ackrediterade kontrollorgan som har ett krav på att vara oberoende att leva upp till.

En övergång till kontroll som utförs av certifierade byggprojekteringsföretag kan vara ett alternativ till att använda personcertifierade sakkunniga. Med tanke på att det ännu inte finns några sådana företag bedömer vi att det inte nu är ett realistiskt alternativ.

15.5.8 Ska det införas ett krav på dokumentation för kommande underhåll?

Vi har övervägt om det borde krävas att byggherren låter upprätta dokumentation över underhåll inför slutbesked och att sådan dokumentation då också skulle behöva bevaras och vid behov uppdateras av byggnadsägaren.

För att kunna förstå och bedöma underhållsåtgärder för ett befintligt byggnadsverk kan omfattande tid och resurser behövas. En betydande hjälp i detta arbete kan ges genom en god teknisk dokumentation, exempelvis i form av ritningar och redogörelser av faktiskt utförda tekniska lösningar, så kallade relationshandlingar. Här-

utöver kan projektörer, utförare och leverantörer upplysa om de underhållsbehov de ser till framtida intressenter genom drift- och underhållsinstruktioner, vilka kan bli ett viktigt komplement till undersökningar på plats.

Det finns i dag krav på att upprätta vissa typer av dokumentation som kan bidra till klargörande vid framtida underhåll. Genom Boverkets föreskrifter ställs exempelvis krav på upprättande av både så kallad brandskydds- och konstruktionsdokumentation, vilka bland annat ska redovisa förutsättningarna för ett byggnadsverks tekniska egenskaper. Till kravet om brandskyddsdokumentation hör även ett allmänt råd om att en plan för drift- och skötsel bör ingå i dokumentationen.⁷⁶

Genom BBR ges härutöver ett allmänt råd om att det innan byggnader eller delar av dem tas i bruk bör finnas skriftliga instruktioner i allmänhet för hur och när provning samt skötsel och underhåll ska utföras.⁷⁷

Ovanstående krav och råd omfattar inte uttryckligen frågor om bevarande av dokumentationen eller hur dokumentationen ska göras tillgänglig. För ventilationssystem ställs det däremot ett sådant krav i PBF, som säger att instruktioner och skötselanvisningar ska finnas lätt tillgängliga för dem som ska sköta ventilationssystemet.⁷⁸ Även rörande hissar och vissa andra motordrivna anordningar finns bestämmelser hur dokumentation om underhåll och dokumentation ska finnas tillgänglig – och hur standarder kan ersätta eventuellt försvunnen sådan dokumentation.⁷⁹

Även i andra lagar än PBL finns krav på att upprätta dokumentation som berör underhåll. Enligt arbetsmiljölagen ska en så kallad byggarbetsmiljösamordnare exempelvis utarbeta dokumentation som ska beskriva objektets konstruktion och utformning samt de byggprodukter som använts, i den omfattning som är av betydelse för säkerhet och hälsa vid arbete med drift, underhåll, reparation, ändring och rivning av objektet. Dokumentationen ska vara färdigställd då arbetena avslutats.⁸⁰

⁷⁶ Brandskyddsdokumentation: 5:12 BBR. Konstruktionsdokumentation: Avd. A, 29 § EKS.

⁷⁷ 2:51 BBR.

⁷⁸ 5 kap. 2 § PBF.

⁷⁹ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:12) om hissar och vissa andra motordrivna anordningar.

⁸⁰ 12 b § Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS 1999:3) om byggnads- och anläggningsarbete samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.

Genom lagen om skydd mot olyckor ställs ett krav på ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar om att vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Statens räddningsverk, numera MSB, har angett för att uppfylla kravet bör bland annat brandskyddet dokumenteras, vilket de har meddelat allmänna råd för. Bland annat att framgår av råden att dokumentationen bör inbegripa en underhålls- och kontrollplan för samtliga brandskyddsåtgärder med uppgifter om vem som är ansvarig, vilken typ av kontroll som avses och hur ofta de ska ske. Det framgår också att vid den tillsyn som kommunen har att utöva över efterlevnaden av lagen om skydd mot olyckor så bör behovet av skriftlig dokumentation av brandskyddet prövas. Om det finns dokumentation av brandskyddet bör även dess innehåll, omfattning och efterlevnad kontrolleras vid tillsyn.⁸¹

Fram till och med utgången av 2020 fanns det i lagen om skydd mot olyckor ett krav på att ägare till byggnader och andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, skulle lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet till kommunen. Kravet togs bort bland annat för att kravet på den skriftliga redogörelsen innebar en ökad administrativ börda både för kommunen och för ägare och nyttjanderättshavare. Kommunerna hade vidare haft svårigheter att få in den skriftliga redogörelsen och de redogörelser som har lämnats in hade inte stämt med den faktiska nivån på brandskyddet. Det hade också framkommit att många kommuner inte använde redogörelsen i sin tillsynsverksamhet. För att de skriftliga redogörelserna skulle komma till större nytta skulle reglerna behöva skärpas vad gäller innehåll och hur de användes av kommunerna. Detta förutsatte dock att en sådan ökad administration kunde anses motivera den nytta man kunnat förvänta sig av den skriftliga redogörelsen även efter eventuellt skärpta regler kring denna. Eftersom många räddningstjänstorganisationer inte alls använde den skriftliga redogörelsen eller endast i begränsad omfattning haft nytta av den bedömdes nyttan inte anses stå i rimlig proportion till den administrativa börda som redogörelsen innebar.⁸²

⁸¹ 2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete, SRVFS 2004:3.

⁸² Prop. 2019/20:176 s. 52–53.

Ett krav på att ta fram dokumentation för underhåll skulle säkerligen ha många fördelar och vara kostnadsbesparande för den som äger eller förvaltar ett byggnadsverk. Vi bedömer dock att den administrativa börda som ett krav skulle föra med sig inte uppvägs av den nytta som kan det förväntas ha. Vi har därför valt att inte gå vidare med frågan.

15.5.9 Ska det i slutbeskedet fastställas vilka kontroller som genomförs under förvaltningsskedet?

I kapitel 12 föreslår vi att byggnadsnämnderna ska få ett nytt verktyg för sin till syn, kontrollförelägganden. Vi har också övervägt ett förslag som går ut på att byggnadsnämnden i ett slutbesked ska fastställa vilka kontroller som byggnadsverkets ägare ska genomföra under förvaltningsskedet för att säkerställa att byggnadsverket fortsättningsvis uppfyller de tekniska egenskapskraven.

Utgångspunkten för förslaget var att kontrollen skulle grunda sig på ett utlåtande från den har var sakkunnig i byggprojektet. Förslaget begränsade sig till byggnadsverk som med hänsyn till verkets utformning eller verksamhetens art kunde medföra stor risk för allvarliga personskador, störningar för samhället eller miljön om det tekniska egenskapskraven bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand eller säkerhet vid användning inte uppfylldes. I slutbeskedet skulle byggnadsnämnden fastställa vad som skulle kontrolleras, med vilka intervall som kontrollerna skulle göras och vilken kunskap och erfarenhet som krävdes för att utföra kontrollerna. Förslaget byggde på att behovet av återkommande kontroller skulle avgöras på grundval av de risker som kunde identifieras i det enskilda fallet och att kontrollen inte skulle vara mer långtgående än vad som krävdes för att de tekniska egenskapskraven skulle kunna bevaras. För att inte skapa onödig administration bedömde vi att resultatet av kontrollerna inte skulle rapporteras till byggnadsnämnden eller anslås på byggnadsverket på något sätt. Nämnden skulle i stället själv få avgöra vilka tillsynsåtgärder som behövdes i det enskilda fallet, exempelvis stickprovskontroller och förelägganden om att kontroll skulle ske.

Vi bedömde att förslaget skulle öka de administrativa kostnaderna för såväl byggherrar som ägare på ett sätt som inte stod rimlig i proportion till de eventuella risker som kontrollerna skulle mot-

verka. De risker som uppkom vid bristande underhåll kunde också vara andra än de som omfattades av den sakkunnigkontroll som låg till grund för byggnadsnämndens beslut om slutbesked. Att redan i slutbeskedet fastställa vilka kontroller som skulle göras framöver kunde med andra ord ge en missvisande bild av det framtida behovet av underhåll och kontroll. Mot den bakgrunden gick vi inte vidare med frågan.

15.5.10 Ska Boverket certifiera sakkunniga?

Många av våra förslag går ut på att stärka de sakkunnigas roll. Nu certifieras de av privata organ, men det finns flera faktorer som talar för att systemet skulle gynnas av att Boverket verifierade de sakkunnigas kompetens i stället. Förutom att det skulle lösa frågorna om myndighetsutövning, handlingsoffentlighet och överklagande som vi har lämnat förslag om, ser vi att det skulle stärka systemet på följande sätt:

- Boverket skulle genom de löpande frågor som prövning, klagomål och överklaganden ger upphov till komma närmare den vardagliga regeltillämpningen, liksom även genom kommunernas rapportering vid entledigande av sakkunnig. Eventuella behov av ändringar eller tydliggöranden skulle därmed utan omvägar kunna nå verket i dess roll som föreskrivande och informationsgivande myndighet.
- Ordningen skulle bli mer rättssäker för både den sakkunnige och den som har klagomål på den sakkunniges yrkesutövande när prövningar och överklaganden hanteras med en myndighets objektivitet och transparens. Risk undanröjs även för påverkan vid beslut som innebär ett eget inkomstbortfall, exempelvis vid återkallande av certifikat.
- Hantering av sakkunniga genom Boverket skulle innebära en enda registerhållning av sakkunniga. I dag behöver den som söker en sakkunniga vända sig till respektive certifieringsorgan för uppgifter, vilket är omständligt. Dagens registerhållare är också begränsade i hur uppgifter kan utbytas dem emellan, exempelvis rörande utdelade varningar eller andra konsekvenser vid missköt-samhet.

- En hantering genom Boverket skulle bli konsekvent med hur myndigheter med närliggande verksamheter svarar för hantering av nyckelfunktioner för kontrollverksamhet, såsom:
 - Skortensfejartekniker (MSB)⁸³
 - Auktoriserad elinstallatör (Elsäkerhetsverket)⁸⁴
 - Trafiksäkerhetsgranskare (Transportstyrelsen)⁸⁵

En ordning med Boverket som prövande myndighet för sakkunniga skulle kunna utformas med förebild i det som gäller för registrering av fastighetsmäklare enligt fastighetsmäklarlagen med anslutande föreskrifter. Där ställs krav på utbildning, vandel och försäkring och besluten får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁸⁶

En ordning med Boverket som prövande myndighet för sakkunniga skulle inte påverka de utbildningsföretag som i dag verkar på området.

En ändring till Boverket torde inte leda till några kostnadsökningar för det allmänna, eftersom verksamheten i dag bedrivs kommersiellt med lönsamhet för certifieringsorganen och därmed borde kunna utformas självfinansierande under Boverkets ledning.

Sammantaget skulle förutsättningarna förbättras betydligt för byggsektorn att kunna känna tilltro till ordningen med sakkunniga samt benägenheten öka rörande att anmäla misskötsamhet bland sakkunniga. Boverkets anpassningar av föreskrifter skulle härutöver kunna initieras smidigare och i slutändan skulle övergången ge en märkbart förbättrad kvalitet i kontrollarbetet, vilket skulle minska risken för allvarliga olyckor.

