

Bättre inomhusmiljö

Slutbetänkande av Byggnadsmiljöutredningen

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:55

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av XGS Grafisk Service
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22375-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

I februari 2004 tillkallades jag som utredare för frågor om fukt, mögel och buller i byggnader m.m. I april 2004 tillsattes en expertgrupp som stöd i mitt arbete.

I december 2004 fick jag tilläggsdirektiv för att utreda organisationen av och verksamheten vid Fonden för fukt- och mögelskador.

Den 2 juli 2004 överlämnade jag ett delbetänkande, i enlighet med direktiven, som handlade om delmål för fukt och mögel samt buller i inomhusmiljön.

Härmed överlämnar jag slutbetänkande i enlighet med direktiven.

Stockholm i juni 2005

Ove Bengtsberg

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Uppdraget	15
1.1 Byggnadsmiljöutredningen	15
1.2 Expertgrupp.....	15
1.3 Direktiven.....	15
1.4 Tilläggsdirektiv.....	16
1.5 Delrapport	16
1.6 Arbetets bedrivande.....	17
2 Miljö kvalitetsmål och folkhälsomål	19
2.1 Roll och uppbyggnad	19
2.2 Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö	20
2.3 Mål för folkhälsan	25
3 Lagstiftning som gäller inomhusmiljö	27
3.1 Inledning.....	27
3.2 Plan- och bygglagen.....	27
3.3 Lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.....	29
3.4 Lag om byggfelsförsäkring	33
3.5 Miljöbalken.....	34
3.6 Arbetsmiljölagstiftning.....	39

3.7	Brukarnas rättigheter enligt gällande regelverk	40
3.8	Analys av lagstiftningen som gäller inomhusluften	44
4	Tillsyn av kommuner och länsstyrelser	49
5	Frivilligt arbete med miljöfrågor	53
5.1	Inledning.....	53
5.2	Byggsektorns kretsloppsråd	53
5.3	Miljöinventering i befintlig bebyggelse – MIBB	54
6	Byggnadsfaktorer som påverkar inomhusmiljön	57
6.1	Placering.....	57
6.2	Konstruktion	57
6.3	Installationer.....	58
6.4	Material	58
6.5	Kombination konstruktion och material.....	59
6.6	Underhåll	59
6.7	Skötsel.....	59
6.8	Byggnadsarbetet	59
6.9	Regler	60
6.10	Orsak till fuktskador.....	60
7	Fel och skador i byggnader	61
8	Inomhusmiljö och hälsa	67
8.1	Delmålet för inomhusmiljön	67
8.2	Olika källor till kunskap	68
8.3	Upplevda brister i inomhusmiljön	69
8.4	Ventilation	70

8.5	Fuktskador	72
8.6	Kemiska ämnen i inomhusmiljön.....	73
8.7	Samhällsbuller.....	75
9	Obligatorisk ventilationskontroll – OVK	79
9.1	Inledning.....	79
9.2	Situationen innan ventilationskontroller blev obligatoriska.....	80
9.3	Erfarenheter av de första årens OVK	81
9.4	Undantag från ventilationskontrollen	86
9.5	Kommunernas tillsyn och utvärderingar	87
9.6	Effekter av obligatorisk ventilationskontroll.....	89
10	Byggnadsdeklarationer	93
10.1	Informationen om byggnader	93
10.2	Möjligheter att ställa krav på byggnadsägare.....	94
10.3	Obligatoriska och frivilliga deklARATIONER.....	95
10.4	Byggnadsdeklarationer som kunskapskälla	95
10.5	Byggnadsägarens arbete för inomhusmiljön	96
10.6	OVK och energiprestanda i byggnadsdeklarationen	97
10.7	Radon i byggnadsdeklarationen	98
10.8	Intervall för byggnadsdeklarationer.....	98
10.9	Register för byggnadsdeklarationer	99
10.10	Kostnader för byggnadsdeklarationer	99
11	Energideklarationer	101
11.1	EG-direktiv.....	101
11.2	Vad är energiprestanda?.....	101

11.3	Krav på metodik för energiprestanda.....	102
11.4	Jämförelse mellan byggregler och krav på energideklaration.....	102
11.5	Tillgänglighet för energideklaration.....	103
11.6	Register för energideklarationer.....	103
11.7	Energiexperter	103
11.8	Tidsplan för ikraftträdande.....	104
11.9	Omfattningen på energideklarering.....	104
12	Buller i inomhusmiljön	107
13	Fonden för fukt- och mögelskador – Småhuskadenämnden	115
13.1	Direktivet.....	115
13.2	Regelverket	116
13.3	Styrelse och handläggning	117
13.4	Bakgrunden till Småhuskadenämndens verksamhet.....	118
13.5	Skadornas omfattning i småhus.....	119
13.6	Verksamheten vid Småhuskadenämnden	123
14	Slutsatser och förslag.....	129
14.1	Inledning.....	129
14.2	Ventilationskontroll.....	129
14.2.1	Syftet.....	129
14.2.2	Regelverket	133
14.2.3	Efterlevnad	135
14.2.4	Undantag.....	136
14.3	Småhuskadenämnden	136
14.4	Expertgruppen om fel och skador i byggnader och anläggningar.....	138

14.5 Regler för buller i inomhusmiljön.....	146
14.6 Konsekvenser av mina förslag.....	146
Litteraturförteckning	149
Bilaga 1: Expertgruppens sammansättning	155
Bilaga 2: Kommittédirektiv (Dir.2004:16).....	157
Bilaga 3: Tilläggsdirektiv (Dir.2004:161).....	169

Sammanfattning

Jag har haft till uppdrag att utreda i vad mån syftet med den obligatoriska ventilationskontrollen har uppnåtts och föreslå de förändringar i gällande bestämmelser som är lämpliga, föreslå organisation och arbetssätt för en permanent expertgrupp med uppgift att samla in, analysera och föra ut information om fel och skador i byggnader och anläggningar samt redovisa brister i nuvarande regelsystem avseende bl.a. tillämpnings- och tillsynsvägledning beträffande bullerförhållandena i inomhusmiljön och föreslå förändringar. Jag fick även ett tilläggsuppdrag att utreda olika organisatoriska utvecklingsalternativ för Fonden för fukt- och mögelskador.

Lagstiftningen

Det finns en rad lagar och regler som tar upp inomhusmiljön. Grunden utgörs av plan- och bygglagen, som tillsammans med byggnadsverkslagen och miljöbalken utgör ramarna för hur lagstiftningen kan medverka till en god inomhusmiljö.

Lagarna utgör samtidigt en komplex väv, som tillsammans med regeringens förordningar och myndigheternas föreskrifter kan förefalla svåröverskådliga. Samtidigt finns det regler som gör att det går att påverka förutsättningarna för en god inomhusmiljö.

Deklarationer

Det brukar hävdas att det finns lite kunskap om vad en byggnad innehåller. Det saknas kunskap om innehållet i byggnaderna och förbrukningen av väsentliga nyttigheter. Ett försök att råda bot på detta har varit förslag om att införa byggnadsdeklarationer respektive energideklarationer.

Det finns förslag om att införa obligatoriska byggnadsdeklara- tioner. Dessa ska inte innebära någon ytterligare plikt för bygg- nadsägaren att genomföra kontroller eller besiktningar. Deklara- tionerna skulle innehålla radonvärdet i byggnaden om sådan har genomförts samt resultatet av den senaste obligatoriska ventila- tionskontrollen. I det fall obligatoriska energideklARATIONER ska införas ska även denna fogas till byggnadsdeklarationen. Ett regis- ter över byggnadsdeklARATIONER ska byggas upp på Lantmäteriver- ket, enligt förslaget.

Enligt beslut i EU ska samtliga medlemsländer upprätta energi- deklARATIONER för samtliga byggnader i syfte att göra ägare och brukare medvetna om energiförbrukningen i byggnaden. Energi- deklARATIONER föreslås ska införas successivt i Sverige med början 2006.

Obligatorisk ventilationskontroll

Jag har haft i uppdrag att utvärdera den ventilationskontroll som varit obligatorisk sedan 1992. Under den första perioden var enga- gemanget stort och det gjordes ett flertal utvärderingar av hur stor andel av olika hustyper som hade genomfört OVK. Under senare år har intresset falnat, det saknas aktuella uppgifter om genomförda OVK under senare år och det är i praktiken omöjligt att få en över- blick över statusen på byggnadernas ventilationssystem. Från kom- munernas sida kan man i flera fall notera ett svalnat intresse, inte minst sedan regeringsrätten i en dom fastställde att kommunerna inte har möjlighet att ta ut en avgift för sin hantering av ventilations- kontrollerna.

