

Gemensamma byggregler i Norden – utopi eller verklighet?

Svinesundskommittén, som är en av Nordens tolv samarbetskommittéer för gränsregionalt samarbete, har engagerat sig för ökat trähusbyggande i Norden. I arbetet med att uppmuntra små och medelstora företag längs den svensk-norska gränsen att arbeta på båda sidor om gränsen har man mött problemet att de båda länderna har olika regler för byggande.

Djävulen sitter i detaljerna

Vid en första anblick borde problemet vara överkomligt. De nordiska länderna har samma typ av plansystem, någorlunda likartade utmaningar med klimatet och lika höga ambitioner vad gäller miljökrav, energisparande och tillgänglighet. Det är i detaljerna man skiljer sig åt.

Enligt reglerna om tillgänglighet ska det finnas plats för en rullstol framför toalettstolen i Sverige, men i Norge ska det finnas plats vid sidan om. Också när det rör sig om tillgänglighet kräver finska regler att badrummen måste klara en vändradie på en och en halv meter, vilket innebär att danska och svenska badrum ofta är för små.

Danska sovrum är för små i förhållande till de finska kraven och svenska trappor är för smala för de isländska kraven på brandsäkerhet. Enligt danska regler ska lägenhetsdörrarna öppnas inåt så de inte blockerar flyktvägarna när de öppnas medan man i Sverige kräver att dörrarna öppnas utåt för att underlätta utrymning av lägenheterna.

Svenska balkongräcken är för låga för de danska reglerna och lagerutrymmena är för små i förhållande till de isländska kraven. De isländska brandskyddsreglerna kräver att alla lägenheter ovan markplanet ska ha en balkong medan de norska föreskriver att det ska finnas sprinklers i rummen.

Listan med exempel på hur länderna skiljer sig åt har tagits fram av NBO Housing¹, som är de allmännyttiga bostadsföretagen paraplyorganisation i Norden. NBO Housing hade ambitionen att bygga ett nordiskt typhus som ett led i arbetet med att hålla nere byggkostnaderna, men var tvungna att ge upp på grund av alla skillnader i detaljlösningarna.

Europas högsta byggkostnader

Om reglerna vore mer ensartade skulle det vara lättare att etablera en gemensam nordisk byggmarknad med ökad konkurrens och därmed pressade priser som följd, vilket är synnerligen angeläget i en bransch som utmärks av negativ produktivitet, det vill säga byggnadskostnaderna har ökat snabbare än kostnadsprisindex. Lägg därtill att Norge, Sverige och Island är de länder som tillsammans med Schweiz har de högsta byggkostnaderna i Europa². Även Danmark och Finland har byggkostnader som klart överstiger genomsnittet i Europa.

Ekonomerna Mats A. Bergman och Sten Nyberg anger i en artikel i Nordic Economic Policy Review 2021³ tre huvudorsaker till de höga svenska byggkostnaderna: regleringen av

¹ NBO Housing Nordic. (n.d.) Med gemensamma regler bygger vi billigare.

² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Comparative_price_levels_for_investment

³ Bergman, M.A. & Nyberg, S. 2021. Housing prices, construction costs and competition in the construction sector – a Swedish perspective. In: Englund & Flam, Housing markets and housing policies in the Nordics, Nordic Economic Policy Review 2021, Copenhagen.

hyresmarknaden, höga materialkostnader och bristen på konkurrens. Hur mycket man kan spara i kronor och ören med gemensamma byggregler är svårt att säga men det rör sig om betydande belopp. I en studie från 2012 beräknade man att 1,3% av kostnaden för nyproduktion av ett bostadshus kan härröras till skillnader i byggregler.⁴ Och i rapporten "Et integreret nordisk byggemarked" av Finn Lauritzen och Oxford Research uppges att deras förslag skulle spara mellan 30 och 40 miljarder danska kronor om året, vilket motsvarar ungefär två procent av byggsektorns totala omsättning i Norden.