En eventuell övergång till att låta Boverket pröva sakkunniga bedömer vi bör omfatta samtliga tekniska egenskapsområden för vilka det behövs sakkunniga, vilket är fler än vad vårt direktiv avgränsar oss till. Vi har därför inte gått vidare med förslaget.

⁸³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om rengöring (sotning) och brandskyddskontroll, MSBFS 2014:6 och förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor.

⁸⁴ 21 § elsäkerhetslagen (2016:732).

⁸⁵ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om vägsäkerhet, TSFS 2021:123, se bland annat 4, 8–9, 19–22, 24–25 §§.

⁸⁶ Fastighetsmäklarlagen (2021:516) och fastighetsmäklarförordningen (2021:518).

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

1 kap. Syfte, innehåll och definitioner

1 §

I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande, *underhåll och kontroll av byggnadsverk*. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Av paragrafen framgår att lagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och byggande. Paragrafen kompletteras med att lagen också innehåller bestämmelser om underhåll och kontroll av byggnadsverk. Uttrycken underhåll och byggnadsverk definieras i 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.1.

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

14 §

Ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaper som avses i 4 § i huvudsak bevaras. Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt.

Om byggnadsverket är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, ska det underhållas så att de särskilda värdena bevaras.

En anordning för ett syfte som avses i 4 § första stycket 1–4, 6, eller 8, ska hållas i sådant skick att den alltid fyller sitt ändamål.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaperna i huvudsak bevaras.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att skötselkravet utökas till att även omfatta anordningar som syftar till att ett byggnadsverk alltid ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.2.

25 §

Om det med stöd av 16 kap. 11 § är särskilt föreskrivet att funktionen hos ett ventilationssystem ska kontrolleras för att säkerställa ett tillfredsställande inomhusklimat i byggnader enligt 4 § första stycket 3–6, ska byggnadens ägare se till att kontrollen görs av en sakkunnig funktionskontrollant som *har den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs* för uppgiften och kan styrka detta med ett certifikat.

Av paragrafen framgår vilka krav som ställs på den som ska kontrollera funktionen hos ett ventilationssystem om det är särskilt föreskrivet att en sådan kontroll ska ske.

Ändringen är en följd av att regeringen bemyndigats att meddela föreskrifter om certifiering, se 16 kap. 9 § 1 och kommentaren till den paragrafen. Hänvisningen till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och teknisk kontroll tas därmed bort.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.2 och 13.3.5.

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

21 §

En ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen.

En ansökan om lov ska dessutom innehålla

1. byggherrens förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga enligt det som följer av 10 kap. 9 och 10 §§,

2. de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus, och

3. vem eller vilka som föreslås vara sakkunniga, om ansökan gäller en åtgärd eller ett byggnadsverk som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll enligt 10 kap. 22 a § andra stycket.

Om ett certifierat byggprojekteringsföretag som avses i 32 b § har använts för projektering och sökanden önskar att bygglov med stöd av 32 c § ska ges utan att vissa krav ska prövas, ska en ansökan om lov dessutom innehålla en uppgift om vilket företag som har använts.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en ansökan om lov eller förhandsbesked ska innehålla.

Av *andra stycket 3*, som är nytt, framgår att en ansökan om lov ska innehålla uppgift om vem eller vilka som föreslås vara sakkunniga om ansökan gäller en åtgärd eller ett byggnadsverk som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.4.

32 b §

Ett certifierat byggprojekteringsföretag är ett företag som har ett kvalitetsledningssystem samt särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om att bedöma kraven i 8 kap. 1 § 1 och 3 samt 4 § vid nybyggnad av sådana bostadshus som framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 9 § och som kan styrka detta med ett certifikat.

I paragrafen definieras certifierat byggprojekteringsföretag. Det tidigare andra stycket om certifiering har utgått. Frågor om certifiering regleras i 16 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.2 och 13.3.5.

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

1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. förutsättningar för att få påbörja vissa åtgärder och ta ett byggnadsverk i bruk,

2. byggherrens *ansvar för genomförandet av åtgärderna* och ha en kontrollplan,

3. *sakkunniga och deras uppgifter*,

4. kontrollansvariga och deras uppgifter,
5. *startsamråd* och startbesked innan åtgärderna påbörjas,
6. utstakning av en planerad byggnad, tillbyggnad eller anläggning,
7. byggnadsnämndens arbetsplatsbesök, och
8. slutsamråd och slutbesked i samband med att åtgärderna avslutas.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vilka bestämmelser som kapitlet innehåller.

Punkten 2 har ändrats genom att byggherrens ansvar för genomförandet av åtgärderna har lagts till. I *punkten 3* har uppräkningslistan ändrats genom att sakkunniga och deras uppgifter har lagts till. Numreringen i paragrafen ändras därefter. *Punkten 5*, tidigare punkt 4, är en följdändring av att uttrycket tekniskt samråd ändrats till startsamråd.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.1, 11.3 och 11.5.1.

Byggherrens ansvar

5 §

Byggherren *ansvarar för* att varje *projekterings-, bygg-, rivnings- och markåtgärd* som byggherren utför eller låter utföra *uppfyller de krav* som gäller för åtgärden enligt denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig, ska byggherren se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet.

I paragrafen framgår byggherrens ansvar för att uppfylla de krav som gäller för åtgärden och byggherrens ansvar att se till att åtgärden kontrolleras enligt fastställd kontrollplan. Paragrafen gäller för alla åtgärder, oavsett om det finns ett krav på att byggherren ska se till att det finns en kontrollplan eller inte.

Genom ändringen i *första stycket* har uttrycket ”ska se till” ersatts med orden ”ansvarar för” och uttrycket ”genomförs i enlighet med de” ersatts med ordet ”uppfyller”. Genom ändringen klargörs byggherrens ansvar för att varje bygg, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra uppfyller de krav som gäller för åtgärden. Detta gäller oavsett om byggherren genomför åtgärden själv eller låter någon annan göra det. Byggherren är således den som ytterst ansvarar för att kraven uppfylls. Vilket innebär att det är kraven i lagen, anslutande föreskrifter eller meddelade beslut som ska upp-

yllas. I första stycket har vidare byggherrens ansvar för projekteringen lagts till i bestämmelsen, jfr 1 kap. 4 §.

Frågor om projektering och byggherrens kontroll kan regleras i föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, se 16 kap. 11 § 1.

Det nya *andra stycket* utgör en redaktionell ändring av paragrafen. Där anges att om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig, ska byggherren se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet.

Ändringen i första stycket medför att rubriken närmast före 5 § har ändrats.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.1.

6 §

Byggherren ska se till att det finns en plan för att kontrollera projekteringen och utförandet av en åtgärd som avses i 3 § (kontrollplan). Kontrollplanen ska vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet och ha den utformning och detaljeringsgrad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att

1. alla väsentliga krav som avses i 8 kap. 4 § uppfylls,
2. förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § följs, och
3. kraven på varsamhet enligt 8 kap. 17 och 18 §§ uppfylls.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontrollplan.

Ändringen i *första meningen* innebär att byggherren ska se till att det finns en kontrollplan för att kontrollera projekteringen och utförandet av en åtgärd och att markåtgärder nu också omfattas av ett krav på kontrollplan. Det betyder att paragrafen gäller för alla åtgärder där det finns ett krav på att byggherren ska se till att det finns en kontrollplan. Bestämmelserna i paragrafens *andra mening* har förts över från 7 § och utgör ingen ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

7 §

En kontrollplan ska innehålla uppgifter om

1. vilka kontroller som ska göras och *vilka krav som* kontrollerna ska avse
2. vem som ska göra kontrollerna och *hur de ska utföras*,
3. vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden,

4. vilka arbetsplatsbesök som byggnadsnämnden bör göra och när besöken bör ske,
5. vilka byggprodukter som kan återanvändas och hur dessa ska tas om hand, och
6. vilket avfall som åtgärden kan ge upphov till och hur avfallet ska tas om hand, särskilt hur man avser att möjliggöra
 - a) materialåtervinning av hög kvalitet, och
 - b) avlägsnande och säker hantering av farliga ämnen.

Av kontrollplanen ska det framgå i vilken omfattning kontrollerna ska utföras

 1. inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll, eller
 2. av en eller flera sakkunniga som har den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och kan styrka detta med ett certifikat.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontrollplanens innehåll.

Första stycket har förts över från 6 §. *Punkt 1* kompletteras med att kontrollplanen ska innehålla uppgifter om vilka krav som kontrollerna ska avse. Det kan vara fråga om att kontrollera de krav som gäller för åtgärden och som framgår av de föreskrifter som har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Av *punkt 2* framgår att kontrollplanen ska innehålla uppgift om hur kontrollerna ska utföras, exempelvis genom besiktningar, provningar, mätningar eller jämförelser mot standarder.

Andra stycket, som är nytt, har förts över från 8 §. Av *punkt 1* framgår att kontrollerna ska utföras inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll. Bestämmelsen, som tidigare fanns i 8 § 1, har inte ändrats i sak. I *punkt 2* anges att kontrollen kan ske av en eller flera sakkunniga. Bestämmelsen har förts över från 8 § med ett tillägg om ett krav på lämplighet. Vad som krävs i fråga om kunskap, erfarenhet, lämplighet och certifiering regleras i föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar enligt 16 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2, 13.3.2 och 13.3.5.

Sakkunniga

8 §

Den som är sakkunnig

1. får inte kontrollera ett arbete som han eller hon själv har varit delaktig i,
2. ska meddela den kontrollansvarige om den åtgärd som kontrollen avser avviker från de krav som ska uppfyllas,

3. ska upprätta ett utlåtande över den åtgärd som har kontrollerats och lämna det till den kontrollansvarige, och

4. ska, om den sakkunnige lämnar sitt uppdrag, meddela detta till byggherren, den kontrollansvarige och byggnadsnämnden.

I fråga om kontroll av egenskapskrav som avses i 8 kap. 4 § första stycket 1, 2 och 4 får den sakkunnige inte vara närstående till eller anställd hos uppdragsgivaren, den som projekterar eller den som utför de åtgärder som kontrollen avser.

Paragrafen, har ändrats. Den innehåller bestämmelser om skyldigheter för den som är sakkunnig. Den tidigare bestämmelsen har flyttats till 7 § andra stycket.

I första stycket 1 finns ett generellt krav på att den som är sakkunnig inte får kontrollera ett arbete som han eller hon själv har varit delaktig i när det har projekterats eller utförts. Med delaktighet avses exempelvis rådgivning i projektering eller utförandet.

Av första stycket 2 framgår att den sakkunnige ska meddela den kontrollansvarige om den åtgärd som kontrollen avser avviker från de krav som ska uppfyllas. I 11 § 3 finns bestämmelser om när den kontrollansvarige ska meddela byggherren och byggnadsnämnden. Skyldigheten att meddela gäller alla avvikelser som kontrollen avser.

Av första stycket 3 framgår att den sakkunnige är skyldig att upprätta ett utlåtande över den åtgärd som har kontrollerats och lämna det till den kontrollansvarige. Ett utlåtande från en sakkunnig bör vara utformat så att byggnadsnämnden, byggherren och den kontrollansvarige kan vara förvissade om att kontrollen har skett och att resultatet av kontrollen innebär att de aktuella kraven för den kontrollerade åtgärden är uppfyllda. Regeringen kan i verkställighetsföreskrifter meddela vad ett utlåtande ska innehålla, jfr 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen. Av 11 § andra stycket framgår att den sakkunniges utlåtandet ska biläggas det utlåtande som den kontrollansvarige sedan ska lämna till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbesked.