Jag menar att det för närvarande saknas kunskap om effekterna av ventilationskontrollen. Det finns därför inte underlag att för- ändra regelverket som kringgärdar den obligatoriska ventilations- kontrollen utom på tre marginella områden. För det första måste det vara entydigt att ventilationskontrollen ska ställas mot den faktiska verksamhet som bedrivs i lokalen eller byggnaden, dvs. ett ventilationssystem kan endast vara godkänt mot en viss omfattning av verksamheten. För det andra bör det vara obligatoriskt att genomföra ventilationskontroll även för en- och tvåbostadshus i samband med försäljning av huset, när byggnadsdeklARATIONER i dessa sammanhang blir obligatoriska. För det tredje bör kommu-

nernas hinder att ta ut avgifter för sina kostnader i samband med hanteringen av ventilationskontroller undanröjas.

Samtidigt förordar jag att det genomförs undersökningar om ventilationskontrollens omfattning och kostnader, för att få en samlad bild av statusen på ventilationssystemen i svenska byggnader. Det bör också genomföras vetenskapliga undersökningar som penetrerar frågan om sambandet mellan ventilationen och hälsotillståndet. En av bakgrunderna till den obligatoriska ventilationskontrollen var den ökande förekomsten av allergi, inte minst bland barn och ungdomar. För att skapa ökat engagemang för ventilationskontrollerna är det, enligt min mening, nödvändigt att studera om argumenten för den omfattande ventilationskontrollen håller.

Småhuskadenämnden

I ett tilläggsuppdrag har jag haft i uppgift att utreda förutsättningarna för en fortsättning på Småhuskadenämndens arbete. Enligt beslut under 2005 har nämndens mandat utökats så att småhus yngre än 30 år kan få bidrag för fukt- och mögelskador, jämfört med 25 år tidigare. Huset måste dock vara byggt senast 1988 för att vara berättigat till bidrag från nämnden.

Jag anser att det saknas underlag för att återigen ändra på omfattningen på nämndens arbete. Det innebär å andra sidan att nämndens arbete successivt kommer att minska i omfattning, både genom att antalet aktuella årgångar som kan bli föremål för bidrag minskar och den självrisk som aktuella årgångar måste betala blir allt högre.

Samtidigt är det viktigt att ta vara på den kompetens som finns inom nämndens kansli. De har gjort ett mycket gott arbete, omvittnat av alla och har byggt upp ett mycket kompetent nätverk av konsulter som genomför de besiktningar som alltid föregår nämndens förslag till insatser. Jag anser att det vore olyckligt att inte ta vara på den kompetens som nämndens kansli besitter. I det följande föreslår jag därför att kansliet kan bilda embryo till det kansli som expertgruppen för byggfel och skador ska ha till sitt förfogande.

Jag har även haft att utreda nämndens ställning i framtiden. För närvarande utgör nämnden en egen myndighet, men kansliets personal har sin anställning i kammarkollegiet, från vilken nämnden även köper kamerala tjänster som kontroll och utbetalning av

bidrag och exempelvis konsultkostnader. Jag har haft att fundera över om Småhuskadenämnden ska inordnas i Boverkets organisation eller fortsätta som självständig myndighet.

Jag föreslår att Småhuskadenämnden inordnas i Boverkets organisation, men att kansliet även framgent lokaliseras till Stockholm. Vidare bör Boverket köpa administrativa och kamerala tjänster som Kammarkollegiet idag bistår nämnden med. Därmed kan man ta vara på Kammarkollegiets kompetens och slippa bygga upp motsvarande kompetens inom en annan myndighet.

Expertgruppen för byggfel och skador

Jag har haft till uppgift att utreda hur en expertgrupp med uppgift att samla in erfarenheter av och kunskaper om, samt informera om de byggfel och skador som i olika sammanhang uppstår. Mitt uppdrag var att studera två olika organisatoriska modeller.

Jag förordar att expertgruppen byggs upp som en självständig avdelning inom Boverket med lokalisering till Stockholm och med Småhuskadenämndens kansli som embryot till ett kansli för expertgruppen. Själva expertgruppen bör bestå av olika experter med olika bakgrunder och olika kompetenser.

Inomhusbuller

Jag har även utrett frågan om det krävs förtydligande av de regler som gäller för inomhusbullret och att överbrygga de skilda regler som olika myndigheter haft.

Jag konstaterar att de skillnader som funnits mellan myndigheterna nu är undanröjda. I princip anser jag att regelverket om inomhusbullret är tillfredsställande, åtminstone avseende befintliga byggnader. Mitt uppdrag har inte varit att utreda planprocessens förutsättningar att ta hänsyn till kommande byggnaders inomhusbuller.

1 Uppdraget

1.1 Byggnadsmiljöutredningen

Regeringen beslutade den 12 februari 2004 om direktiv för en utredare angående frågor om fukt, mögel och buller i byggnader m.m. Miljöminister Lena Sommestad bemyndigades att tillkalla en särskild utredare för uppdraget. Ove Bengtsberg förordnades som utredare för uppdraget.

Utredningen har antagit namnet Byggnadsmiljöutredningen.

1.2 Expertgrupp

Den 26 april förordnades en expertgrupp för att bistå utredaren. Expertgruppens sammansättning har varierat något under utredningsarbetet, men har bestått av representanter för organisationer och myndigheter av relevans för uppdraget. Expertgruppen har haft 10 sammanträden.

Sammansättningen på gruppen framgår av bilaga 1.

1.3 Direktiven

Uppdraget innehöll ursprungligen fem uppgifter:

1. Delmål ska föreslås för att komma till rätta med fukt och mögel i befintliga byggnader. Byggnaderna ska vara fördelade på olika kategorier, t.ex. skolor och förskolor mm. Förslag ska lämnas till lämpliga och kostnadseffektiva åtgärder. Målgrupper för åtgärderna ska anges.
2. Brister i nuvarande regelsystem ska redovisas när det gäller vägledning för tillsyn och tillämpning av bullerförhållandena i inom-

husmiljön. Redovisningen ska göras i samråd med berörda myndigheter. Förslag till förändringar ska lämnas.

3. Delmål ska föreslås när det gäller buller i inomhusmiljön. Förslag till lämpliga och kostnadseffektiva åtgärder ska lämnas. Målgrupper för åtgärderna ska anges.
4. Redovisning om syftet med den obligatoriska ventilationskontrollen har uppnåtts ska göras. De erfarenheter man haft hittills ska ligga till grund för förslag till lämpliga förändringar i gällande bestämmelser.
5. Förslag ska lämnas om organisation och arbetssätt för en permanent expertgrupp. Gruppen ska samla in, analysera och föra ut information om fel och skador i byggnader och anläggningar.

De ursprungliga direktiven framgår i sin helhet av bilaga 2.

1.4 Tilläggsdirektiv

Regeringen fattade den 2 december 2004 beslut om tilläggsdirektiv till utredningen. Jag ska se över möjligheterna till olika organisatoriska utvecklingsalternativ för Fonden för fukt- och mögelskador. Två alternativa lösningar skulle belysas. Ett där stödet till ägare av småhus avvecklades naturligt enligt bestämmelserna i förordningen. Ett annat där verksamheten inom fonden förs över till Boverket. Samtidigt var utredaren fri att pröva också andra alternativa lösningar.

Tilläggsdirektiven framgår av bilaga 3.

1.5 Delrapport

Förslag beträffande delmål för att komma till rätta med fukt och mögel i befintliga byggnader samt delmål när det gäller buller i inomhusmiljön skulle föreläggas miljöministern senast den 30 juni 2004. En promemoria överlämnades också till miljöminister Lena Sommestad den 1 juli 2004.

I denna rapport redovisas övriga uppdrag som jag haft att ta ställning till.

1.6 Arbetets bedrivande

Under arbetets gång har ett flertal kontakter tagits med utredningar och kommittéer som Byggnadsmiljöutredningen varit berörd av. Vidare har myndigheter, organisationer och fastighetsägare varit i kontakt med utredningen.

Utredningen har haft kontakt med utredningen om byggnadsdeklarationer och byggförsäkringar, med bl.a. energideklarationsutredningen, kulturbyggnadsutredningen, plan- och bygglagsutredningen. Vidare har utredningen besökt Fonden för småhuskador och Boverket.

Utredningen har följt försöksverksamheten med undantag från OVK som ett antal fastighetsägare fått och som bedrivits av Boverket. Utredningen har även gjort studiebesök i Moderna Muséet. En lång rad organisationer, forskare och enskilda har hört av sig till utredningen och överläggningar har hållits med ett flertal av dessa.