Avståndet till gränsen och företagets storlek avgörande

Men olikheter i byggreglerna är inte det enda som sätter käppar i hjulet för företag som vill arbeta på andra sidan nationsgränsen. Jonas Fred Hell som är delägare i Fridh & Hells Bygg i Bengtsfors pekar på 6-månadersregeln som medför att han antingen måste skifta ut hela arbetsstyrkan efter sex månader eller utföra arbetet enbart med arbetare bosatta i Norge. Och enligt Lars Atterfors, en lokal entreprenör med 25 års erfarenhet av att arbeta inom byggindustrin i både Norge och Sverige, är avståndet till gränsen och företagets storlek avgörande. Ju längre bort från gränsen som företaget har sitt domicil desto mindre motivation har man. Maximalt en timmes restid tycks vara en kritisk gräns.

Stora företag med fler än 50 anställda har tillräckligt med administrativ kapacitet för att hantera de problem som uppstår när man tar uppdrag på andra sidan gränsen, medan mindre företag ofta avstår från att ens försöka. Producenterna av byggmaterial har som regel den nödvändiga kapaciteten, för dem är det mest en kostnadsfråga eftersom olika regler kräver olika produkter och därmed ökade lager. Sammanfattningsvis kan man säga att skillnader i byggreglerna har störst betydelse på makronivå medan reglerna på arbetsmarknaden är det största problemet på mikronivå.

Visionen om den mest integrerade byggmarknaden

Nordiska ministerrådet har som vision att Norden 2030 ska vara världens mest hållbara och integrerade region. Ett av medlen för att uppnå integrationsmålet är att undanröja gränshinder. Historiskt sett har man inom Gränshinderrådet främst prioriterat fri rörlighet på arbetsmarknaden, men på senare år har man fått mandat att fokusera mer på företagens gränshinder. Problemet med olika byggregler är utpekade av Gränshinderrådet som ett prioriterat problem i gränshinderdatabasen (gränshinder nr 14-076)⁵.

De nordiska bostadsministrarna har ambitionen att göra Norden till den mest integrerade byggmarknaden i världen. På ett ministermöte i Stockholm i maj 2018 enades man om en gemensam deklaration om att "främja en stärkt och integrerad byggmarknad i Norden genom att arbeta för att ta bort barriärer som begränsar möjligheterna att bygga i andra nordiska länder till förmån för de nordiska medborgarna, fastighetssektorn och byggbranschen. Vår vision är att vi ska ha en sammanhållen marknad för byggande i Norden som säkerställer bättre och billigare byggnader."

Bland åtgärderna nämns i första hand ökat samarbete mellan de statliga plan- och byggmyndigheterna om harmonisering av byggreglerna. På det följande ministermötet i Reykjavik i oktober 2019 upprepades vikten av att harmonisera byggreglerna mellan de

⁴ Gustafsson, A. 2012. Uppskattning av samhällskostnader på grund av skillnader i byggregler mellan de nordiska länderna. Publication 2012:06, Nordic Innovation. Oslo.

⁵ <https://norden.org/sv/border-database/olika-byggbestammelser>

nordiska länderna och en styrgrupp för gemensamma byggregler nedsattes. Vidare underströks betydelsen av grön omställning inom byggsektorn.

Frågan är långt ifrån ny

Frågan om harmonisering av byggreglerna är långt ifrån ny. I november 2011, möttes en nordisk samarbetsgrupp på svenskt initiativ för att skaffa sig en överblick av behovet av en systematisk genomlysning av likheter och skillnader i de olika delarna av byggnadsreglementet. Det beslutades att Danmark skulle ta hand om frågor rörande brandsäkerhet, Island skulle ta sig an buller, Sverige tillgänglighet, Finland energi och Eurocodes medan Norge skulle ta sig an frågor angående fuktighet och mått på takhöjd, räcken, dörrar och fönster. Nedan följer en sammanfattning av bullerrapporten från Island, vilket kan illustrera några av svårigheter att enas om ett gemensamt regelverk.

Nordiska kommittén för byggbestämmelser (NKB), som bildades 1971, tillsatte i mitten på 1970-talet en arbetsgrupp med uppdrag att koordinera bullerreglerna. Gruppen utkom 1978 med "Guidelines for Building Regulations Concerning Sound Precautions". Samtliga länder anammade rekommendationerna och omkring 1980 var bullerbestämmelserna i stort sett identiska för bostäder, skolor, förskolor, sjukhus, vårdhem och hotell i Norden.