Av första stycket 4 framgår att den som är sakkunnig ska meddela byggherren, den kontrollansvarige och byggnadsnämnden om han eller hon lämnar sitt uppdrag. Byggherrens ska då enligt 8 b § föreslå en ny sakkunnig som nämnden ska utse.

Av andra stycket framgår att i fråga om kontroll av egenskapskrav som avses i 8 kap. 4 § första stycket 1, 2 och 4 ska den sakkunnige ha en självständig ställning i förhållande till byggherren och den som projekterar eller utför den åtgärd som ska kontrolleras. Detta mar-

keras med att den sakkunnige inte får vara närstående till eller anställd hos uppdragsgivaren, den som projekterar eller den som utför de åtgärder som kontrollen avser. Uttrycket uppdragsgivaren innefattar såväl byggherren som den person som är anställd hos byggherren och som är den som har ansvaret för att anlita sakkunniga. Det avser också den person som har motsvarande roll hos projektören eller utföraren.

Den sakkunniges självständighet ska inte kunna ifrågasättas, såväl på ett personligt som ett ekonomiskt plan. På det personliga planet innebär detta att den sakkunnige inte får vara nära släkt med de personer som anlitar honom eller henne. Den sakkunnige får inte heller vara närstående till den som projekterar eller utför de åtgärder som ska kontrolleras. På det ekonomiska planet innebär självständigheten att den sakkunnige inte får vara ekonomiskt eller kommersiellt beroende av den vars åtgärder kontrolleras eller den som anlitar honom eller henne. Den som inte är anställd men tar uppdrag från en och samma uppdragsgivare på ett sätt att som är jämfällbart med en anställning bör betraktas som anställd i paragrafens mening.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

8 a §

Om en sakkunnig åsidosätter sina skyldigheter enligt 8 §, ska byggherren omedelbart underrätta byggnadsnämnden.

I 11 kap. 35 § finns bestämmelser om ingripanden mot sakkunniga som åsidosätter sina skyldigheter enligt 8 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vad byggherren ska göra om den sakkunnige åsidosätter sina skyldigheter.

Av *första stycket* framgår att byggherren omedelbart ska underrätta byggnadsnämnden ifall den sakkunnige åsidosätter sina skyldigheter. Bestämmelsen motsvarar i sak den som gäller i fråga om kontrollansvariga enligt 12 § första meningen.

Av *andra stycket* framgår att frågor om ingripande mot sakkunniga regleras i 11 kap. 35 §.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.5.

8 b §

Om en sakkunnig har lämnat sitt uppdrag ska byggherren föreslå en ny sakkunnig som byggnadsnämnden ska utse.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vad som gäller när en sakkunnig har lämnat sitt uppdrag. Av paragrafen framgår att byggherren ska föreslå en ny sakkunnig som byggnadsnämnden ska utse.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.5.

9 §

För den kontroll som avses i 5 § ska det finnas en eller flera kontrollansvariga som

1. har den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och kan styrka detta med ett *certifikat*,

2. har en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras, och

3. *inte har deltagit i det projekt som han eller hon är kontrollansvarig i, om kontrollen avser en åtgärd eller ett byggnadsverk som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll enligt 22 a § andra stycket.*

Om det finns flera kontrollansvariga, ska byggherren se till att någon av dem samordnar de kontrollansvarigas uppgifter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att det ska finnas en kontrollansvarig för den kontroll som avses i 5 § och vilka krav som ställs på kompetens och självständighet.

Första stycket 1 har ändrats språkligt.

Av *första stycket 3*, som är nytt, ska den kontrollansvarige inte få vara kontrollansvarig i ett projekt som han eller hon själv har deltagit i om kontrollen avser en åtgärd eller ett byggnadsverk som omfattas av obligatorisk sakkunnigkontroll.

Det tidigare *tredje stycket* har utgått. Frågor om certifiering regleras i 16 kap. 9 §, se vidare kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4.1, 13.3.2 och 13.3.5.

11 §

En kontrollansvarig ska

1. biträda byggherren med att upprätta förslag till den kontrollplan som krävs enligt 6 §, och med att identifiera avfall och återanvändbara byggprodukter som bygg- och rivningsåtgärderna kan ge upphov till,

2. se till att kontrollplanen och gällande bestämmelser och villkor för åtgärderna följs samt att nödvändiga kontroller utförs,

3. vid avvikelser från föreskrifter och villkor som avses i 2 informera byggherren och vid behov meddela byggnadsnämnden,

4. närvara vid *startsamråd*, besiktningar och andra kontroller samt vid byggnadsnämndens arbetsplatsbesök,

5. *till den eller de sakkunniga överlämna protokoll från arbetsplatsbesök enligt 28 §,*

6. dokumentera sina byggplatsbesök och notera iakttagelser som kan vara av värde vid utvärderingen inför slutbeskedet,

7. avge ett utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbesked, och

8. om den *kontrollansvarige* lämnar sitt uppdrag, meddela detta till byggnadsnämnden.

Till ett utlåtande enligt första stycket 7 ska den kontrollansvarige bifoga det utlåtande som avses i 8 § 3.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheter för den som är kontrollansvarig.

I *första stycket 4* har uttrycket tekniskt samråd ersatts med ”startsamråd”. Av ändringen i *första stycket 5* framgår att den kontrollansvarige ska i fråga om åtgärder som kontrolleras av en sakkunnig överlämna protokoll över arbetsplatsbesök enligt 28 § till den eller de sakkunniga. Numreringen i första stycket ändras därefter. *Första stycket 8* har ändrats språkligt.

Av *andra stycket*, som är nytt, föreskrivs en skyldighet för den kontrollansvarige att bifoga den sakkunniges utlåtande i det utlåtande som den kontrollansvarige ska lämna till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbesked enligt första stycket 7. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.4 och 11.5.1.

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.

I 11 kap. 35 § finns bestämmelser om ingripanden mot kontrollansvariga som har åsidosatt sina skyldigheter enligt 11 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad byggherren ska göra om den kontrollansvarige åsidosätter sina skyldigheter.

Av *andra stycket*, som är nytt, finns en upplysning om frågor om ingripande mot kontrollansvariga regleras i 11 kap. 35 §.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4.1.

Startsamråd

14 §

I fråga om sådana åtgärder som avses i 3 § ska byggnadsnämnden utan dröjsmål efter att lov har getts eller anmälan har kommit in kalla till ett *startsamråd*, om

1. det krävs en kontrollansvarig enligt det som följer av 9 och 10 §§,
2. ett sådant samråd inte är uppenbart obehövligt, eller
3. byggherren har begärt ett sådant samråd.

Ett startsamråd behövs inte för sådana åtgärder som avses i 9 kap. 4 a–4 c §§ eller för flyttning av en enstaka enkel byggnad, om byggnadsnämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden får besluta att *startsamråd* inte behövs för att flytta flera enkla byggnader.

En kallelse enligt första stycket ska vara skriftlig och skickas till byggherren och den eller dem som är kontrollansvariga. Kallelsen ska också skickas till dem i övrigt som enligt detta kapitel ska ges tillfälle att delta i samrådet eller som enligt byggnadsnämndens bedömning bör ges tillfälle att delta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kallelse till startsamråd.

Första stycket har ändrats språkligt. I första och *andra stycket* har benämningen tekniskt samråd ändras till ”startsamråd”. Ändringarna innebär inte någon ändring i sak. Som en följd härav har rubriken närmast före 14 § ändrats.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.1.

18 §

Byggherren ska, om byggnadsnämnden inte bestämmer någon annan tidsfrist, senast fem arbetsdagar före startsamrådet till nämnden 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.

Om ett certifierat byggprojekteringsföretag som avses i 9 kap. 32 b § har använts för projektering och byggherren önskar att startbesked med stöd av 25 a § ska ges utan att vissa krav ska prövas, ska byggherren senast vid *startsamrådet* dessutom lämna en uppgift om vilket företag som har använts.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om att byggherren senast vid startsamrådet ska lämna in ett förslag till kontrollplan och de övriga handlingar som behövs för prövningen, utöver de som byggnadsnämnden redan har fått del av.

Av *första stycket* som har ändrats framgår att byggherren ska, om byggnadsnämnden inte bestämmer någon annan tidsfrist, senast fem arbetsdagar före startsamrådet till nämnden lämna ett förslag till kontrollplan och de övriga handlingar som behövs för prövningen, utöver de som byggnadsnämnden redan har fått del av. Regleringen innebär att byggnadsnämnden får en viss tid för att gå igenom förslaget till kontrollplan och de handlingar som getts in för att kunna få välgrundad uppfattning om vilka risker som kan uppkomma och vilka kontroller som är nödvändiga i ärendet för att nämnden ska kunna ge ett startbesked. Femdagarsfristen gäller som huvudregel. Fristen kan anpassas till hur omfattande ärendet är. Det betyder att om ärendet gäller komplexa byggnadsverk kan nämnden bestämma en längre frist. Om ärendet gäller enklare eller mindre byggnadsverk kan fristen vara kortare eller ingen alls. Regleringen om tidsfrist omfattar såväl bygg-, som rivnings- och markåtgärder och gäller oavsett vilka eventuella risker som kan uppkomma om de krav som gäller för åtgärden inte uppfylls.

I *andra stycket* har uttrycket tekniskt samråd bytts ut till ”startsamråd”, se kommentaren till 14 §.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.1.

19 §

Vid startsamrådet ska följande gås igenom

1. arbetets planering och organisation,
2. byggherrens förslag till kontrollplan, *kontrollernas förankring i kontraktshandlingarna och behovet av sakkunnigkontroll,*
3. *de handlingar som byggherren i övrigt har gett in,*
4. hur identifieringen av avfall och återanvändbara byggprodukter har gjorts,
5. behovet av att byggnadsnämnden gör arbetsplatsbesök eller av andra tillsynsåtgärder,
6. behovet av ett färdigställandeskydd,
7. behovet av utstakning,
8. byggnadsnämndens behov av ytterligare handlingar inför beslut om kontrollplan eller startbesked, och
9. behovet av ytterligare sammanträden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som ska gås igenom på startsamrådet.

Startsamråd har ersatt den tidigare benämningen tekniskt samråd, se kommentaren till 14 §.

Ändringen i *punkt 2* innebär att frågor om kontrollernas förankring i kontraktshandlingarna och behovet av sakkunnigkontroll har lagts till. Genom ändringen ges det förutsättningar för att i startsamrådet redogöra för vad som ska kontrolleras, hur kontrollerna ska göras och vem som ska göra kontrollerna. Härigenom får byggnadsnämnden en god bild över vilken kompetens som byggherren har tillgång till, hur den är förankrad i kontraktshandlingar med projektörer och utförare och vilket behov som finns av sakkunnigkontroll. En förutsättning för ett effektivt startsamråd är att byggherren och kontrollansvarig har tagit ställning till dessa frågor innan samrådet äger rum. Vidare är det viktigt att byggnadsnämnden noterar att det i kontrollplanen anges att en projekteringskontroll kommer att ske före utförandet. Vid arbetsplatsbesöket får sedan byggnadsnämnden följa upp hur projekteringen överensstämmer med det som har utförts.

Bestämmelsen i *punkt 3* har förts över från punkt 2. Paragrafens numrering har ändrats därefter. Ändringen utgör ingen ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.2.