2 Miljökvalitetsmål och folkhälsomål

2.1 Roll och uppbyggnad

Miljöpolitiken är till stor del uppbyggd kring ett antal övergripande mål för samhället i stort. Det handlar om att ställa om Sverige till ett hållbart samhälle, hållbart i såväl ekologiskt, som socialt och ekonomiskt avseende. I allt väsentligt ansluter sig den svenska miljöpolitiken i denna del till Brundtland-kommissionens slutsatser, en FN-grupp som i en rapport år 1987, Vår gemensamma framtid, formulerade den hoppfulla framtidsvisionen: ”Mänskligheten har förmåga att skapa en hållbar utveckling – att försäkra sig om att utvecklingen tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov.”

Sverige har som nation anslutit sig till de globala miljömålen och aktivt verkat för en progressiv internationell miljöpolitik. De främsta styrmedlen har varit att med lagstiftning förändra beteendet hos företag, enskilda och myndigheter. Även ekonomiska styrmedel har fått en allt viktigare funktion inom miljöpolitiken, inte minst genom den på senare tid utvecklade handeln med utsläppsrättigheter. Upplysning och opinionsbildning har varit medel att fästa uppmärksamheten på vikten av ändrat beteende och betydelsen av att vara varsam med vår gemensamma miljö.

Miljömålen roll

Målen spelar dock en central roll för miljöpolitiken. Även om man traditionellt skiljer på mål och medel inom politiken, kan man med visst fog hävda att miljömålen även blivit ett medel att skärpa insikten om de krav som miljöpolitiken kommer att ställa på oss alla i framtiden. I vissa fall kan dock mål vara en enkel utväg när politiken inte kan vara tillräckligt kraftfull för att lösa problemen, målformuleringar kostar inget och ligger de tillräckligt långt fram i

tiden behöver de som formulerade dem inte vara med om att utvärdera resultatet.

Miljökvalitetsmålen

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Riksdagen satte våren 1999 upp 15 olika miljökvalitetsmål, som anger vilket tillstånd som ska uppnås i ett generationsperspektiv. Bland de nationella miljökvalitetsmålen finns begränsad klimatpåverkan, frisk luft och giftfri miljö. Inom vart och ett av miljökvalitetsmålen finns dessutom delmål. I en proposition som lades fram den 10 maj 2005 föreslog regeringen att målen skulle kompletteras med ett 16:e miljökvalitetsmål, ”ett rikt växt- och djurliv”.

Målen läggs fast av riksdagen. De utvärderas fortlöpande. Ansvaret för arbetet med miljömålen är fördelat på olika myndigheter.

Utvärderingar

Miljömålsrådet ska vart fjärde år redovisa resultatet av en fördjupad utvärdering till regeringen. Den första fördjupade utvärderingen överlämnades till regeringen i februari 2004.

2.2 Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö

För den här utredningen är det målet God bebyggd miljö som är relevant. Ansvarig myndighet för detta miljömål är Boverket. Myndighetens vision är att ”alla människor ska ha hög kvalitet i sitt boende”.

I det av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö heter det att ”städer, tätorter och annan bebyggelse skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö”, att ”natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas” samt att ”byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljömässigt sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.”

Delmålen

Inom området finns för närvarande tio olika delmål:

- Planeringsunderlag
- Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse
- Buller
- Uttag av naturgrus
- Deponerat och genererat avfall
- Avfallsdeponier
- Energianvändning m.m. i byggnader
- Inomhusmiljö
- Matavfall från hushåll, restauranger, storkök och butiker
- Matavfall från livsmedelsindustrier m.m.

De olika delmålen ska uppnås mellan 2005 och 2020.

De åtta första delmålen har utvärderats av Boverket och en avstämning har gjorts av miljömålsrådet. Regeringen gör i miljömålspropositionen bedömningen att det är osäkert om miljökvalitetsmålet kan nå inom en generation.

För Byggnadsmiljöutredningen är det främst delmålen om buller respektive inomhusmiljö som är av betydelse.

Buller

Bullermålet innebär att antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar i bostäder ska ha minskat med fem procent till år 2010 jämfört med 1998. Det betyder exempelvis att bullernivån inomhus i genomsnitt inte ska överstiga 30 dB (A) och nattetid ska bullernivån aldrig överstiga 45 dB (A). Totalt beräknas 840 000 människor bo i bostäder med störande trafikbuller inomhus, ett buller som kan leda till hälsoeffekter som sömnstörningar, ökad risk för hjärt- kärlsjukdom, försämrad förmåga att uppfatta och förstå tal samt inlärningssvårigheter. Den helt dominerande bullerkällan kommer från vägtrafiken och 85 procent av trafikbullret finns längs kommunala vägar, vilket sätter fokus på den kommunala planeringen. För närvarande ökar trafikbelastningen och bedömningen är att delmålet blir mycket svårt att uppnå. Tvärtom riskerar, enligt t.ex. Miljömålsrådet, allt fler att utsättas för höga bullernivåer. Delmålet är dessutom mycket långt från målet om en god ljudmiljö totalt sett i samhället. Boverket har därför föreslagit

en översyn av formuleringen av delmålet, där fokus läggs mer på hälsoeffekter och andelen människor som är störda av buller. Regeringen anser dock i miljömålspropositionen att delmålet om trafikbuller ska behållas sin nuvarande formulering. Regeringen konstaterar också att delmålet blir svårt att uppnå.

Inomhusmiljö

Inomhusmiljön ska till år 2020 åtgärdas så att byggnader och deras egenskaper inte påverkar hälsan negativt. Det innebär att samtliga byggnader där människor vistas ofta eller under längre tid senast år 2015 ska ha en dokumenterat fungerande ventilation, att radonhalten i alla skolor och förskolor år 2010 är lägre än 200 Bq/m³ luft och att radonhalten i alla bostäder år 2020 är lägre än 200 Bq/m³ luft. Boverket konstaterar att radonmätning har utförts i alltför få bostäder och lokaler. Därför finns det en osäkerhet om saneringsbehovet. Beträffande ventilationsmålet är bilden inte tillräckligt tydlig. Boverket menar i sin utvärdering att det blir svårt att nå målet eftersom det saknas system för kontroll av ventilation för stora delar av bostadsbeståndet. Regeringen föreslår i miljömålspropositionen inga förändringar av delmålet om inomhusmiljön.

Delrapport

Byggnadsmiljöutredningen hade i uppdrag att precisera ytterligare mål för inomhusmiljön, avseende fukt och mögel samt buller. I delrapporten angående dessa delmål konstaterades att kunskapsunderlaget är bristfälligt. Det är allmänt vedertaget att det finns ett samband mellan fukt- och mögelskador och sjukdomstillstånd, däremot saknas kunskaper om de direkta orsakssambanden, omfattningen på sådana skador och inomhusbuller. Vidare saknas kunskap om utvecklingen, dvs. om skadorna ökar eller minskar över tiden, vilket är väsentligt inte minst eftersom plan- och bygglagen ändrades i mitten på 1990-talet så att kontrollen av reglernas efterlevnad i ökad utsträckning överlätits på byggherrarna själva. Slutligen saknas kunskap om kostnaderna för att åtgärda problemen, även om det finns vedertagna beräkningar av kostnaderna för att åtgärda småhus. Utredningen föreslog att delmålen om fukt- och mögelskador samt inomhusbuller inom målet god bebyggd miljö

bör utformas så att hälften av alla prioriterade åtgärder ska vara åtgärdade år 2015 när det gäller förskolor och skolor samt att hälften av prioriterade åtgärder när det gäller bostäder och övriga byggnader ska vara åtgärdade år 2020. Målet förutsätter en förhållandevis omfattande kartläggning som kommer att innebära besiktningar av ett representativt urval byggnader inom olika kategorier och med olika byggnadsår.

Jag beräknade att kostnaden för en sådan kartläggning och prioritering kommer att uppgå till omkring 20 miljoner kronor. Samtidigt är kartläggningen beräknad att pågå mellan 2005 och 2011, dvs. sju år. Det gör en genomsnittlig kostnad på 2,8 miljoner kronor om året.

Jag anser att det är naturligt att tillsynsmyndigheten för miljömålet God bebyggd miljö, Boverket, får huvudansvaret för kartläggning och prioritering. Samtidigt är det nödvändigt att involvera flera myndigheter och organisationer i arbetet. Det faller sig naturligt att forskningsrådet Formas, som ansvarar för byggforskningen i landet och som nyligen avslutat forskningsprogrammet Det sunda huset, involveras i arbetet. Det är vidare angeläget att Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet och Småhusskadenämnden ges möjlighet att medverka i arbetet, mot bakgrund av de kunskaper som finns beträffande de hälsomässiga aspekterna och den miljöhälsoenkät som regelbundet genomförs. Det är vidare en angelägenhet för kommunerna, med det särskilda ansvar som miljöförvaltningarna har. Kommunerna bör spela en aktiv roll i arbetet med kartläggning och prioritering. Fastighetsägare är en viktig målgrupp för arbetet med en kartläggning av skadesituationen i olika byggnader. Slutligen är det också viktigt att brukarna av byggnader involveras i arbetet med kartläggning och prioritering.