Var för sig och utan koordinering

Under 1980-talet började länderna emellertid vart och ett för sig och utan inbördes koordinering att revidera regelverken. I början på 1990-talet kunde man konstatera att bestämmelserna inte längre var likadana och att vissa länder dessutom hade planer på ytterligare ändringar utan att koordinera med övriga nordiska länder. Det kunde även konstateras att Norden, som haft stort sett samma krav sedan 1950-talet, började halka efter vissa andra länder i Europa vad gäller reglerna för bostadshus.

Mot denna bakgrund bildades en ny arbetsgrupp 1993 för att på nytt koordinera regelverken och för att hämta in förslaget till länderna med ambitiösare bullerkrav. Arbetet utmynnade i ett förslag till en gemensam standard för klassificering av buller i bostäder, som sändes ut på omröstning. Alla utom Sverige röstade för förslaget. Nu har i tur och ordning Norge, Danmark, Island och Finland antagit de gemensamma reglerna, medan Sverige har en liknande standard men med en annorlunda indelning i ljudklasser och en viss skillnad vad gäller kraven i byggnadsreglementet.

Politisk press och samlat grepp nödvändiga förutsättning

Utredningarna från 2011-12 genomfördes planenligt men sedan hände uppenbarligen inte mycket förrän 2018 när bostadsministrarna möttes och på nytt lyfte frågan. En viktig anledning till att man inte har kommit vidare är vanor och tradition. Ämbetsfolken i respektive land är vana vid det egna landets regler och vill inte ge upp sitt privilegium att utforma och tolka dem på sitt sätt. Man är också rädd för att mista en del flexibilitet. Gemensamma nordiska regler blir mer omständliga att ändra och riskerar därför att skapa mer byråkrati. Därför argumenterar många för att man ska koncentrera sig på nya regelverk eftersom då har ingen låst sig fast på förhand. Exempel på ett sådant område är exempelvis kraven på livscykelanalyser av byggprodukter, där ett harmoniseringsinitiativ pågår under ledning av det finska miljöministeriet.

Erfarenheterna hittills är emellertid inte särskilt positiva, processen är långsam och utan press uppifrån är det lätt att man kör fast. Boverket gav till exempel upp i sina försök att harmonisera reglerna för tillgänglighet. Därför är det nödvändigt med ett politiskt

förpliktande avtal på ministernivå annars hamnar ämbetsfolken lätt i en återvändsgränd. Jag avråder också bestämt ifrån att plocka ut vissa regelverk som pilotstudier, det gör det bara enklare att undvika att ta itu med huvudproblemet. Det kan räcka med att olikheterna kvarstår inom ett område för att möjligheterna till prefabricering av byggelement gå förlorade. Harmonisering av byggreglerna bör ske genom en parallell process som omfattar hela regelverket.

Mindre detaljerade regler

Det är framför allt två faktorer som gör att förutsättningarna idag är bättre än på länge. Den ena är tendensen att göra byggreglerna mindre detaljerade och att man för över mer ansvar på byggindustrin, den andra handlar om digitaliseringen av byggprocessen. Bägge tendenserna gör det lättare att harmonisera reglerna.

Intentionen bakom att överföra mer ansvar på byggindustrin är att skapa större utrymme för kreativitet och tekniska innovationer och effektivare lösningar och därmed främja en ökad konkurrens. I Sverige har Boverket genomfört en revision av Boverkets byggregler (BBR). De nya reglerna, som introduceras successivt under 2023, kommer att vara enklare eftersom de enbart innehåller obligatoriska krav och enklare eftersom de olika reglerna för brandskydd, säkerhet, energi, buller och inomhusklimat kommer att ha samma struktur och detaljeringsgrad.

Om vi illustrerar regelstrukturen med en pyramid där målet är överst, därefter följer de funktionella och operativa kraven, sedan vad som krävs för att visa att kraven är uppfyllda och slutligen exempel på acceptabla lösningar. I de nya reglerna flyttar man gränslinjen mellan vad som anges i byggreglerna och det som överläts på entreprenören från dagens mycket detaljerade nivå där byggreglerna omfattar alla nivåer till någonstans mellan de funktionella och de operativa kraven. Som ett illustrativt exempel kan nämnas att de nya reglerna om ventilation i byggnader ryms på en enda sida jämfört med att motsvarande text i det gamla regelverket fyllde hela nio sidor. Med mindre detaljerade regler och funktionella krav i stället för krav på ett specifikt utförande bör förutsättningarna för harmonisering av de nordiska byggreglerna vara väsentligt bättre.