20 §

Om byggnadsnämnden finner att de åtgärder som *startsamrådet* avser kräver tillstånd av eller anmälan till någon annan myndighet, ska nämnden upplysa byggherren om detta under samrådet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om byggnadsnämndens skyldighet att upplysa om tillstånd av eller anmälan till annan myndighet för de åtgärder som startsamrådet avser.

Ändringen i paragrafen är en följd av att uttrycket tekniskt samråd ändrats till ”startsamråd”, se kommentaren till 14 §. Ändringen utgör inte någon ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.1.

21 §

Byggnadsnämnden ska föra protokoll över *startsamrådet*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om protokoll över startsamrådet.

Ändringen i paragrafen är en följd av att uttrycket tekniskt samråd ändrats till ”startsamråd”, se kommentaren 14 §. Ändringen utgör inte någon ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.1.

Förfarandet när det inte behövs något *startsamråd*

22 §

Om det enligt 14 § inte behövs något *startsamråd*, ska byggnadsnämnden i beslutet om lov eller snarast möjligt därefter eller efter det att anmälan har kommit in

1. ge startbesked, eller
2. förelägga byggherren att ge in de ytterligare handlingar som behövs för nämndens prövning i frågan om startbesked.

Om byggnadsnämnden finner att de åtgärder som lovet eller anmälan avser kräver tillstånd av någon annan myndighet, ska nämnden upplysa byggherren om detta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet när det inte behövs något startsamråd.

Ändringen i *första stycket*, är en följdändring av att uttrycket tekniskt samråd ändrats till ”startsamråd”. Ändringen utgör inte någon ändring i sak. Som en följd härav har rubriken närmast före 22 § ändrats.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.1.

Behovet av sakkunnigkontroll

22 a §

Vid prövning av behovet av att en åtgärd eller ett byggnadsverk kontrolleras av någon som är sakkunnig enligt 7 § andra stycket 2 ska särskild hänsyn tas till den risk för allvarliga personskador som kan uppkomma om åtgärden eller byggnadsverket inte uppfyller föreskrivna krav. Hänsyn ska också tas till den risk för allvarliga störningar för samhället eller miljön som kan uppkomma om kraven inte uppfylls.

Av föreskrifter som meddelas med stöd av 16 kap. 11 § 3 framgår vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska vara föremål för obligatorisk sakkunnigkontroll.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om prövning av behovet av sakkunnigkontroll. Närmast före har en ny rubrik införts.

Behovet av sakkunnigkontroll avgörs utifrån risken för allvarliga personskador om åtgärden eller byggnadsverket inte uppfyller föreskrivna krav. Nämndens bedömning tar inte sikte på något särskilt tekniskt egenskapsområde. Behov av sakkunniga kan uppkomma på ett eller flera egenskapsområden. Av betydelse för nämndens bedömning är härvid också vilken kompetens som byggherren har tillgång till. Om byggherren kan visa att kompetensen är hög är behovet av sakkunnigkontroll mindre, är kompetensen låg är behovet större. Samhällets intresse av att de krav som gäller för åtgärden uppfylls innebär att det kan finnas behov av sakkunnigkontroll även i de fall det finns hög kompetens inom byggherrens organisation.

Bestämmelserna i *första stycket första meningen* har förts över från 7 kap. 2 § plan- och byggförordningen (2011:338). Av *andra meningen* i första stycket framgår att hänsyn ska tas till den risk för allvarliga störningar för samhället eller miljön som kan uppkomma om kraven inte uppfylls. Här kommer byggnadsverkets användning i blickpunkten. En kollaps av en ensligt belägen kommunikationsmast eller ett ras i ett vattentorn utanför tätbebyggt område till följd av att kraven inte har uppfyllts under byggprocessen kanske inte har så stor betydelse för bedömningen av risken för personskador. Däremot kan kollapsen eller raset få stor betydelse för samhället och medborgarna om kommunikationerna begränsas eller om vattenförsörjningen äventyras. På motsvarande sätt kan bristande kravuppfyllelse leda till miljöstörningar. Om byggnadsverket ska användas för att bedriva miljöfarlig verksamhet kan ett ras eller en brand få allvarliga konsekvenser för miljön genom exempelvis utsläpp av miljöfarliga ämnen. Att verksamheten i sig måste miljöprövas enligt miljöbalkens regler gör inte behovet av sakkunnigkontroll mindre. Tvärtom kan den prövning som görs enligt miljöbalkens regler visa att en sakkunnigkontroll är motiverad, se 6 kap. 11 § miljöbalken.

I *andra stycket* anges att det av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 11 § 3 framgår vilka åtgärder eller byggnadsverket som ska vara föremål för obligatorisk sakkunnigkontroll. I vilka fall den obligatoriska sakkunnigkontrollen ska utföras anges i föreskrifter

som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vad som ska kontrolleras framgår av kontrollplanen, se 7 § första stycket 1.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.3 och 11.5.4.

23 §

Efter prövning av det förslag till kontrollplan som byggherren har lämnat enligt 18 § första stycket 1, behovet av sakkunniga enligt 22 a § och på grundval av det som framkommit vid startsamrådet eller annars i handläggningen av ärendet ska byggnadsnämnden med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § får påbörjas, om

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,

2. ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd som avses i 16 § har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd,

3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:545) om skyddsrum,

4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, och

5. de villkor som har uppställts enligt 4 kap. 14 § eller 9 kap. 37 a § är uppfyllda.

Vid anmälan som avser åtgärder enligt 9 kap. 4 a–4 c §§ ska byggnadsnämndens bedömning enligt första stycket endast omfatta det som anges i första stycket 1.

I paragrafen regleras förutsättningarna för att meddela ett startbesked.

Ändringen i *första stycket* innebär att bestämmelsen i 24 § har förts över och prövningen av behovet av sakkunniga har lagts till.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.5.

24 §

I startbeskedet ska byggnadsnämnden

1. fastställa den kontrollplan som ska gälla för åtgärderna, med uppgift om vem eller vilka som är sakkunniga eller kontrollansvariga,

2. bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna, om sådana villkor behövs,

3. bestämma villkor och ungefärlig tidpunkt för utstakning, om utstakning behövs,

4. bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked,

5. ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den mån sådana upplysningar behövs, och

6. ange vid vilken tidpunkt som åtgärderna får påbörjas om de enligt 9 kap. 36 eller 37 § inte får påbörjas direkt eller om beslutet om lov för åtgärderna enligt 42 a § inte får verkställas direkt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om startbeskedets innehåll.

Punkt 1 har ändrats. Ändringen innebär att det som tidigare föreskrevs om underlaget för byggnadsnämndens beslut om startbesked har förts över till 23 §, se vidare kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.5.

25 §

Ett startbesked för lovpliktiga åtgärder upphör att gälla den dag då beslutet om lov upphör att gälla.

Ett startbesked för anmälningspliktiga åtgärder upphör att gälla två år efter att startbeskedet gavs. Om arbetena då har påbörjats men inte avslutats och ett nytt *startsamråd* behövs, ska byggnadsnämnden kalla till ett nytt *startsamråd*. Om det finns förutsättningar för slutsamråd enligt 30 § får byggnadsnämnden i stället kalla till slutsamråd.

Det som sägs om slutsamråd i andra stycket gäller även när startbesked enligt första stycket upphör att gälla.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när ett startbesked upphör att gälla.

I *andra stycket* har en följdändring gjorts. Ändringen är en följd av att uttrycket tekniskt samråd har ändrats till ”startsamråd”. Ändring utgör inte någon ändring i sak. Vidare görs en språklig ändring i stycket där uttrycket sammanträde för tekniskt samråd ändras till enbart startsamråd.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.1.

27 §

Efter ett startbesked enligt 23 § ska byggnadsnämnden minst en gång under arbetets gång besöka den plats där åtgärderna genomförs, om

1. startbeskedet har föregåtts av ett *startsamråd*, och
2. ett arbetsplatsbesök inte kan anses obehövligt.

Ett arbetsplatsbesök ska alltid göras, om startbeskedet avser ett stort eller komplicerat byggprojekt eller om byggnadsnämnden och byggherren vid *startsamrådet* har kommit överens om ett arbetsplatsbesök.

Paragrafen innehåller bestämmelser om arbetsplatsbesök.

I *första stycket 1* och *andra stycket* har en följdändring gjorts till följd av att uttrycket tekniskt samråd har ändrats till ”startsamråd”. Ändringarna utgör inte någon ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.1.

28 §

Byggnadsnämnden ska vid ett arbetsplatsbesök gå igenom hur genomförda åtgärder förhåller sig till de krav som gäller enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet och de villkor som har beslutats.

Byggnadsnämnden ska föra protokoll över arbetsplatsbesöket. Protokollet ska skickas till byggherren och den kontrollansvarige.

Paragrafen innehåller bestämmelser om arbetsplatsbesökets innehåll och protokoll över arbetsplatsbesöket.

Av *första stycket*, som är nytt, framgår att byggnadsnämnden vid ett arbetsplatsbesök ska gå igenom hur genomförda åtgärder förhåller sig till de krav som gäller enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet och de villkor som har beslutats. Till följd av det nya stycket har paragrafen ändrats redaktionellt.

I *andra stycket* regleras bestämmelser om protokoll över arbetsplatsbesöket.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.6.

30 §

I samband med att byggåtgärder som har omfattats av ett *startsamråd* avslutas ska byggnadsnämnden kalla till ett slutsamråd, om det inte är uppenbart obehövligt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när byggnadsnämnden ska kalla till ett slutsamråd.

Paragrafen har ändrats som en följd av att benämningen tekniskt samråd ändrats till ”startsamråd”. Ändringen utgör inte någon ändring i sak. Vidare görs en språklig ändring i stycket där uttrycket sammanträde för slutsamråd ändras till enbart slutsamråd.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.1.

31 §

En kallelse enligt 30 § ska vara skriftlig och skickas till

1. byggherren,
2. den eller de kontrollansvariga,
3. *den eller de sakkunniga, och*
4. övriga som enligt byggnadsnämnden bör ges tillfälle att delta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kallelse till slutsamråd.

I *punkt 3* föreskrivs att byggnadsnämnden ska kalla den eller de sakkunniga till slutsamråd. Tidigare punkt utgör därefter *punkt 4*.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.7.

32 §

Slutsamrådet ska normalt hållas på den plats där byggåtgärderna har genomförts. Vid slutsamrådet ska följande gås igenom:

1. hur kontrollplanen, andra villkor i startbeskedet och kompletterande villkor har följts,
2. avvikelser från de krav som gäller för åtgärderna,
3. den kontrollansvariges utlåtande enligt 11 § 6,
4. *sakkunnigutlåtanden, om sådana har lämnats,*
5. den kontrollansvariges och byggnadsnämndens dokumentation över besök på byggarbetsplatsen och annan dokumentation över arbetets utförande,
6. behov av andra åtgärder, och
7. förutsättningarna för ett slutbesked.

Paragrafen innehåller bestämmelser om slutsamrådet.

Av *punkt 4*, som har ändrats, framgår att vid slutsamrådet ska sakkunnigutlåtanden gås igenom om sådana har lämnats. Byggnadsnämnden ska godta ett utlåtande från en sakkunnig om det inte finns anledning att ifrågasätta dess innehåll. Om det finns anledning att ifrågasätta innehållet, får nämnden begära att utlåtandet kompletteras. Paragrafens numrering har ändrats därefter.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.4.

34 §

Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked godkänna att en eller flera åtgärder som avses i 3 § ska anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk, om

1. byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet *och* beslut om kompletterande villkor är uppfyllda,

2. byggherren har visat att denne har gett in en klimatdeklaration enligt lagen (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader eller gjort sannolikt att det inte finns någon skyldighet att ge in en klimatdeklaration, och

3. nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap.