Jag föreslog att det under hösten 2004 utarbetas underlag för det uppdrag som Boverket bör få. Underlaget bör redovisas så att en kartläggning praktiskt skulle kunna påbörjas den 1 januari 2005 och bör innehålla innehåll i, tidsplan för, organisation av samt finansiering av uppdraget. Utredningsförslaget har remissbehandlats.

Regeringen avser att vidta ytterligare åtgärder för att ta fram underlag om byggnaders tekniska status och eventuella kopplingar mellan brister i inomhusmiljön och upplevd ohälsa. Vidare behöver kriterier för god luftkvalitet i inomhusmiljön utvecklas. Regeringen avser därför att ta fram sådant underlag för att därefter ta ställning till hur delmålet kan ändras eller kompletteras. Ansträngningarna att minska hälsorisker som kan vara kopplade till inomhusmiljön fort-

sätter således, enligt regeringen, som också konstaterar att det för närvarande saknas underlag för att formulera om delmålet om inomhusmiljö.

Brett perspektiv?

Boverkets rapport till Miljömålsrådet om målet God bebyggd miljö föreslog att perspektivet skulle breddas genom att föra in fler områden som gäller bebyggelsen.

Ett annat sätt att bredda perspektivet är att se miljöfrågorna över en längre tidsperiod. Regeringen har därför presenterat en tolkning av vad målen kan leda till under en generation. Regeringen menar att den bebyggda miljön ska ge skönhetsupplevelser och trevnad, att miljön ska uppfylla samhällets krav på gestaltning, frihet från buller och tillgång till solljus.

Sammanfattningsvis konstaterar Boverket att det finns flera delmål inom området God bebyggd miljö som inte kommer att uppnås inom avsatt tid och att utvecklingen är osäker för andra delmål inom området. Vidare är flera av delmålen alltför diffusa för att det ska vara möjligt att på ett entydigt sätt gå att utvärdera dem. Det är osäkert om miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö går att uppnå i sin helt inom en generation. Utvecklingen är olika för olika delmål och osäkerheten ökar genom att det finns många aspekter i generationsperspektivet som inte behandlas i delmålen, eftersom delmålen bara delvis behandlar vad människor i allmänhet menar med God bebyggd miljö. Därför anser Boverket att det finns skäl att återkomma med ytterligare delmål. Vidare anser Boverket att formuleringarna av några av delmålen bör ses över. Vidare krävs det ökade insatser för att nå målet. Boverket pekar på att det finns stora brister i underlaget för uppföljning av målet och delmålet. Uppföljningssystemet och statistiken behöver därför utvecklas.

Miljömålsrådet menade, i likhet med Boverket, i sin fördjupade utvärdering, "Miljömål – allas vårt ansvar!", att målet God bebyggd miljö borde breddas så att fler aspekter skulle beaktas. Rådet menar att en sådan är beroende av människors möjligheter att kunna påverka sin boendemiljö (delaktighet), och av att miljön är utformad så att man kan känna sig säker och trygg när man är i den (trygghet) och så att även den som är rörelsehindrad eller har andra handikapp kan komma fram efter önskemål (tillgänglighet). Enligt Miljömålsrådet bör Boverket få i uppdrag att, i samråd med andra

myndigheter, t.ex. Folkhälsoinstitutet, närmare utreda vilka aspekter som bör lyftas fram i God bebyggd miljö. Vidare menar Miljömålsrådet att delmålet om buller bör formuleras om så att större fokus läggs på hälsoeffekter och antalet människor som är störda av buller, t.ex. buller i samhället, buller från fasta installationer, buller från musik som framförs med risk för skada på barns och vuxnas hörsel, och på att skydda de områden som kan betraktas som tysta områden för rekreation.

Regeringen menar dock i miljömålspropositionen att det inte bör tillföras ytterligare delmål om delaktighet, trygghet och tillgänglighet till målet om en god bebyggd miljö. Regeringen föreslår alltså i propositionen inga ändringar i nuvarande delmål och konstaterar också att det för närvarande inte finns underlag för att bedöma möjligheterna att uppnå delmålet.

När det gäller målet om inomhusmiljön föreslår Miljömålsrådet att delmålet ska utformas så att frågor om fukt och mögel samt andra potentiella hälsorisker lyfts fram.

2.3 Mål för folkhälsan

I april 2003 antog riksdagen propositionen Mål för folkhälsan (prop. 2002/03:35) som stakar ut en ny riktning för den nationella folkhälsopolitiken. Det övergripande nationella målet för folkhälsan är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Det innebär en förskjutning mot ett mer hälsofrämjande synsätt. Fördelen med att fokusera på hälsan istället för sjukdomarna är att folkhälsoarbetet blir mer effektivt. En annan fördel är att bestämningsfaktorerna är lättare att följa än sjukdomsutvecklingen eftersom det ibland kan ta flera decennier fram till att en sjukdom visar sig.

Den nya folkhälsopolitiken ställer krav på att folkhälsoaspekter beaktas i politiska beslut och att incitament skapas så att arbetet med folkhälsofrågor prioriteras. Den ger möjlighet till en mer strukturerad uppföljning av folkhälsoarbetet.

Vad är folkhälsa?

Med folkhälsa menas det allmänna hälsotillståndet för hela eller delar av befolkningen samt hälsans utveckling och hur den fördelas i befolkningen. För det samlade folkhälsoarbetet används en

sektorsövergripande målstruktur med elva målområden, bl.a. delaktighet och inflytande i samhället, ekonomisk och social trygghet, ökad hälsa i arbetslivet samt sunda och säkra miljöer och produkter.

Forskningen har visat att flertalet av dagens sjukdomar och hälsoproblem beror på flera samverkande faktorer. Det betyder att det sällan finns en enda faktor som är tillräcklig för att en individ ska bli sjuk. Dessutom är exponering för en och samma riskfaktor ofta en bidragande orsak till flera olika sjukdomar och skador. Det är därför mer effektivt att inrikta folkhälsoarbetet på så kallade bestämningsfaktorer för hälsan, dvs. de livsvillkor, miljöer, produkter och levnadsvanor som påverkar folkhälsan, än på enskilda sjukdomar.

Det är av avgörande betydelse för folkhälsan att samhällets skydds- och kontrollfunktioner upprätthålls på en kvalificerad nivå och förbättras när kunskaperna om sambanden mellan miljö, skador och folkhälsa ökar. Försiktighetsprincipen bör gälla vid införandet av ny teknik. Kopplingen mellan miljöfaktorer och hälsa bör uppmärksammas i det förebyggande arbetet.

Sunda och säkra miljöer och produkter utgörs av ett särskilt målområde i den nyligen formulerade folkhälspolitikerna. En god inomhusmiljö kan bidra till en bättre hälsa. Ett stort antal människor upplever sådana besvär av inomhusmiljön att de får symptom. I olika studier beträffande upplevda besvär av inomhusmiljön anges ofta förekomst av fukt och mögel som orsak. Sambanden mellan förekomst av mögel och fukt i byggnader och ohälsa kan anses väl belagda. Det bör dock påpekas att det i det enskilda fallet kan vara svårt att påvisa direkta samband mellan upplevd ohälsa och uppmätta förhållanden i byggnaden. Det anses väsentligt att arbetet med att förbättra inomhusmiljön samordnas med folkhälsoarbetet på alla nivåer i samhället.

Uppföljningen av de olika delmålen i miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö kommer att ingå i den samlade uppföljningen av folkhälsomålet. Ambitionen är att uppföljningen ska omfatta både mått på måluppfyllelse och eventuella effekter på hälsan så att vidtagna åtgärders långsiktiga effektivitet kan bedömas.

3 Lagstiftning som gäller inomhusmiljö

3.1 Inledning

En rad olika regelverk ställer krav på byggnader och vid byggande och drift av bostäder och lokaler. Det är framför allt plan- och bygglagen (PBL) och byggnadsverkslagen (BVL) som är styrande vid nyproduktion. Men det finns också krav i både miljöbalken och arbetsmiljölagen som ska beaktas vid både produktion och förvaltning av en byggnad. Lagstiftningen ställer krav på den som ska bygga och förvalta en byggnad, den reglerar förhållanden mellan ägare och brukare av en byggnad, bostad eller lokal. Lagarna stiftas av riksdagen och ger möjlighet för regeringen att utfärda förordningar, som i sin tur uppdrar åt berörd myndighet att utarbeta föreskrifter och råd.

