

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

Finansdepartementet

## Yttrande över betänkandet Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75)

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen, PBL (2010:900).

I sak föreslår utredningen att en ny möjlighet till planavvikelse införs för seriebyggda flerbostadshus. Förslaget innebär att bygglov får beviljas för uppförande av ett seriebyggt flerbostadshus trots att åtgärden strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser om avvikelsen avser bebyggelsens omfattning, utformning eller placering och är nödvändig för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

Syftet med utredningen är att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka. Uppdraget har varit att ta fram underlag för offentliga upphandlingar av bostadshus där hyresnivån i de färdiga bostäderna är bestämd på förhand samt att analysera på vilket sätt kommuners agerande påverkar möjligheten att utveckla verksamheten över hela landet för företag som har byggande till låg kostnad eller upplåtelse av bostäder till låg hyra som affärsidé. Utredningen bygger på de tidigare statliga utredningar som har gjorts om konkurrensen på bostadsmarknaden och Konkurrensverkets uppföljande rapporter och ska ses mot bakgrund av ett fortsatt stort underskott på bostäder och behovet av att, via lägre produktionskostnader och förbättrad konkurrens, stimulera ett ökat bostadsbyggande.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

#### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Enligt remissen har de alternativa lösningar som beaktats avsett ytterligare reglering av kommunala markanvisningar, ändringar i regler kring eller genomförandet av planeringsprocesser samt olika former av förhandsbesked av standardiserade byggmodeller i själva bygglovsprocessen. Sådana alternativa åtgärder är i vissa delar redan genomförda och i andra delar under fortsatt beredning. Utredningen anser att dess förslag, i jämförelse med alternativen, har fördelarna att det får snabbare effekt, kräver relativt mindre resurser av olika slag och undviker ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Om förslaget

inte kommer till stånd förväntas, allt annat lika, utvecklingen fortgå ungefär som i dag. Det innebär att bostadsbyggandet även framöver kommer att ligga på en onödigt låg nivå vilket får negativa effekter på bostadsmarknaden som framför allt påverkar bostadssökande med en relativt svagare ställning.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen i remissen är tydlig, vilket är värdefullt.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och av effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I utredningen anges att förslaget om möjlighet till avvikelser från plan inte föranleds av de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Förslaget kommer att göra det möjligt att åberopa seriebyggda hus oavsett var i Unionen dessa ligger som ett skäl för att tillämpa regeln om avvikelse. I bygglovsprocessen ligger redan i dag en unionsrättslig skyldighet för kommunen att tillämpa regelverket neutralt med avseende på förhållanden såsom nationell hemvist. Den föreslagna regeln kommer inte att ändra på detta.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I remissen föreslås att den föreslagna lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2022. Utredningen anser att ett ikraftträdande bör ske så snart som möjligt men gärna samordnat med eventuella andra planerade ändringar i PBL, för att underlätta för de många och utspridda tillämparna att bli varse förändringarna. Till exempel belyser den s.k. bygglovsutredningen (Fi 2020:01), som ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2021, snarlika frågor. Möjligheter att göra avvikelser från befintliga planer torde vara efterfrågade i många situationer under förutsättning att byggandet av seriebyggda hus ökar och utredningen ser därför inte att några särskilda informationsinsatser skulle vara nödvändiga utöver de som vanligen görs i samband med ändringar i PBL. Vidare konstateras att Upphandlingsmyndigheten har ett befintligt och permanent uppdrag att lämna stöd till kommunerna i såväl upphandlings- som statsstödsfrågor.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I remissen anges att den föreslagna regleringen berör fastighetsägare till sådana fastigheter som omfattas av eller kommer att omfattas av en detaljplan eller motsvarande instrument, andra berörda intressenter och intressen som skyddas av detaljplaner samt byggherrar och markägare som driver nybyggnation av flerbostadshus. Det finns information om företag – JSB, Lindbäcks, NCC, Skanska och PEAB - som byggt bostäder på Sveriges Allmännyttas ramavtal (se tabell 4.10, sid. 73), Tillsammans har dessa fem företag byggt nästintill samtliga (7 200 av 7 300) bostäder under perioden 2012-2019. Vad beträffar SKR:s ramavtal har inga kvantifieringar gjorts. Storleken på företagen framgår inte. Utredningen bedömer att de företag som är verksamma på ramavtal är ungefär samma företag som erbjuder seriebyggda flerbostadshus även i andra sammanhang och som därmed berörs av den föreslagna lagändringen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om antalet berörda företag men det hade varit motiverat med en mer utförlig redovisning, som även beaktar bedömningen att de företag som är

verksamhet på ramavtal är ungefär desamma som erbjuder seriebyggda flerbostadshus även i andra sammanhang. Information om företagens storlek saknas helt. Informationen om bransch är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

### **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

Enligt utredningen medför förslaget framför allt de direkt åsyftade kostnadskonsekvenserna, dvs. lägre byggkostnader. Eftersom de kostnadsdata som funnits tillgängliga endast baseras på befintliga projekt har en rent statisk analys gjorts med utgångspunkt i nuvarande byggvolym. Härvidlag har kostnadsskillnader mellan hus som tillkommer med respektive utan planändring analyserats. Slutsatsen är att det finns ett samband mellan planändringar och såväl mark- som byggkostnader både allmänt och för seriebyggda hus. Utredningen uppskattar att kostnaderna blir minst 2 000 kronor lägre per kvadratmeter om planändringar kan undvikas och om hänsyn tas till både mark- och byggkostnader. Det konstateras att det inte är möjligt att närmare uttala sig om varifrån kostnadsskillnaderna härrör. Till exempel skulle det kunna handla om kostnader för planering eller om de olika krav som planen ställer på själva byggnationen.