Ett slutbesked hindrar inte byggnadsnämnden från att pröva om det finns förutsättningar för ingripande enligt 11 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om slutbesked.

Ändringen i *första stycket 1* innebär de krav som ska vara uppfyllda för att ett byggnadsverk ska få tas i bruk är kumulativa.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att ett slutbesked inte hindrar byggnadsnämnden från att ingripa enligt 11 kap. 5 §, det vill säga om det finns anledning att anta att en bestämmelse i denna lag, i föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-förordningar som rör frågor inom lagens tillämpningsområde inte har följts. Det kan exempelvis ske genom ett åtgärdsföreläggande om det senare visar sig att ett krav inte är uppfyllt.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.8.

11 kap. Tillsyn 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,

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, certifierade byggprojekteringsföretag, *sakkunniga* 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.

Paragrafen innehåller en uppräknig av vilka bestämmelser kapitlet innehåller.

Punkten 5 har ändrats språkligt. Kontrollanter har ersatts med funktionskontrollanter. Vidare har paragrafen ändrats genom att sakkunniga lagts till. Ingridanden mot funktionskontrollant, certifierat byggprojekteringsföretag, sakkunnig eller kontrollansvarig regleras i 34–36 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.5.

Kontrollföreläggande

17 a §

Om det behövs för att säkerställa att det krav på underhåll som gäller enligt 8 kap. 14 § uppfylls, får byggnadsnämnden förelägga byggnadsverkets ägare eller nyttjanderättshavare att se till att byggnadsverket kontrolleras. Föreläggandet får endast omfatta de tekniska egenskapskrav som avses i 8 kap. 4 första stycket 1, 2 eller 4.

Byggnadsnämnden ska i föreläggandet ange

- 1. vad som ska kontrolleras,*
- 2. vilken kunskap och erfarenhet som krävs för att utföra kontrollen, och*
- 3. när resultatet av kontrollen ska redovisas för nämnden.*

Om det av redovisningen framgår att det krav som kontrollen avser inte uppfylls, ska redovisningen innehålla uppgift om vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppfylla kravet och när det i så fall ska ske.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontrollföreläggande. Närmast före har en ny rubrik införts.

Av *första stycket* framgår att byggnadsnämnden har en generell möjlighet att kunna förelägga om kontroll i ett enskilt fall, kontrollföreläggande, för att kontrollera om ägaren eller nyttjanderättshavaren uppfyller de underhållskrav som ställs i plan- och byggreglerna. Kända byggnadstekniska brister eller illa underhållna byggnadsdelar är exempel på fall där ett kontrollföreläggande kan vara motiverat. Möjligheten till föreläggande om kontroll är begränsat till de tekniska egenskapskrav som gäller bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning.

Eftersom det är byggnadsverkets ägare som ansvarar för att de tekniska egenskapskraven på underhåll som gäller enligt 8 kap. 14 § uppfylls, har denne att se till att byggnadsverket kontrolleras. Byggnadsnämnden behöver inte besiktiga eller på annat sätt konstatera

att det finns sådana brister i underhållet att det krävs en sakkunnig för att ta fram en underhållsutredning enligt 18 §.

Ett kontrollföreläggande får också riktas till en nyttjanderätts-havare. Det kan vara aktuellt om det är nyttjanderättshavaren som har underhållsansvaret för det egenskapskrav som ska kontrolleras. I det enskilda fallet kan det vara oklart vem som har underhålls-ansvaret för det som ska kontrolleras. Det kan vara ägaren eller nytt-janderättshavare eller båda. Byggnadsnämnden behöver då utreda vem kontrollföreläggandet ska riktas mot.

I föreläggandet ska det anges vad ägaren eller nyttjanderätts-havaren ska fullgöra för att följa föreläggandet. Ett beslut om före-läggande om kontroll får förenas med vite enligt 37 §. I likhet med vad som gäller för exempelvis åtgärds- eller rättelseförelägganden kan nämnden besluta om hur och när kontrollen ska utföras på ägarens bekostnad enligt 27 § tredje stycket. Ett kontrollföreläggande ska antecknas i fastighetsregistret, se 40 och 41 §§. Föreläggandet gäller vid byte av ägare enligt 46 §.

Av *andra stycket 1* framgår det att i ett kontrollföreläggande ska anges vad det är som ska kontrolleras. Nämnden måste ange vilket krav i plan- och byggförordningen (2011:388) och Boverkets före-skrifter som kontrollen ska göras mot. En svepande uppmaning att exempelvis kontrollera byggnadsverkets bärförmåga är inte tillräckligt.

Av *andra stycket 2* framgår att det i föreläggandet ska anges vilken kunskap och erfarenhet som krävs för att utföra kontrollen. Det kan vara tillräckligt att kontrollen utförs av någon som har tillräcklig kunskap och erfarenhet för att kunna bedöma om exempelvis anord-ningen uppfyller det aktuella kravet. Det kan vara fråga om en fastighetsskötare eller en drifttekniker eller någon annan som har rele-vant kunskap och erfarenhet. I fråga om taksäkerhet kan kontrollen till exempel utföras av någon som har erfarenhet av att arbeta på tak. Om det är fråga om att kontrollera hållfastheten i bärande konstruk-tioner kan det vara rimligt att kontrollen utförs av någon som har särskild erfarenhet och kunskap inom det området. Vilka krav på kunskap och erfarenhet som ska gälla i det enskilda fallet är en fråga för byggnadsnämnden att ta ställning till utifrån det byggnadsverk eller den byggnadsdel som ska kontrolleras. Vilken kompetens som normalt krävs för att utföra en kontroll av de krav som ställs i Bo-verkets föreskrifter bör som utgångspunkt vara att certifierade sak-kunniga ska användas när det behövs.

Av *andra stycket 3* framgår att det i föreläggandet om kontroll ska anges när resultat av kontrollen ska redovisas för nämnden. I redovisningen ingår att ange om det aktuella kravet uppfylls eller om kravet inte uppfylls.

I *tredje stycket* anges att om det av redovisningen framgår att det krav som kontrollen avser inte uppfylls, ska redovisningen innehålla uppgift om vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppfylla kravet och när det i så fall ska ske.

Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2.

18 §

Om det brister i underhållet av ett byggnadsverk, får byggnadsnämnden uppdra åt en sakkunnig att utreda behovet av underhållsåtgärder. Innan nämnden beslutar om ett sådant uppdrag, ska nämnden i ett föreläggande ge byggnadsverkets ägare tillfälle att inom en viss tid ge synpunkter på uppdraget och på frågan om vem som ska betala kostnaderna för uppdraget.

Den sakkunnige ska vara certifierad enligt 10 kap. 7 § *andra stycket 2*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om föreläggande om underhållsutredning.

Andra stycket har ändrats som en följd av att det anges i 10 kap. 7 § *andra stycket 2* att en sakkunnig ska vara certifierad. Ändringen utgör ingen ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.5.

27 §

Om ett föreläggande enligt 17 § inte följs, får byggnadsnämnden besluta att på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt vidta de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för att pröva frågan om lov.

När den tid för synpunkter som har angetts i ett föreläggande enligt 18 § har gått ut, får byggnadsnämnden uppdra åt en särskilt sakkunnig att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder.

Om ett föreläggande enligt 17 a, 19, 20, 21, 22, 23 eller 24 § inte följs, får byggnadsnämnden besluta att åtgärden ska genomföras på den försumliges bekostnad och hur det ska ske.

Paragrafen innehåller bestämmelser om genomförande på bekostnad av den som har fått ett föreläggande.

Tredje stycket har ändrats. Ändringen innebär att 17 a § har lagts till. I likhet med vad som gäller för exempelvis åtgärds- eller rättelseförelägganden får nämnden besluta om att kontrollen ska utföras på ägarens bekostnad samt hur och när den ska göras.

Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2.

35 §

Om byggnadsnämnden finner att en kontrollansvarig som avses i 10 kap. 9 § har åsidosatt sina skyldigheter enligt 10 kap. 11 §, ska nämnden

1. entlediga den kontrollansvarige från sitt uppdrag och underrätta den som har certifierat den kontrollansvarige om beslutet, och
2. efter förslag från byggherren besluta om en ny kontrollansvarig.

Det som sägs i första stycket tillämpas också i fråga om en sakkunnig som har åsidosatt sina skyldigheter enligt 10 kap. 8 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om entledigande av en kontrollansvarig som har åsidosatt sina skyldigheter.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att om nämnden finner att en sakkunnig har åsidosatt sina skyldigheter enligt 10 kap. 8 § ska den entlediga den sakkunnige från sitt uppdrag och underrätta den som har certifierat den sakkunnige om beslutet. Efter förslag från byggherren besluta om en ny sakkunnig. Ändringen motsvarar de bestämmelser som gäller för kontrollansvariga.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.5.

36 §

Om en kontrollansvarig har visat sig vara olämplig för sin uppgift, får den som har certifierat den kontrollansvarige återkalla certifieringen. Motsvarande gäller i fråga om ett certifierat byggprojekteringsföretag *och en sakkunnig*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av certifiering.

I *andra meningen* har sakkunnig lagts till. Ett certifikat för en sakkunnig får alltså återkallas om han eller hon har visat sig vara olämplig för sin uppgift.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.5.

37 §

Ett föreläggande enligt 17 a, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 26 b eller 26 c § eller ett beslut om förbud enligt 25, 30, 31, 32, 32 a eller 33 § får förenas med vite.

Vitet får inte förvandlas till fängelse.

Frågor om utdömande av vite prövas av mark- och miljödomstol.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vite.

Första stycket har ändrats. Ändringen innebär att 17 a § har lagts till. Ändringen innebär att ett beslut om föreläggande om kontroll får förenas med vite.

Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2.

40 §

Den myndighet som beslutar om ett föreläggande enligt 17 a, 19, 20, 21, 22 eller 23 § eller förbud enligt 33 § ska genast skicka beslutet till inskrivningsmyndigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om anteckningar i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Paragrafen har ändrats. Ändringen innebär att 17 a § har lagts till.

Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2.

46 §

Om ett föreläggande enligt 17 a, 19, 20, 21, 22 eller 23 § eller förbud enligt 33 § har riktats mot fastighetens ägare och fastigheten därefter byter ägare, gäller föreläggandet eller förbudet i stället mot den nya ägaren.

Paragrafen innehåller bestämmelser om verkan av ett föreläggande eller förbud vid ägarbyte.

Paragrafen har ändrats. Ändringen innebär att 17 a § har lagts till.

Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2.

13 kap. Överklagande

2 §

Kommunala beslut enligt denna lag får inte överklagas i den del de avser

1. avbrytande av ett planarbete,
2. planbesked enligt 5 kap. 2 §,
3. andra frågor om gatukostnader än de som avses i 1 § 6,
4. villkorsbesked enligt 9 kap. 19 §,
5. förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 27 §,
6. behovet av kontrollansvarig, *startsamråd*, *sakkunnig* eller slutsamråd,
7. ingripandebesked enligt 11 kap. 7 §, eller
8. en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked.

Att tvister rörande gatukostnader prövas av mark- och miljödomstol framgår av 15 kap. 10 §.

Beslut enligt 3 kap. 9 § andra stycket eller 5 kap. 11 a § tredje stycket om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas får inte överklagas särskilt.