Den lagstiftning som berör inomhusmiljön är komplex. Det är inte alldeles lätt att avgöra hur och i vad mån PBL, miljöbalken och angränsande lagstiftning samverkar.

I det följande finns en översiktlig redovisning av de viktigaste lagarna som berör inomhusmiljön.

3.2 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (1987:10, PBL) innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande, dvs. den fysiska planeringen. Detta framgår av lagens portalparagraf (§ 1). I samma paragraf anges lagens syfte – att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden. Lagen ska också främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för både nu levande och kommande generationer.

PBL är för närvarande föremål för översyn i en särskild kommitté.

Planläggning

Enligt PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, det kommunala planmonopolet (1 kap. 2 §). PBL:s regelsystem avser den fysiska planeringen och anvisar hur kommunen ska planlägga användningen av mark och vatten. Det sker genom att kommunen upprättar en översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplaner är obligatoriska. Detaljplaner upprättas för reglering av markens användning och bebyggelsen (1 kap. 3 §). En detaljplan ska ange vilken mark som är lämpad för bebyggelse och hur bebyggelsen ska placeras och utformas. För vissa åtgärder som en fastighetsägare önskar göra krävs tillstånd, lov (1 kap. 4 §). För att bygga och riva byggnader krävs bygglov respektive rivningslov. För schaktning, utfyllnad, trädällning och skogsplantering krävs marklov inom planlagt område.

Byggnadsnämnd

I varje kommun ska det finnas en byggnadsnämnd, eller motsvarande. Denna nämnd ska fullgöra kommunens skyldigheter inom plan- och byggnadsväsendet och ha det närmaste inseedet över byggnadsverksamheten (1 kap. 7 §). Byggnadsnämnden har en central roll i det lokala arbetet för kommunens planläggning. Den ska verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö, ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning, samarbeta med andra som har intresse för de frågor som berör nämndens verksamhet, lämna råd och upplysningar inom nämndens verksamhet samt övervaka efterlevnaden av plan- och bygglagen etc.

Lokalisering

Bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämplig bl.a. med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa och till jord-, berg och grundvattenförhållanden (2 kap. 3 § 1 och 2). Byggnadsarbetena ska planeras och utföras med aktsamhet så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppstår. Kommunerna har skyldighet att ha så god kännedom om markförhållandena inom kommunen att planläggningen kan ske på ett korrekt sätt.

När ett område befunnits lämpligt för bebyggelse avgörs därefter hur de enskilda byggnaderna ska placeras i detalj och hur de ska utformas såväl estetiskt som tekniskt. Kontrollen av att kraven efterlevs sker genom att tillstånd och lov prövas av byggnadsnämnden eller motsvarande nämnd när det gäller kraven på utformning. De tekniska kraven kontrolleras av byggherren. Byggnadsnämnden kan vid byggsamråd kräva att kontrollen förstärks om det kan antas att samhällskraven inte blir uppfyllda. Byggnadsarbetena får inte påbörjas förrän det finns bevis om byggfelsförsäkring eller färdigställandeskydd.

Tillsyn och kontroll

Det som är av särskilt intresse för den här utredningen är plan- och bygglagens regler om byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll (9 kap.). Den delen av plan- och bygglagen ändrades i mitten av 1990-talet så att egenkontroll av verksamheten infördes och den kommunala tillsynen blev mer översiktlig. Kommunen svarar för tillsynen på lokal nivå (1 kap. 7 §) och länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet (1 kap. 8 §). Kommunerna och länsstyrelsen ska samverka i fråga om kommunernas planering och länsstyrelsen kan överpröva kommunernas beslut om planerna strider mot riksintressen, mellankommunala intressen eller hälsa och säkerhet. Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket (1 kap. 8 §). Verket utfärdar föreskrifter och råd samt har till uppgift att följa utvecklingen på plan- och byggområdet i landet.

3.3 Lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.

PBL ställer krav på framför allt planläggning, men det ställs också krav på själva byggnaden. I detta avseende kompletteras PBL med lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (BVL) som innehåller regler om att byggnadsverk under en ekonomiskt rimlig livslängd ska ”uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav”.

Ansvar

Enligt BVL har den som uppför eller låter uppföra en byggnad, såväl för egen räkning som i egenskap av byggherre, ansvar för att arbetet utförs på ett riktigt sätt och att gällande bestämmelser följs. Det innebär att byggnaden bl.a. ska uppfylla krav om bärförmåga, stadga och beständighet, att byggnaden innebär skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, att den främjar energihushållning och värmeisolering, att den ger skydd mot buller samt ett flertal andra egenskapskrav. Byggnaden ska uppfylla villkoren under en ekonomiskt rimlig livslängd, under förutsättning att normalt underhåll har gjorts (2 § 1 st.). Byggnadsverk ska underhållas så att deras egenskaper i huvudsak bevaras.

Byggnadsverksförordningen

Tillämpningsföreskrifter för BVL finns i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggandsverk m.m. (BVF).

Här anges vilka tekniska egenskapskrav som ställs på byggnadsverk. Bland annat anges att byggnadsverk ska vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att de inte medför risk för brukarnas eller grannarnas hygien och hälsa, särskilt inte som följd av utsläpp eller förekomst av giftiga gaser, förekomst av farliga partiklar, farlig strålning m.m. (5 §). Huvuddelen av kraven har sin grund i EG:s byggproduktdirektiv.

Det finns också särskilda förordningar om krav på hissar, el, vatten- och värmemätare och kontroll av ventilationssystem.

Byggregler

Regeringen har uppdragit åt Boverket att meddela de närmare föreskrifter som behövs för att kraven enligt 2 § BVL ska uppfyllas (21 § BVL). Föreskrifterna finns samlade i Boverkets byggregler (BFS 1993:57 med tillhörande ändringar). Boverkets byggregler (BBR 1999) innehåller föreskrifter och allmänna råd, kopplade till PBL och andra författningar. De allmänna råden ger endast generella rekommendationer om tillämpningen av föreskrifterna och anger hur någon kan eller bör handla för att uppfylla föreskrifterna. Kapitel 6 behandlar hygien, hälsa och miljö och

belyser inomhusmiljön. Såväl kapitel 6 som kapitel 7, om buller-skydd, revideras för närvarande.

Funktionskontroll

BVL innehåller regler om funktionskontroll. Enligt dessa regler ska, om det är särskilt föreskrivet, funktionen hos ventilations-systemet kontrolleras för att säkerställa ett tillfredsställande inomhusklimat. Kontrollen ska utföras av en sakkunnig funktionskontrollant som ackrediteras av det organ som har möjlighet att utfärda en sådan ackreditering.

Den obligatoriska ventilationskontrollen regleras i förordning (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem. Enligt förordningen ska ventilationskontroll ske innan ett system första gången tas i bruk och därefter regelbundet vid återkommande besiktningar. Enligt förordningen omfattas inte en- och tvåbostads-hus av kravet på återkommande besiktningar. Boverket har dessutom, efter särskilt beslut av regeringen, möjlighet att meddela föreskrifter som helt eller delvis undantar vissa typer av ventilationssystem och system i vissa slag av byggnader.

Till funktionskontrollant får endast den godkännas som har den utbildning och erfarenhet som behövs och som är lämplig för uppdraget. Behörigheten ska vara tidsbegränsad och får också begränsas till vissa slag av ventilationssystem. Det är byggnadens ägare som har ansvar för att OVK genomförs och som förordnar vem som ska utföra kontrollen.

Vad kontrolleras?

Vid den första besiktningen ska man kontrollera att funktionen och egenskaperna överensstämmer med gällande föreskrifter, att systemet inte innehåller några föroreningar som kan spridas i byggnaden, att instruktioner och skötselanvisningar finns lätt tillgängliga och att systemet fungerar som det är avsett.

Vid varje besiktning ska det föras protokoll där resultatet av kontrollen antecknas. Byggnadens ägare ska snarast möjligt avhjälpa påtalade brister som framkommer vid kontrollen. Den nämnd inom kommunen som har ansvar för plan- och bygglagsfrågor, vanligen byggnadsnämnden, har ansvar för att övervaka att

byggnadsägarna fullgör sina skyldigheter. Det ansvaret underlättas av att ett exemplar av protokollet från kontrollen ska skickas till kommunen.

Besiktningintervall och ventilationssystem

Regeringen har gett Boverket i uppgift att utfärda närmare föreskrifter för den obligatoriska ventilationskontrollen, BFS 1996:56, som bl.a. innehåller regler om olika besiktningintervall. Enligt dessa föreskrifter är en- och tvåbostadshus undantagna från återkommande ventilationskontroller. När det gäller en- och tvåbostadshus med mekanisk från- och tilluftsventilation ska en första kontroll göras.