Nuvarande volym för bostäder i standardbyggda hus åtar framför allt allmännyttan kan, baserat på utredningens undersökningar, uppskattas till drygt 1 000 per år och runt hälften av dessa tillkom på mark där det krävdes planändring. Med en genomsnittlig lägenhetsstorlek på över 50 kvadratmeter motsvarar det i så fall väl över 50 miljoner kronor årligen i minskade byggkostnader, bara för allmännyttan och vid en statisk beräkning. Möjligheten till avvikelse från plan kan därutöver även nyttjas av privata beställare.

Beträffande specifika kostnader för berörda företag bedömer utredningen att deras tidsåtgång för och administrativa kostnader kopplade till plan- och byggprocessen för nybyggnation av flerbostadshus kommer att minska. Samtidigt finns det en viss risk att antalet överklagade bygglovsbeslut ökar. Dessa effekter kan antas ta ut varandra. Vidare anges att inga andra kostnader bedöms uppkomma för företagen och att de inte behöver vidta några särskilda förändringar i verksamheten till följd av regleringen, eftersom den är frivillig att använda sig av.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet konstaterar att förslaget primärt innebär en option för kommunerna att göra avvikelser från detaljplan och endast sekundärt påverkar företagen. Utredningen uppskattar att kostnaden per kvadratmeter kan minska med minst 2 000 kronor om en planavvikelse kan undvikas, i enlighet med den föreslagna lagändringen. Det är på basis av detta antagande som den årliga kostnadsminskningen för byggandet – väl över 50 miljoner kronor – har beräknats. Det är emellertid inte klarlagt hur utredningen har kommit fram till varför just en kostnadsbesparing på 2 000 kronor är en rimlig bedömning; eventuellt kan det vara kostnaden för detaljplanen som åsyftas. Vidare avser räkneexemplet endast allmännyttan. Utredningen skriver att möjligheten till avvikelse från plan därutöver även kan nyttjas av privata beställare, men beskrivningen är inte mer specifik än så och några kvantifieringar återfinns inte. Även det faktum att analysen helt har fokuserat på bostäder byggda på ramavtal gör att den sammantagna bilden blir ofullständig.

Eftersom utredningen är otydlig beträffande kostnadspåverkan och vad denna består i blir det vanskligt att uppskatta hur företagen kommer att beröras. Regelrådet bedömer dock att påverkan blir begränsad särskilt, som konstaterats ovan, mot bakgrund av att förslaget primärt innebär en option för

kommunerna att göra avvikelser från detaljplan. De brister som finns i redovisningen är därmed inte av avgörande betydelse för bedömningen.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Utredningen anger att förslaget om lagändring i PBL till sin natur är konkurrensfrämjande. Marknaden för seriebyggda flerbostadshus är i hög grad öppen och har potential för tillväxt vilket även ger möjlighet för nya företag att ge sig in på eller bredda sin verksamhet till denna marknad. Även om marknaden för industriellt byggda hus begränsas geografiskt till följd av de naturliga hinder som finns för att frakta färdiga byggelement långa sträckor är de förutsättningar som föreslås för avvikelse från detaljplan neutrala såvitt avser företagets etableringsort och -land. Det gör det också fullt realistiskt för utländska företag att dra nytta av de nya regelverken på samma sätt som svenska företag. Därtill kan regleringen antas underlätta bygglovsprocessen för företag som bedriver nybyggnation av seriebyggda flerbostadshus, utan att processen för den skall påverkas negativt för de företag som bedriver annan slags bostadsbebyggelse. Det möjliggör för ytterligare företag att verka inom standardiserat byggande vilket i förlängningen främjar konkurrensen.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen i remissen är tydlig, vilket är värdefullt.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för företag godtagbar.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Det står inget i betänkandet om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Trots avsaknaden av information finner Regelrådet inget som talar för att den föreslagna lagändringen skulle ha någon påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner avsaknad av redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Enligt utredningen är det redan i dagsläget så att de mindre företagen har relativt svårare att hantera de många gånger komplexa regelverken inom plan- och byggväsendet varför dessa också torde kunna dra den största nyttan av den föreslagna lagändringen. Ett hänsynstagande till de små företagens arbetsförutsättningar ligger därför redan inbyggt i förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet finner inget som uppenbart talar emot den bedömning som görs i remissen avseende hänsyn till de små företagens situation.

Regelrådet finner redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i ett par avseenden, berörda företags antal och storlek, brister i kvalitet. Samtliga övriga aspekter uppfyller dock kvalitetskraven, vilket är avgörande för helhetsbedömningen.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

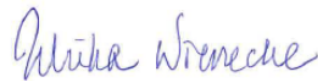
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 31 mars 2021.

I beslutet deltog Elisabet Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Ulrika Wienecke.



Elisabet Thand Ringqvist  
Ordförande



Ulrika Wienecke  
Föredragande