Paragrafen innehåller bland annat bestämmelser om vilka kommunala beslut som inte får överklagas.

Punkten 6 har ändrats på så sätt att uttrycket särskilt har utgått framför ordet sakkunnig. Vidare har en följdändring gjorts genom att benämningen tekniskt samråd har ändrats till startsamråd. Ändringarna, som också är redaktionella, utgör inga ändringar i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.1.

6 §

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4, 5 och 5 a §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas till mark- och miljödomstol. *Detsamma gäller Boverkets beslut i ärenden om certifiering enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 9 § och länsstyrelsens beslut i ärenden om kontroll som har meddelats med stöd av 16 kap. 11 §.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka beslut som får överklagas till mark- och miljödomstol.

Av den nya *andra meningen* framgår att Boverkets beslut i ärenden om certifiering och länsstyrelsens beslut i ärenden om kontroll av motordrivna anordningar får överklagas till mark- och miljödomstol.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.4.

16 kap. Bemyndiganden

Föreskrifter om funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, *sakkunniga och kontrollansvariga*

9 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela

1. föreskrifter om *vad som i fråga om kunskap, erfarenhet, lämplighet och certifiering krävs av funktionskontrollanter enligt 8 kap. 25 §, sakkunniga enligt 10 kap. 7 § och kontrollansvariga enligt 10 kap. 9 §,*

2. föreskrifter om vad som i fråga om kunskap, erfarenhet och certifiering krävs av sådana byggprojekteringsföretag som avses i 9 kap. 32 b §,

3. de föreskrifter i övrigt om *sakkunniga* och kontrollansvariga som behövs utöver bestämmelserna i 10 kap. 7–13 §§, och

4. föreskrifter om vilka bostadshus som ska omfattas av 9 kap. 32 b och 32 c §§ och 10 kap. 25 a §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får överlämna frågor om certifiering enligt första stycket 1 eller 2 till organ som har ackrediterats för ändamålet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll eller organ som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om certifiering.

Paragrafen har ändrats både redaktionellt och i sak. De redaktionella ändringarna utgörs av att föreskrifterna om personcertifiering har samlats i *punkt 1* och certifierade byggprojekteringsföretag i *punkt 2*. Därtill har *punkt 3* ändrats redaktionellt. I sak innebär ändringen att föreskriftsrätten i fråga om funktionskontrollanter överensstämmer med den som gäller för sakkunniga och kontrollansvariga. För dessa personer har också föreskriftsrätten utökats till att omfatta frågor om lämplighet.

Av det nya *andra stycket* framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till ackrediterade certifieringsorgan och utländska sådana.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.2 och 13.3.5.

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om

1. kontroll av att föreskrifter som har meddelats med stöd av 2, 5 eller 6 § följs,

2. kontroll av att kraven enligt förordning (EU)2016/424 uppfylls, och

3. vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska vara föremål för obligatorisk sakkunnigkontroll enligt 10 kap. 22 a §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om första stycket 1 och 2 överlämna frågor om kontroll till organ som har ackrediterats för ändamålet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll eller organ som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kontroll.

Av punkten 3, som är ny, framgår att regeringen får bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter om vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska vara föremål för obligatorisk sakkunnigkontroll.

Av det nya *andra stycket* framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till ackrediterade kontrollorgan och utländska sådana.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.4, 13.3.2 och 13.3.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2025.

2. Bestämmelserna i 10 kap. 5–9, 11, 14, 18, 19–25, 27, 28, 30–32 och 34 §§ och 11 kap. 35 och 36 §§ tillämpas på åtgärder eller åsidosättanden som omfattas av ansökan om lov enligt 9 kap. 21 § eller anmälan, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §, som har gjorts efter ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 14.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:545) om skyddsrum

3 kap. Byggande och kontroll av skyddsrum

5 §

Vid ett *startsamråd* enligt 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900) ska en genomgång göras av de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att ett skyddsrum ska kunna antas komma att uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 3 § och med stöd av 2 kap. 4 § denna lag.

Bestämmelserna i 10 kap. 3, 5–7, 18, 27, 29 och 34–37 §§ plan- och bygglagen om kontroll m.m. och om *slutbesked* ska tillämpas på arbetet med att bygga ett skyddsrum.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyddsrum i samband med nybyggnation.

Första stycket är en följdändring av att benämningen tekniskt samråd har ändrats till startsamråd.

I *andra stycket* har det gjorts en korrigeringsändring där ordet slutbevis har ändrats till slutbesked. Ändringen utgör ingen ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.1.

16.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Bilaga

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ

Verksamhet

Ackrediterade certifieringsorgan

certifiering av certifierade byggprojektteringsföretag, funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga (SFS 2011:338)

Arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning (SFS 1997:238) och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem (SFS 1997:239)

Bilagan innehåller de privaträttsliga organ hos vilka tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar ska tillämpas.

Ändringen innebär att ackrediterade certifieringsorgan tas in i bilagan och att handlingsoffentlighet ska tillämpas i deras respektive verksamheter när det gäller handläggning av frågor om certifiering, certifierade byggprojekteringsföretag, funktionskontrollanter, sakkunniga och kontrollansvariga. Detta innebär att det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar i tillämpliga delar ska gälla i dessa delar av organens verksamhet. Organen ska vidare vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndighet, se bland annat 4–6 kap. och arkivlagen (1990:782). Detta framgår av 2 kap. 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.3.

Kommittédirektiv 2022:43

Förstärkt byggkontroll för att förhindra allvarliga personskador

Beslut vid regeringssammanträde den 25 maj 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska dels utreda och lämna förslag på hur det för vissa byggnadsverk kan införas en förstärkt kontroll av att vissa tekniska egenskapskrav uppfylls, dels utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i plan- och byggregelverket. Syftet med utredningen är bl.a. att förhindra att brister i byggnadsverk leder till olyckor, framför allt sådana med allvarliga personskador som följd.

Utredaren ska bl.a.

- utreda och föreslå hur en förstärkt kontroll av vissa egenskapskrav kan införas vid projektering och uppförande av vissa byggnadsverk samt ta ställning till om en liknande kontroll även bör införas under förvaltningsskedet och föreslå hur den i så fall bör utformas,
- utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i plan- och byggregelverket, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2023.

Uppdraget att stärka dagens kontrollsystem

Bestämmelser om krav på byggnadsverk finns i 8 kap. plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Enligt 8 kap. 4 § PBL ska ett byggnadsverk ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning. Brister i dessa egenskaper kan leda till att det i byggnadsverk plötsligt och utan förvarning inträffar olyckor med bl.a. allvarliga personskador som följd.

Ett exempel på där brister i bärförmåga, stadga och beständighet ledde till risk för liv, hälsa och säkerhet är takraset i idrottshallen Tarfalalahallen i Kiruna i mars 2020, där ungefär hälften av byggnaden föll ihop. I den rapport som Statens haverikommission (SHK) har gjort med anledning av händelsen framkommer att den huvudsakliga orsaken till raset var fel i dimensioneringen av takkonstruktionen som varken identifierades vid dimensioneringskontrollen eller vid uppförandet av hallen (rapport RO 2021:01). SHK bedömer i rapporten att det offentligas kontroller av en byggnads bärande konstruktion är nästintill obefintliga. I samma rapport framhåller SHK att det finns brister på systemnivå som innebär att byggprocessen i flera avseenden är alltför översiktligt reglerad, att kravnivån på kompetens och kontroller inte motsvarar potentiella konsekvenser av eventuella fel i byggnader och att det saknas specifika krav på kontroller med syfte att upprätthålla en konstruktions bärförmåga i förvaltningskedet. Byggnadsras har varit ett återkommande problem i Sverige och enligt SHK finns det risk för att människor kommer till skada eller omkommer i framtida byggnadsras om ingenting görs. I sin rapport rekommenderar SHK krav på dimensioneringskontroll av en oberoende aktör, kontroll av att byggnaden är uppförd enligt konstruktionsunderlaget innan slutbesked lämnas och krav på återkommande kontroller och underhållsåtgärder av befintliga byggnader för att bärförmågan ska bibehållas.

Regeringen gav i oktober 2021 Boverket i uppdrag att bl.a. utreda de samhällsekonomiska konsekvenserna av de åtgärder som SHK har föreslagit med anledning av takraset i Tarfalalahallen (Fi 2021/03285). Av Boverkets rapport framgår att myndigheten delar SHK:s problembild att det finns systematiska brister i regelverket för plan- och byggprocessen ur ett säkerhetsperspektiv och bedömer att de rekommenderade åtgärderna skulle leda till en kraftig minskning av rasolyckor.

Boverket bedömer att det är samhällsekonomiskt lönsamt att införa regler om kontroll av bärförmåga i både byggprojekt och befintliga byggnader.

Även brister i kraven gällande säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning kan leda till plötsliga och allvarliga följder för bl.a. människors liv och hälsa. Boverket har i sin rapport föreslagit att de regeländringar som aktualiseras genom SHK:s rapport utreds från ett helhetsperspektiv som omfattar samtliga dessa områden, i syfte att konsekvent förhindra personsador i byggnadsverk oavsett teknisk anledning (rapport 2022:1).

Många fel, brister och skador i byggnader orsakas av att metoder och material som inte är tillräckligt beprövade används. Brister i motivation och engagemang samt bristande kunskap avseende riskbedömningar och riskhantering är också orsak till fel, brister och skador (se exempelvis Boverkets rapport 2018:36).

Föreslå förstärkta och tillförlitliga kontroller vid projektering och uppförande

Plan- och byggregelverket har sedan 1980-talet utvecklats i riktning mot att i allt högre grad tydliggöra byggherrens ansvar för projektering och utförande av byggnadsarbeten samtidigt som den offentliga kontrollen har minskat.

Enligt plan- och bygglagen är det byggherren som ansvarar för att varje byggåtgärd utförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden (10 kap. 5 § PBL). Om åtgärden är anmälnings- eller lovpliktig finns det krav på att det ska finnas en kontrollplan, som fastställs av byggnadsnämnden i samband med att startbesked ges. Av kontrollplanen ska det bl.a. framgå vilka kontroller som ska göras, vad kontrollerna ska avse och om kontrollerna ska ske inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll eller av en certifierad sakkunnig (10 kap. 6 och 8 §§ PBL).

Huvudregeln är att det för anmälnings- och lovpliktiga åtgärder ska finnas en certifierad kontrollansvarig (10 kap. 9 och 10 §§ PBL). Dennes roll är bl.a. att biträda byggherren med att upprätta förslag till kontrollplan, att se till att kontrollplanen och gällande bestämmelser och villkor för åtgärderna följs samt att se till att nödvändiga kontroller utförs (10 kap. 11 § PBL). Den kontrollansvariga ska ha en

självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras (10 kap. 9 § PBL).

Det finns i plan- och byggregelverket inga krav på byggherrens egen kompetens. I de fall byggherren inte själv besitter kompetens för den åtgärd som ska genomföras behöver denne knyta rätt kompetens till sig. Det kan vara såväl sakkunniga som anlitas för projektering, exempelvis konstruktörer och brandingenjörer, som entreprenörer som anlitas för utförandet.