Det finns olika principer för ventilationssystem. När ventilationen sker utan hjälp av fläktar talar vi om självdrag, S-ventilation. När ventilationen sker med hjälp av fläktar som suger ut luften är det fråga om frånluftsventilation, F-ventilation. Om fläktarna har till uppgift både att tillföra luft och att suga ut luft är det fråga om från- och tilluftsventilation, så kallad FT-ventilation och medan en mekanisk från- och tilluftsventilation som kombineras med en värmeväxlare kallas FTX-ventilation.

De besiktningintervaller som gäller är följande:

- | | |
|---|--------------------------|
| • Daghem, skolor och vårdlokaler | 2 år |
| • Flerbostadshus, kontor med FT-ventilation | 3 år |
| • Flerbostadshus, kontor med F-ventilation | 6 år |
| • Flerbostadshus, kontor med S-ventilation | 9 år |
| • En- och tvåbostadshus med FT-ventilation | Enbart första besiktning |

Kontrollanternas behörighet

Funktionskontrollanternas kan ha olika behörighet:

- E – enkla system, vilket motsvarar lägenhetsaggregat i flerbostadshus
- S – självdragssystem för flerbostadshus och kontorsbyggnader
- N – normal, vilket gäller för E, S samt FT-system för en- och tvåfamiljsfastigheter
- K – komplicerat som innebär behörighet till samtliga ventilationssystem

Kategorierna indelas i riksbehöriga och lokalbehöriga.

CE-märkning och typgodkännande

För vissa byggprodukter krävs att de ska uppfylla villkor som är uppställda enligt särskilda föreskrifter, de ska vara så kallat CE-märkta. För sådana produkter gäller särskild lagstiftning, lagen (1992:1534) om CE-märkning. Om produkter inte överensstämmer med de krav som gäller för CE-märkning får en tillsynsmyndighet utfärda förelägganden gentemot den som tillverkar, importerar eller saluför produkten.

Det finns möjligheter att pröva om vissa slag av material, konstruktioner eller anordningar får användas i byggnadsverk, vilket betraktas som ett frivilligt typgodkännande. Material, konstruktioner och anordningar som behöver säkras för att skydda liv, personlig säkerhet eller hälsa kan behöva godkännas, så kallat obligatoriskt typgodkännande.

3.4 Lag om byggförsäkring

Sedan 1993 finns en lag om byggförsäkring (1992:320). Enligt denna ska det finnas en byggförsäkring när ett bostadshus uppförs eller när åtgärder vidtas på ett bostadshus som kräver bygganmälan.

En byggförsäkring ska omfatta fel eller skador som anmäls inom tio år efter det att byggnadsarbetet godkänts vid en av försäkringsgivaren angiven besiktning. Premien för försäkringen ska betalas i allt innan bygget påbörjas.

Omfattning

Bygghälsöförsäkringen ska omfatta skälig kostnad för att avhjälp fel i byggnadens konstruktion, i material som använts i byggnadsarbetet eller i utförandet av arbetet och skälig kostnad för att avhjälp skador på byggnaden som orsakats av felet. Försäkringen ska omfatta fel eller skador som visar sig efter det att byggnadsarbetet godkändes vid en besiktning. Försäkringen följer med byggnaden i det fall byggnaden övergår till en ny ägare.

Även för den som uppför ett småhus ska en bygghälsöförsäkring finnas. Därutöver gäller också att den som åtagit sig att för konsumentens räkning utföra arbeten som avser ett småhus ska ha ett färdigställandeskydd, i form av en försäkring eller en bankgaranti. Färdigställandeskyddet ska omfatta skälig ersättning för extra kostnader för att slutföra arbetena, kostnader för att avhjälp fel som anmärkts av besiktningsman samt kostnader för att avhjälp skador som orsakats av bygghälsöfelen.

3.5 Miljöbalken

Sedan lång tid tillbaka har det varit möjligt att, med stöd av de äldre hälsoskyddslagarna ställa krav på inomhusmiljön även i det befintliga byggnadsbeståndet.

År 1999 trädde miljöbalken (1998:808) i kraft. Ett femtontal lagar samlades i balken, bl.a. miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter. Miljöbalken är en s.k. ramlag och hälsoskyddet är integrerat i hela miljöbalken. Det innebär att man måste ha kunskap, inte bara om hela lagen, utan också känna till förordningar, föreskrifter och allmänna råd för att kunna utläsa vilka krav som gäller för t.ex. inomhusmiljön.

Samspel med andra lagar

I kommentarerna till miljöbalken framhålls att det främst är reglerna i plan- och bygglagen och byggnadsverkslagen som anger de förhållanden som byggherren och fastighetsägaren har ansvar för. Men samtidigt har t.ex. en byggherre även skyldighet att rätta sig efter miljöbalkens och arbetsmiljölagens regler.

Miljöbalkens bestämmelser om hälsoskydd syftar främst till att reglera sådana olägenheter som uppkommer i samband med an-

vändningen av en byggnad. I enskilda fall kan man ställa krav enligt miljöbalken, om det är motiverat på grund av förhållandena i den aktuella byggnaden, nya forskningsrön etc. Miljöbalken ska kunna fånga upp sådant som inte har reglerats eller omgående kan åtgärdas inom ramen för BVL.

För kommande generationer

Målet med miljöbalken anges i portalparagrafen (§ 1) och innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Miljöbalken riktar sig till alla, inte bara den som driver en verksamhet. I kap. 2 finns de s.k. hänsynsreglerna som gäller för alla de områden som Miljöbalken omfattar, även hälso-skyddet (inomhusmiljön). Idag ligger bevisbördan hos den som driver en verksamhet t.ex. fastighetsägaren eller den ansvarige för en skola. ”Försiktighetsprincipen” innebär en skyldighet att åtgärda och förebygga olägenheter. Hänsynsreglerna omfattar också kunskapskrav, produktvalsprincipen, bästa plats och teknik, hushållningsprincipen och en skälighetsprincip. Det ska alltså vara tekniskt och ekonomiskt möjligt att åtgärda en olägenhet eller vidta försiktighetsmått.

Egenkontrollen

Den som driver en verksamhet som kan befaras medföra olägenheter ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka och förebygga olägenheter. Man ska också kunna visa att man lever upp till hänsynsreglerna.

Egenkontrollen innebär att verksamhetsutövaren ska ha kontroll t.ex. över följande:

- Att miljöbalkens bestämmelser följs.
- Att beslut som gäller verksamheten ska följas.
- Att verksamhetens påverkan på hälsan och miljön ska övervakas.

Egenkontrollen är verksamhetsutövarens verktyg att på egen hand ha möjlighet att följa de krav som följer av miljöbalken. Omfattningen av egenkontrollen beror bl.a. på typ och storlek på verksamheten.

I ett särskilt kapitel i miljöbalken regleras tillsynen, som ska ”säkerställa syftet med denna balk”. Socialstyrelsen har det centrala ansvaret för hälsoskyddet i miljöbalken, dit hör bl.a. inomhusmiljöfrågor, tillsynsvägledning, dvs. normering, rådgivning och uppföljning av hur den operativa tillsynen fungerar. Den operativa tillsynen utövas av kommunerna genom miljö- och hälsoskydds-nämnderna.

Hälsoskyddet

I kap. 9 finns de särskilda bestämmelserna om hälsoskydd och det grundläggande begreppet är ”olägenhet för människors hälsa” – en störning som ur en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka människan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Vid bedömning av om en störning utgör en olägenhet ska man ta hänsyn till människor som är något känsligare än normalt. Det finns ett allmänt formulerat krav på att bostäder och lokaler för allmänna ändamål ska brukas så att inte olägenheter uppkommer men inte några detaljerade regler om inomhusmiljön. Lite mer preciserat är det i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd där det finns en paragraf som anger grundläggande krav på en bostad, t.ex. skydd mot värme, kyla, drag, fukt, buller, radon, luftföroreningar och andra liknande störningar.

För att få en mer detaljerad vägledning får man gå till Socialstyrelsens allmänna råd. Idag finns fyra allmänna råd som handlar om inomhusmiljön som har reviderats sedan miljöbalken trädde i kraft. I dessa finns vägledning för bedömning av inomhusmiljön när det gäller ventilation, radon, fukt- och mikroorganismer samt buller. Därutöver pågår revidering av råd om termiskt inomhusklimat. Det finns även allmänna råd som inte har reviderats sedan miljöbalken trädde i kraft och som fortfarande är användbara i den mån de inte strider mot grundläggande förändringar i miljöbalken.