Digitalisering och grön omställning banar vägen

Digitalisering av byggprocessen kräver maskinläsbara krav vilket i sin tur kräver en klar och entydig terminologi vilket kan ses som en nödvändig grundförutsättning för harmonisering av regelverken. Såsom varande det näst största industriella ekosystemet inom EU med sysselsättning av 25 miljoner människor understryks i EU:s industristrategi behovet av såväl digitalisering som grön omställning av byggindustrin. En av hörnstenarna i detta är en omställning från linjär till cirkulär ekonomi. Här pågår ett arbete under ledning av Finlands miljöministerium med att harmonisera de nordiska reglerna för livscykelanalyser av byggnadsmaterial.

Som nämnts tidigare är en av anledningarna till harmonisering att skapa en större gemensam nordisk byggmarknad för att öka konkurrensen och hålla priserna nere. Från byggindustrins sida har man sedan länge hävdats att den viktigaste anledningen till de höga byggkostnaderna i Norden är att myndigheterna ständigt höjer kraven på exempelvis tillgänglighet, energisparande, hållbarhet. Naturligtvis finns det en risk att kostnaderna stiger om man i förbindelse med en harmonisering väljer kraven från det mest ambitiösa landet. Därför är det viktigt att de ekonomiska aspekterna vägs in vid utformningen av gemensamma regler.

Tack vare utvecklingen mot mer funktions- och mindre utformningsbaserade krav liksom att kraven på digitalisering och grön omställning inom byggsektorn är förutsättningarna för en harmonisering av byggreglerna i Norden är bättre än på mycket länge. En förutsättning är emellertid att det från ansvariga ministrars sida finns ett förpliktande krav på ämbetsverken i respektive land att "ingen får lämna rummet förrän man har enats om en lösning".

Ett konkret förslag till actionsplan

För att genomföra harmoniseringen föreslår jag att man inrättar nordiska arbetsgrupper (task forces) inom följande fem områden: 1) Tillgänglighet, universell design; 2) Eurocodes, dimensionering, CPR (Construction Produkts Regulations); 3) Energi, isolering, koldioxidutsläpp, livscykelanalys; 4) Brandskydd, säkerhet, arbetarskydd; 5) Hygien, hälsoaspekter (buller, dagsljus, ventilation, radon, etc.)

I varje arbetsgrupp bör ingå representanter för relevanta nationella myndigheter från varje land och minst en nationell expert (forskare) från respektive land. Dessutom ska varje arbetsgrupp ha tillgång en expert i byggnadsekonomi. I tillägg bör man knyta en referensgrupp till respektive arbetsgrupp med representanter för byggsektorn (dvs, byggindustrin, entreprenadföretagen, konsultbranschen) och andra relevanta organisationer (till exempel handikapp- och miljöorganisationer).

Arbetet kan med fördel koordineras av Nordiska ministerrådet genom någon av dess institutioner med kompetens på området såsom Nordregio eller Nordic Innovation. Nordregio har expertis i plan- och bygglagstiftning och en omfattande erfarenhet av att leda och koordinera komplexa internationella projekt, medan Nordic Innovation har stor kännedom om byggsektorn och dess aktörer.

Arbetet bör kunna genomföras inom ramen av två år. Under det första året genomförs en detaljerad studie för att identifiera skillnaderna mellan länderna inom respektive temaområde och det andra året ägnas åt att enas om ett förslag till gemensamma regler som läggs fram till ansvariga ministrar för beslut.

Byggregler betyder inte allt

Men harmonisering av byggreglerna betyder inte allt för att åstadkomma en integrera nordisk byggmarknad. Annika Daisley beskriver i rapporten *Framgångar i gränshinderarbetet* andra hinder såsom (i) informella hinder på grund av brist på eller otillräcklig information, (ii) administrativa barriärer på grund av att myndigheterna tolkar reglerna olika i olika länder och har olika rutiner för att hantera dem, samt (iii) mentala barriärer på grund av avsaknad av nätverk och vana vid arbetskulturen på andra sidan gränsen.

Även här kan Nordiska ministerrådet genom sina institutioner som Info Norden och Gränshinderrådet liksom de gränsregionala samarbetskommittéerna spela en viktig roll i att hjälpa företag genom att hålla kurser och temadagar och informera om hur man övervinner gränshinder.

Kjell Nilsson 2023-05-08