Av SHK:s rapport om takraset i Tarfalahallen framgår att byggherren för Tarfalahallen inte hade kompetens i konstruktionsfrågor knuten till sig utan förlitade sig på entreprenörerna. Stommen och takplåten dimensionerades var för sig av olika företag, utan att vare sig byggherren eller någon av entreprenörerna tog ett helhetsgrepp om den bärande konstruktionen. Dimensioneringskontrollen av stommen utfördes av en person som var anställd vid samma företag som konstruktören. I Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpningen av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder) finns det allmänna råd som anger att byggherrens dimensioneringskontroll bör utföras av en person som inte har varit delaktig i framtagandet av de handlingar som ska kontrolleras och att graden av organisatorisk och ekonomisk självständighet för den som utför dimensioneringskontrollen bör ökas vid projekt av mer komplicerad natur (25 §). Även om det hade varit lämpligt att en person i mer självständig ställning till konstruktören hade granskat konstruktionen, ansåg SHK att förfarandet vid dimensioneringskontrollen inte kunde sägas ha brutit mot någon föreskrift. Vidare bedömde SHK att kontrollplanen var alldeles för översiktligt utformad och att kontrollerna inte var tillräckligt omfattande. SHK anger i sin rapport att huruvida brister i en konstruktion upptäcks är helt avhängigt kompetensen och ambitionen hos byggherren eller de personer eller företag som denne anlitar. Raset i Tarfalahallen är ett exempel där allvarliga brister inte fångades upp genom de kontroller som gjordes under projekterings- och byggskedet.

Kontrollplanens uppgift är att ange omfattningen, sättet och formen för bestyrkande av byggnadens eller anläggningens överensstämmelse med egenskapskraven (prop. 1993/94:178 s. 73 och 74). Efter uppmärksammade brister förtydligades kravet på innehåll och form vid införande av plan- och bygglagen (prop. 2009/10:170 s. 301–305). Som underlag till Boverkets rapport om kartläggning av fel, brister och skador i byggsektorn (rapport 2018:36) har bl.a. djupintervjuer

genomförts med aktörer som representerar projektörer, entreprenörer, fastighetsbolag, besiktningsmän, kontrollansvariga, forskare, försäkringsbolag m.fl. Vid intervjuerna har det framkommit att användandet av kontrollplaner fortfarande utgör ett problem eftersom tillämpningen inte fungerar på det sätt som det var tänkt. Många lyfter att någon form av tredjepartskontroll skulle vara ett bättre alternativ liksom certifiering för fler yrkesgrupper.

Förutom de kontroller av byggnadsverket som utförs av byggherren eller de personer eller företag som denne anlitar, utför byggnadsnämnden viss kontroll. Byggnadsnämnden ska skaffa sig en viss insyn i projektet och göra de påpekanden som nämnden finner anledning till. Om åtgärden är anmälnings- eller lovpliktig får den inte påbörjas förrän byggnadsnämnden har gett startbesked och fastställt en kontrollplan (10 kap. 3 och 24 §§ PBL). Byggherren ska, utöver ansökningshandlingarna, lämna in de tekniska handlingarna till byggnadsnämnden som krävs för att nämnden ska kunna pröva frågan om startbesked (10 kap. 18 § PBL). En förutsättning för startbesked är att byggnadsnämnden bedömer att åtgärden kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven (10 kap. 23 § PBL). Genom bedömningen av den föreslagna kontrollplanen ska byggnadsnämnden föreställa sig vilka misslyckanden som kan tänkas uppkomma under byggtiden och göra en riskbedömning. Byggnadsnämnden ska slutligen med ett slutbesked godkänna att åtgärden kan anses vara slutförd. Byggnadsverket får som huvudregel inte tas i bruk förrän byggherren har visat att samtliga krav som gäller för åtgärden är uppfyllda (10 kap. 34 §). Utgångspunkten är att den kontrollansvarigas bedömningar ska godkännas, om inte nämnden finner särskilda skäl att ifrågasätta dem (prop. 2009/10:170 s. 327). Byggnadsnämndens byggtekniska kompetens och riskbedömningsförmåga har betydelse för kvaliteten på kontrollen. Som exemplet med Tarfalahallen visar finns det risk för att brister som förutsätter närmare granskning av konstruktionshandlingar eller ingående kontroll på plats aldrig upptäcks av byggnadsnämnderna.

SHK har i rapporten om Tarfalahallen behandlat frågan om ett återinförande av byggnadsnämndens granskning av konstruktionshandlingar, men bedömt att detta skulle innebära gränsdragningsproblem mellan byggherrens och byggnadsnämndens ansvar. Det skulle, enligt SHK, sannolikt också vara svårt att få lämplig kompetens i alla kommuner och enhetlighet i de bedömningar som görs i

olika kommuner. SHK har i stället rekommenderat en kontroll som utförs av en aktör som är fristående från byggnadsnämnden, byggherren och entreprenörer och som kontrolleras av en myndighet. Myndighetskontrollen skulle, enligt SHK, kunna utformas t.ex. genom ackreditering eller certifiering.

Bristerna i dagens kontroll vid projektering och uppförande av byggnadsverk medför att kontrollen behöver stärkas utan att byggherrens ansvar för byggåtgärden samtidigt minskar. Det gäller, i linje med vad Boverket framfört, kontrollen av såväl bärförmåga, stadga och beständighet som säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning. Syftet är att konsekvent förhindra brister i byggnadsverk som kan leda till bl.a. allvarliga personskador, oavsett teknisk anledning.

Utredaren ska därför

- utreda hur en förstärkt och tillförlitlig kontroll av de tekniska egenskapskraven gällande bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand samt säkerhet vid användning, vid projektering och uppförande av byggnadsverk kan införas, dock utan att föreslå en ny statlig kontrollaktör,
- ta ställning till i vilket eller vilka skeden av projekteringen och utförandet som den förstärkta kontrollen ska genomföras,
- utreda vilka krav som bör ställas för att säkerställa kompetens och lämplighet hos den som utför kontrollen och inom ramen för detta arbete särskilt ta ställning till behovet av krav på ackreditering eller certifiering,
- utreda vad som krävs för att säkerställa att kontrollen är tillräckligt oberoende, såväl ekonomiskt som på annat vis, i förhållande till byggherren, till den som utför projekteringsarbeten och till den som utför byggåtgärden, och, beroende på vilken lösning som förordas, ta ställning till frågor om myndighetsutövning och möjlighet att överklaga beslut,
- ta ställning till hur en förstärkt kontroll ska förhålla sig till nuvarande kontroller och i samband med det analysera rollfördelningen mellan å ena sidan den som utför den förstärkta kontrollen och å andra sidan byggnadsnämnden, byggherren och den som utför projekteringsarbeten respektive den som utför byggåtgärder,

- säkerställa att kontrollen inte är mer långtgående än motiverat,
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Världshandelsorganisationens avtal om tekniska handelshinder,
- bedöma när förslagen kan genomföras och då särskilt beakta att tillräcklig kompetens finns tillgänglig över hela landet för att utföra kontrollerna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Föreslå typer av byggnadsverk som ska omfattas av de förstärkta kontrollerna och när de ska kontrolleras

Behovet av kontroll av om de tekniska egenskapskraven i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand samt säkerhet vid användning beror på vilken typ av byggnadsverk det rör sig om och vilken riskbild som finns för byggnadsverket. Som ett exempel kan nämnas att bostadshus vanligtvis är mer standardiserade och inte lika komplexa som t.ex. större idrottshallar. Det är därför inte självklart att en förstärkt kontroll behövs för bostadshus. Det är även möjligt att det i vissa fall endast är nödvändigt med kontroll av utvalda delar av byggnadsverket, medan det i andra fall krävs en mer omfattande kontroll. Vidare kan det finnas anledning att helt utesluta vissa byggnadsverk från förstärkt kontroll – exempelvis sådana bostadshus där ett certifierat byggprojekteringsföretag har använts för projekteringen (mer om certifierade byggprojekteringsföretag, se avsnittet Uppdraget att utreda behov av reglering med anledning av myndighetsutövning utförd av certifierade organ).

I fråga om vilka byggnader eller byggnadsverk som ska omfattas av den förstärkta kontrollen, har SHK i sin rapport bedömt att säkerheten i byggnader med byggnadsverksdelar motsvarande säkerhetsklass 3 enligt Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder) bör omfattas för att förhindra framtida rasolyckor. Boverket har bedömt SHK:s urval som lämpligt, men har samtidigt framfört att alla byggprojekt inte bör kontrolleras lika omfattande och att detta bör utredas vidare. Boverket har även framfört att eurokodernas konsekvensklasser är intressanta att överväga.

Om riskbilden för byggnadsverken ska ligga till grund för vilka byggnader som ska omfattas av den förstärkta kontrollen av de tekniska egenskapskraven i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand samt säkerhet vid användning, förutsätter det en avgränsning i fråga om vilka risker som ska beaktas. Risker för personskada är då en given utgångspunkt. I europastandarderna för bärverksdimensionering (eurokoderna) vägs samhälleliga, ekonomiska och miljöbetingade risker också in vid bestämmandet av konsekvensklasser. Det innebär att exempelvis ett vattentorn – som har placerats så att risken för att allvarlig personskada inträffar vid ett ras är låg, men där risken för betydande störningar av vattendistributionen i samma situation är hög – skulle kunna omfattas.

Vid vilka tillfällen under projekteringen och utförandet som den förstärkta kontrollen ska göras kan ha betydelse för att kontrollen ska fylla sin funktion att säkerställa de tekniska egenskapskraven. Antalet kontrolltillfällen är också en kostnadsdrivande faktor. När kontrollen bör utföras kan variera beroende på vilket byggnadsverk det är fråga om.

Utredaren ska därför

- analysera vilka byggnadsverk, eller delar av byggnadsverk, som bör omfattas av den förstärkta kontrollen i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand samt säkerhet vid användning, och i samband med det särskilt beakta samhällsekonomiska och miljöbetingade aspekter samt intresset av att inte fördyra byggandet mer än vad som är nödvändigt,
- ta ställning till om den förstärkta kontrollen är motiverad för bostadshus och i så fall vilka typer av bostadshus,
- ta ställning till vid vilken eller vilka tidpunkter under projekteringen respektive utförandet av byggåtgärderna som kontrollen ska göras utifrån vad som är lämpligt för olika typer av byggnadsverk eller delar av byggnadsverk, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utred behovet av kontroller i förvaltningsskedet

I plan- och bygglagen finns krav på att byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas, så att de tekniska egenskapskraven i fråga om bl.a. bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand samt säkerhet vid användning i huvudsak bevaras. En anordning för säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning ska dessutom hållas i sådant skick att den alltid fyller sitt ändamål (8 kap. 14 § PBL).

Efter raset i Tarfalahallen gjorde SHK en anmälan till samtliga byggnadsnämnder i landet där de uppmanades att, inom ramen för sitt tillsynsuppdrag, undersöka om byggnader med konstruktionen underspända limträtakstolar fanns, byggdes eller projekterades och att i så fall vidta vissa kontrollåtgärder. Av SHK:s rapport framgår att detta resulterade i att det i några fall identifierades brister i takkonstruktioner som ledde till att byggnader fick stängas för vidare undersökningar och åtgärder. Av Boverkets rapport (2022:1) framgår även att det därefter, under 2021, inträffade ras i en bilförsäljningshall i Östersund och i en fabrik i Skellefteå. Även under åren före takraset i Tarfalahallen hade flera ras inträffat. Detta visar att det kan finnas behov av att förstärkta kontroller även under förvaltningsskedet.