Fukt och mikroorganismer

I de allmänna råden om fukt och mikroorganismer tar Socialstyrelsen upp vad den kommunala nämnd som har tillsynsansvaret ska beakta. Man pekar på att man ska vara vaksam på om det förekommer synlig mikrobiell växt eller lukt i bostadsrum eller lokaler för

allmänna ändamål, om mikroorganismer eller mikrobiell lukt befaras spridas från byggnadskonstruktionen eller annan del av byggnaden till bostadsrum eller andra rum där människor vistas stadigvarande. Tillsynsmyndigheten ska också beakta om fuktskador inte åtgärdas och om detta innebär en risk för att mikroorganismer kan växa till och om fuktskador har åtgärdats bristfälligt, t.ex. vid uttorkning och utbyte av mikrobiellt angripet material. Med hänvisning till miljöbalkens bestämmelser (26 kap.) berörs förutsättningarna för tillsynsmyndigheten att ställa krav på undersökningar av byggnader för bostäder eller allmänna ändamål. Det som kan föranleda sådana krav är t.ex. synliga fuktskador eller fuktfläckar eller omfattande kondens på fönstrens insida.

Buller

De allmänna råden om buller tar sikte på att ge vägledning om när ett samhällsbuller kan utgöra en sanitär olägenhet såväl när det gäller riktvärden som rekommendationer. I råden finns riktvärden som utgör vägledning i bedömningen av om det råder olägenhet för människors hälsa. De innehåller också rekommendationer för maximala ljudnivåer vid konserter och diskotek m.m. som skydd för hörselnedsättning och/eller tinnitus.

De rekommendationer som finns i Socialstyrelsens allmänna råd har skilt sig från de krav som finns i Boverkets byggregler och man har från Socialstyrelsens sida menat att de "endast betraktas som en viljeinriktning när det gäller nyproduktion". Socialstyrelsens allmänna råd är att betrakta som en vägledning, medan Boverkets byggregler utgör föreskrifter som ska följas.

Enligt de allmänna råden om buller ska de tillämpas för bostadsrum i bostäder, till vilka räknas sovrum och vardagsrum samt matrum som används som sovrum. Vidare är de tillämpliga för lokaler för undervisning, vård eller annat omhändertagande och i sovrum för tillfälligt boende. Däremot är de inte tillämpliga för buller från trafik. Det maximala ljudet som inte bör överstigas föreslås vara 45 dB och det kontinuerliga ljudet bör inte överstiga 30 dB. Ljud från tonkomponenter ner till 25 dBA kan uppfattas som störande men vad som kan utgöra en risk för sanitär olägenhet bör, enligt råden, avgöras utifrån lokala förhållanden.

De allmänna råden om höga ljudnivåer ska tillämpas för lokaler och andra platser där hög musik spelas, t.ex. diskotek, konserter

och gym. Allmänt anser Socialstyrelsen att ljudnivåer under 90 dB alltid bör eftersträvas och man bör vara särskilt uppmärksam på verksamheter som riktas till barn. De riktvärden som man anser bör tillämpas är dock mindre krävande. För lokaler där barn under 13 år inte har tillträde har man satt riktvärdet för tillfälligt ljud till 115 dB och för kontinuerligt ljud till 100 dB. För lokaler dit barn har tillträde har man föreslagit riktvärdet 110 dB för tillfälligt ljud och för kontinuerligt ljud till 97 dB. Med hänvisning till miljöbalken påpekas att verksamhetsutövaren fortlöpande ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga att olägenheter för människors hälsa uppstår.

I jämförelse med de riktvärden som gällt sedan 1996 har man nyanserat de riktvärden som gäller buller inomhus och skärpt riktvärdena för lokaler dit barn under 13 år har tillträde.

Ventilation

Socialstyrelsens allmänna råd om tillsyn enligt miljöbalken när det gäller ventilation innehåller riktvärden som är en vägledning vid bedömning av om det råder olägenheter för människors hälsa till följd av bristande ventilation. Motsvarande riktvärden för ventilation finns både i byggreglerna och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om ventilation.

Radon

När det gäller radon i inomhusluften har Socialstyrelsen utfärdat allmänna råd (SOF 1999:22, med tillägg i SOSFS 2004:6). De riktvärden som finns i de allmänna råden bör användas vid bedömningar av om inomhusluften i bostäder och lokaler för allmänna ändamål innebär olägenhet för människors hälsa.

Om medelvärdet, efter en mätning enligt Strålskyddsinstitutets metodbeskrivning, överstiger 200 becquerel per kubikmeter bör radonhalten i bostaden eller lokalen anses utgöra olägenhet för människors hälsa. Mätningen bör ha gjorts i utrymme där människor stadigvarande vistas.

Därutöver finns riktvärden för gammastrålning från fasaderna och innehållet av radon i enskilda brunnar.

3.6 Arbetsmiljölagstiftning

Av betydelse för möjligheterna att förändra kvaliteten på inomhusluften är också arbetsmiljölagen (1977:1160) vars ändamål ”är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö”. Enligt lagen ska en arbetslokal vara utformad och inredd så att den är lämplig från arbetsmiljösynpunkt och luft, ljud och ljus ska vara tillfredsställande.

Föreskrifter

Enligt arbetsmiljöförordningen (1977:1166) kan Arbetsmiljöverket utfärda föreskrifter om hur arbetsmiljöarbetet ska gå till. Till de många föreskrifter som verket utfärdat finns exempelvis arbetsplatsens utformning. Där heter det t.ex. att ”uteluft skall tillföras arbetslokaler och personalutrymmen i tillräcklig mängd” och att det ska ske på ett sätt som i varje särskilt fall är lämpligt och så att besvärande drag inte uppstår. Vidare heter det att ”ventilationssystem skall kontrolleras och underhållas regelbundet” och att nyinstallerade ventilationssystem ska kontrolleras så att de fungerar på avsett sätt innan de tas i bruk. Det finns även regler om buller m.m. ”Arbetsplatser, arbetslokaler och personalutrymmen skall vara lämpligt utformade och inredda med hänsyn till deras ändamål, ljudegenskaper och förekommande bullerkällor. De skall planeras, disponeras och isoleras mot omgivningen så att bullerexponeringen reduceras till lägsta praktiskt möjliga nivå och så få som möjligt utsätts för buller.”

Sammantaget innehåller alltså reglerna i arbetsmiljölagstiftningen många regler som berör inomhusluften. Det finns regler som gäller arbetsmiljön och som kontrolleras av arbetsmiljöinspektörer, samtidigt som motsvarande förhållanden ska inspekteras också av exempelvis ventilationskontrollanter enligt reglerna för obligatorisk ventilationskontroll. Dessutom kan samma ventilationssystem inspekteras av kommunens miljö- och hälsoskyddsinspektörer.

3.7 Brukarnas rättigheter enligt gällande regelverk

Egna hem och egendomsskyddet

De allra flesta människor i Sverige bor i småhus som de själva äger. Att inneha en bostad med äganderätt innebär att den boende har stora möjligheter att råda över sin bostad på olika sätt. Ägarna väljer själva om och när de vill flytta och till vem de ska överlåta fastigheten. De svarar själva för husets underhåll och skick, bara de väsentliga egenskaperna i huvudsak bevaras, enligt lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., BVL. Det är främst ägarna och deras familjer som påverkas av bristande underhåll av huset. Ägaren borde ha ett eget intresse av att se till att familjen inte utsätts för en ohälsosam inomhusmiljö.

Fastighetsägares rätt att råda över sin egendom finns reglerad i grundlagen och i Europakonventionen. Denna rätt innebär att fastighetsägare i princip inte ska behöva finna sig i inskränkningar i användandet, med några undantag.

Det så kallade egendomsskyddet reglerar medborgarnas rätt till sin egendom (2 kap. 18 § regeringsformen). Det avser det fysiska nyttjandet av marken eller byggnaden och innebär att varje medborgares egendom skall vara tryggad. Ingen skall egentligen behöva avstå från sin egendom till det allmänna eller till någon enskild. Man skall heller inte behöva tåla att det allmänna inskränker användningen.

Egendomsskyddet innebär däremot inte att egendomen är helt undantagen från att behöva tåla inskränkningar. Allmänna intressen kan leda till att avsteg görs, förutsatt att intressena är angelägna. I princip begränsas ingreppen när angelägna hänsyn ska tas till miljö-, naturvårds-, försvars- och andra planeringsintressen. Sådana angelägna hänsyn kan exempelvis gälla krav från samhällets sida på husets konstruktion och dess funktioner. Byggnadslagstiftningen är ett sådant exempel. Miljöbalken med anslutande lagstiftning, som ställer krav på huset ur miljö- och hälsoskyddsaspekt, är ett annat.