I dagens plan- och byggregelverk finns det för hissar och andra motordrivna anordningar i byggnadsverk samt ventilationssystem särskilda krav på upprätthållande av de tekniska egenskapskraven och krav på återkommande kontroller (8 kap. 24 § PBL samt 5 kap. 1 och 8 §§ plan- och byggförordningen [2011:338], förkortad PBF). Den som utför besiktningen av de motordrivna anordningarna ska vid vissa brister, och vad gäller ventilationssystem alltid, skicka ett exemplar av besiktningsprotokollet till byggnadsnämnden (5 kap. 5 och 11 §§ PBF). Något krav på en mer generell, återkommande kontroll av byggnadsverk under förvaltningsskedet finns däremot inte. Byggnadsnämnden ansvarar dock för tillsyn över att bl.a. bestämmelserna i 8 kap. 14 och 24 §§ PBL följs (8 kap. 2 § PBF).

Ett sätt att förhindra att brister i byggnadsverk leder till olyckor med bl.a. allvarliga personskador som följd, skulle kunna vara att införa återkommande kontroller under förvaltningsskedet utöver den tillsyn som byggnadsnämnden kan utöva. Som SHK ger uttryck för i sin rapport om Tarfalahallen behöver en sådan kontroll inte nöd-

vändigvis vara utformad på samma sätt som den förstärkta kontrollen under projekterings- och utförandeskedet. I detta avseende kan även förhållandevis enkla lösningar övervägas, exempelvis kontroller som utförs av en fastighetsskötare som känner byggnaden väl.

För att återkommande kontroller av byggnadsverk eller byggnadsverksdelar ska vara samhällsekonomiskt motiverade är det viktigt att urvalet av vad som ska omfattas av kontrollerna är relevant. Det skulle kunna vara så att kontroller under förvaltningsskedet bedöms relevanta endast för vissa byggnadsverk eller delar av byggnadsverk eller att kontrollen för dessa bör se olika ut eller variera i omfattning. Det är vidare tänkbart att kontroller under förvaltningsskedet bedöms motiverat enbart för uppfyllandet av något eller några av de tre aktuella tekniska egenskapskraven. Hur ofta återkommande kontroller bör göras kan antas bero på olika parametrar, exempelvis byggnadens ändamål, material och utsatthet för väderpåverkan samt eventuella särskilda risker. Enligt Boverkets bedömning är reglering om återkommande kontroller, med lämplig utformning, samhällsekonomiskt lönsam (rapport 2022:1).

I Finland genomfördes under en period en engångskontroll av konstruktionen i vissa typer av byggnader under förvaltningsskedet. Om förändringar i byggnader över tid inte är sådana att det är motiverat med återkommande kontroller, men att det däremot är nödvändigt att identifiera eventuella brister i befintliga byggnader som funnits sedan de byggdes men som aldrig upptäckts, skulle en sådan lösning kunna vara samhällsekonomiskt lönsam.

Utredaren ska därför

- utreda behovet av och förutsättningarna för kontroll av de tekniska egenskapskraven i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand samt säkerhet vid användning under förvaltningsskedet för olika byggnadsverk och delar av byggnadsverk samt ta ställning till om en sådan kontroll bör införas,
- utreda hur kontrollen kan utformas och, beroende på vilken utformning som föreslås, ta ställning till frågor om myndighetsutövning och möjlighet att överklaga beslut,
- ta ställning till om kontrollen ska vara återkommande och i så fall med vilket tidsintervall,

- ta ställning till om det finns behov av att prioritera någon eller några typer av byggnadsverk eller delar av byggnadsverk,
- utreda om kraven vad gäller tekniska egenskaper i 8 kap. 14 § PBL behöver ändras,
- om en enhetlig reglering förutsätter ändringar i reglerna avseende de övriga återkommande kontrollerna under förvaltningsskedet enligt plan- och byggregelverket, lämna förslag till ändringar även vad gäller dessa, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda behov av reglering med anledning av myndighetsutövning utförd av certifierade organ

Regeringen har i propositionen Certifierade byggprojekteringsföretag – en mer förutsägbar byggprocess (prop. 2021/22:212) föreslagit att en ny aktör införs i plan- och bygglagen: certifierat byggprojekteringsföretag. Ett certifierat byggprojekteringsföretag ska ha särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om att bedöma utformningskraven på ändamålsenlighet och tillgänglighet samt tekniska egenskapskrav vid nybyggnad av sådana bostadshus som kommer att framgå av myndighetsföreskrifter. Företaget ska kunna styrka detta med ett certifikat som har utfärdats av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål. Om ett sådant företag används ska byggnadsnämnden inte pröva sådana krav som omfattas av certifieringen, varken inför beslut om bygglov eller startbesked. Lagrådet väckte i sitt yttrande frågan om certifieringsorganens verksamhet skulle kunna ses som myndighetsutövning. Regeringen framförde i propositionen att den verksamhet som certifieringsorganen på området ska utföra utgör myndighetsutövning. Detta kan, såsom Lagrådet påtalat, innebära att det behövs ytterligare reglering, bl.a. bestämmelser om hur certifieringsorganens handläggning ska gå till och förutsättningar för överklagande av organens beslut.

Krav på certifiering under ackreditering för utförande av tjänst finns redan sedan tidigare i plan- och bygglagen, bl.a. för kontrollansvariga (se 10 kap. 9 § PBL) som systemet för certifierade byggprojekteringsföretag har utformats efter. En inventering behövs om

ytterligare reglering krävs även för andra system med certifiering under ackreditering i plan- och byggregelverket.

En förstärkt kontroll enligt uppdraget att stärka dagens kontrollsystem skulle, beroende på hur förslagen utformas, också kunna utgöra myndighetsutövning.

Utredaren ska därför

- utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i systemet med certifierade byggprojekteringsföretag,
- utreda om det behövs ytterligare reglering av certifieringsorgans verksamhet i andra system med krav på certifiering under ackreditering i plan- och byggregelverket än systemet med certifierade byggprojekteringsföretag,
- ta ställning till om det, utifrån bedömningarna som görs om ytterligare reglering behövs, finns behov av att föreslå motsvarande eller liknande reglering för de förslag som lämnas med anledning av uppdraget att stärka dagens kontrollsystem, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. Utredaren ska allsidigt och grundligt belysa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Alternativa lösningar som har övervägts men valts bort ska redovisas, liksom skälen för det. Konsekvenserna för människors liv, hälsa och säkerhet ska särskilt belysas och redovisas. Vidare ska det redovisas hur den förstärkta kontrollen påverkar bygg- och förvaltningskostnader och vilka ekonomiska avvägningar som gjorts samt andra konsekvenser i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av 14 kap. 2 § regeringsformen framgår att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. I 14 kap. 3 § står det att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör ”gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den”. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess

konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas. Förslagets konsekvenser för kommunernas tillsyn ska även beskrivas.

Utredaren ska vidare redovisa förslagets konsekvenser för statliga myndigheter. Utredaren ska även beskriva konsekvenserna för byggandet och anordnandet av nya bostäder samt för byggsektorn i ett bredare perspektiv. Beskrivningen av förslagets miljömässiga konsekvenser ska omfatta relevanta nationella miljömål samt eventuell påverkan på arkitekturutvecklingen och kulturvården.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom EU, Regeringskansliet eller Boverket. Utredaren ska vid lämpliga tidpunkter under arbetets gång ge Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Arbetsmiljöverket, Tillväxtverket, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) och Sveriges Kommuner och Regioner möjlighet att yttra sig. Utredaren ska vid behov även föra en dialog med andra berörda myndigheter och aktörer, exempelvis relevanta certifieringsorgan.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2023.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:79

Tilläggsdirektiv till Bygghälsoutredningen (Fi 2022:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 25 maj 2022 kommittédirektiven Förstärkt byggkontroll för att förhindra allvarliga personskador (dir. 2022:43). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 29 september 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 oktober 2023.

(Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet)

Våra förslag för kontrollsystemet

– förenklad framställning

Lovansökan	Byggherren ger förslag på självständig sakkunnig när det krävs obligatorisk sakkunnigkontroll.
Lov	
Tekniskt samråd Startsamråd	Förtydligt krav på kontrollplanens innehåll, genomgång av byggherrens organisation och behov av sakkunnigkontroll.
Startbesked	Förtydligt och utökat krav vid nämndens prövning av behovet av sakkunnigkontroll. Obligatorisk sakkunnigkontroll införs för vissa åtgärder eller byggnadsverk om Boverket har meddelat föreskrifter om det.
Arbetsplatsbesök	Krav ställs på nämnden vid arbetsplatsbesök.
Slutsamråd	
Slutbesked	Krav ställs på innehållet i sakkunnigutlåtande. Nämnden kan begära komplettering av utlåtandet.
Tillsyn	Nytt verktyg för nämnden: Kontrollföreläggande för att säkerställa att underhållskravet uppfylls. Ny föreskriftsrätt för Boverket: Kontroll av systematiska brister och anordningar

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfordelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.

70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. LI.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.
Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsömfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskudsättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]
- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]
- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

- Skyddet för EU:s finansiella intressen.
Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]
- Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]
- En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]

Försvarsdepartementet

- En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

- Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]
- Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]
- Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]
- En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]
- Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]
- Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]
- Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]
- Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]
- Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]
- Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]
- En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Vem äger fastigheten. [55]
Åtgärder för tryggare bostadsområden.
[57]
Utökade möjligheter att använda
preventiva tvångsmedel 2. [60]
Anonyma vittnen. [67]
Ökat informationsflöde till
brottsbekämpningen. En ny
huvudregel. [69]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötilstånd för
sambällsviktig verksamhet
– för ökad försörjningsberedskap. [11]
Organisera för hållbar utveckling. [14]
Värdet av vinden. Kompensation,
incitament och planering för
en hållbar fortsatt utbyggnad av
vindkraften. Del 1 och 2. [18]
Ett förändrat regelverk för framtidens
el- och gasnät. [64]

Kulturdepartementet

Kultursamhället – utvecklad samverkan
mellan stat, region och kommun. [58]
Sveriges säkerhet i etern. [63]
Som om vi aldrig funnits
– exkludering och assimilering av
tornedalingar, kväner och lantalaiset.
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan
– eksenklyteerinki ja assimileerinki
tornionlaaksolaisista, kväänistä ja
lantalaisista. *Slutbetänkande.*
Som om vi aldrig funnits.
Vår sanning och verklighet.
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan.
Meän tottuus ja toelisuus.
Intervjuberättelser.
Som om vi aldrig funnits.
Tolv tematiska forskarrapporter.
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan.
Kakstoista temattista tutkintoraporttia.
Forskarrapporter. [68]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag
för en stärkt bioekonomi. [15]
Förbud mot bottenrålning i marina
skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre
djurskydd. [27]
Jakt och fiske i renbetesland. [46]
Bättre information om hyresbostäder.
Kartläggning av andrahands-
marknaden och ett förbättrat lägen-
hetsregister. [65]
Ordning och reda – förstärkt och tillförlit-
lig byggkontroll. [70]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården
som en del av en sammanhållen och
personcentrerad vårdkedja. [5]
Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]
Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]
Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]
Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]
Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]
Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]
Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]
Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]
Ett stärkt och samlat skydd
av välfärdssystemen. [52]
En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring
– för bättre ekonomisk trygghet,
kunskap och rättssäkerhet. Volym 1
och 2. [53]
Några smittskyddsfrågor inom social-
tjänsten och socialförsäkringen. [56]
Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med
liv och hälsa i fokus. [62]
För barn och unga i samhällsvård. [66]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.

Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet.

Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola

– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Ny myndighetsstruktur för finansiering av

forskning och innovation. [59]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar,

apostille och andra former av intyganden.

[42]