Miljöbalken innehåller förhållandevis långtgående hänsynsregler. En verksamhetsutövare ska iaktta regler på eget initiativ och eget ansvar. Tillsynsmyndigheterna äger rätt att ingripa med stöd av hänsynsreglerna och kräva rättelse. Någon rätt till ersättning finns inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags verksamhets- eller hänsynskrav följs (prop. 1997/98:45, del 1, s. 551).

Motsvarande regel om egendomsskydd finns i Europakonventionen (Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna), men där ställs inga krav på att de allmänna intressena skall vara angelägna.

Konventionen är införlivad i svensk rätt i 2 kap. 23 § regeringsformen.

Hyreslagen

Rätten att hyra sin bostad är i juridisk mening en begränsad rättighet till fast egendom. Detta innebär en rad inskränkningar för en hyresgäst i rådigheten över sitt boende jämfört med den rådighet en person som äger sin bostad har. Hyresgästers och hyresvärdars skyldigheter och rättigheter gentemot varandra regleras i hyreslagen (12 kap. jordabalken).

En bostadslägenhet som hyrs ut ska ha ett sådant skick att den är fullt brukbar för sitt ändamål (12 kap. 9 §). Detta är hyresvärdens ansvar och det innebär i praktiken att lägenheten ska hålla en viss minimistandard. De tekniska anordningarna i lägenheten ska fungera och inomhusmiljön ska vara god. Hyresgäster behöver heller inte godta att målning, tapetsering, golvbeläggning m.m. har ett undermåligt skick. Huvudregeln är att hyresgäst och hyresvärd inte med bindande verkan kan avtala om sämre skick, däremot ges utrymme för att med avtala om bättre skick. Därtill är fastighetsägaren skyldig att underhålla lägenheten under hyrestiden så att skicket bibehålls (12 kap. 9 och 15 §§).

Det förekommer att en lägenhet inte är i det skick hyresgästen kan fordra eller att det uppkommer en skada på eller en brist i lägenheten utan att hyresgästen är ansvarig.

Fukt och mikrobiell förekomst kan vara ett exempel på en sådan brist. Om hyresvärden inte åtgärdar skadan eller bristen efter tillsägelse har hyresgästen tillgång till olika sanktioner (12 kap. 11 och 16 §§). Hyresgästen kan bl.a. ha rätt att åtgärda bristen på fastighetsägarens bekostnad. För att utnyttja den så kallade självhjälpsrätten måste hyresgästen först ha krävt av hyresvärden att felet skall åtgärdas och hyresvärden måste trots detta ha låtit bli att åtgärda bristen.

Hyresgästen har också rätt att säga upp hyresavtalet i förtid om inte bristen kan avhjälpas eller om hyresvärden låtit bli att avhjälpa bristen så snart som det är möjligt trots tillsägelse. Bristen måste

vara av väsentlig betydelse. Avtalet får inte sägas upp på grund av brist efter att bristen avhjälpes.

För den tid lägenheten är i bristfälligt skick har hyresgästen rätt till hyresreduktion. Hyresgästen har även rätt till skadestånd om hyresvärden inte visar att bristen inte beror på hans försumlighet. Här är bevisbördan omkastad. Hyresvärden ska visa att han inte varit oaktsam. Detsamma gäller om hyresvärden inte underhåller lägenheten i enlighet med 15 § eller om något annat hinder eller men i nyttjanderätten uppstår utan hyresgästens vållande. Om hyresvärden vägrar att vidta åtgärder när det föreligger en brist kan hyresgästen vända sig till hyresnämnden. Hyresgästen kan begära att hyresnämnden förelägger hyresvärden att åtgärda bristen (12 kap. 16 §). Ett sådant åtgärdsföreläggande kan förenas med vite.

Om inte fastighetsägaren och hyresgästen är överens om att ersättning ska utgå på grund av att lägenheten varit i bristfälligt skick eller om man inte kan enas om något belopp kan saken prövas av allmän domstol.

Därutöver kan hyresgäster vända sig till kommunen för att få kommunen att ingripa enligt miljöbalken. Kommunen kan också bistå hyresgäster med allmän information om inomhusmiljön.

Bostadsrättslagen

En bostad som är upplåten med bostadsrätt utgör i juridisk mening en begränsad rättighet till fast egendom. Upplåtelseformen innebär att en bostadsrättshavare inte kan råda över sin bostad på samma sätt som en person som äger sin bostad. En rad inskränkningar finns. I jämförelse med hyresgäster är bostadsrättshavarens rådgighet emellertid större. Förhållandena för bostadsrättshavare liknar ändå i mångt och mycket förhållandena för hyresgäster.

Bostadsrättslagen (1991:614) reglerar förhållandena i en bostadsrättsförening, bl.a. förhållandet mellan föreningen och den enskilde bostadsrättshavaren.

När en bostadslägenhet upplåts med bostadsrätt för första gången, vanligen när föreningen är nybildad och lägenheten för första gången ska tillträdas, ska lägenheten vara i ett sådant skick att den enligt den allmänna uppfattningen på orten är fullt brukbar för sitt ändamål (7 kap 1 §). Detsamma gäller för en lägenhet som upplåts med bostadsrätt vid en senare tidpunkt, när lägenheten varit hyresrätt eller när bostadsrätten upphört men då lägenheten

återigen ska upplåtas med bostadsrätt. Regeln är emellertid dispositiv, dvs. inte tvingande och ger alltså utrymme för föreningen och den enskilde bostadsrättshavaren att avtala om att bostadsrättshavaren själv exempelvis ska svara för viss inredning eller maskinell utrustning. Gränsdragningen mellan vad bostadsrättshavaren själv kan svara för och vad föreningen ska svara för är oklar under upplåtelseiden. Huvudregeln i bostadsrättslagen (BRL) är att föreningen svarar för huset och bostadsrättshavaren för lägenhetens inre underhåll (7 kap. 4 och 12 §§).

Till skillnad från hyresgäster ansvarar sålunda bostadsrättshavare själva i huvudsak för lägenhetens skick under upplåtelseiden. Bostadsrättshavaren är skyldig att underhålla och reparera lägenheten. Det framgår vanligen av stadgan var gränsen för bostadsrättshavarens och föreningens ansvar går. Föreningens stadgar kan utvidga ansvaret för föreningen men inte för medlemmarna, dvs. de enskilda bostadsrättshavarna. Det är emellertid klart att grundläggande egenskaper i fastigheten är föreningens ansvar.

Skulle lägenheten inte vara i avtalat skick vid tillträdet har bostadsrättshavare enligt bostadsrättslagen tillgång till sanktioner liknande de som hyresgäster har rätt till enligt hyreslagen. Detsamma gäller om föreningen inte håller lägenheten eller fastigheten i övrigt i brukbart skick under upplåtelseiden, såvida inte ansvaret för detta ligger på bostadsrättshavaren enligt bostadsrättslagen eller stadgarna (7 kap. 4 §).

En bostadsrättshavare har rätt att åtgärda bristen på föreningens bekostnad. För att utnyttja den så kallade självhjälprätten måste bostadsrättshavaren emellertid först ha krävt av styrelsen att felet ska åtgärdas och styrelsen måste trots detta ha låtit bli att åtgärda bristen. Bostadsrättshavaren kan då dessutom frånträda bostadsrätten efter uppsägning, om det är fråga om en brist av väsentlig betydelse och om bristen inte åtgärdas efter tillsägelse. Uppsägningen måste ske innan felet åtgärdats. För den tid lägenheten är i bristfälligt skick har bostadsrättshavaren rätt till nedsättning av årsavgiften. Han kan även ha rätt till skadestånd om bristen beror på att föreningen varit försumlig (7 kap. 2 §).

I de fall bostadsrättshavaren väljer att säga upp bostadsrätten har han rätt till skälig ersättning för bostadsrätten (7 kap. 29 §). I princip ska ersättningen motsvara lägenhetens marknadsvärde. Om uppsägningen sker i nära anslutning till upplåtelsen innebär det vanligen att insatsen ska återbetalas. Vid uppsägning återgår bostadsrätten till föreningen och bostadsrättshavaren blir fri från sina

förpliktelser. Om bostadsrättshavaren tillträtt lägenheten och om bostadsrättshavaren begär att få bo kvar i lägenheten kommer ett regelrätt hyresförhållande att uppstå.

Allmän domstol prövar såväl rätten till nedsättning av årsavgiften som rätten till skadestånd.

Därutöver kan bostadsrättshavare vända sig till kommunen för att få kommunen att ingripa enligt miljöbalken. Kommunen kan också bistå med allmän information om inomhusmiljön.

3.8 Analys av lagstiftningen som gäller inomhusluften

Lagstiftningen som gäller inomhusluften är på många sätt heltäckande. Det finns regler som skapar möjligheter att driva ärenden om problem i inomhusluften via miljöbalken, det går att påverka byggandet genom bygglagstiftningen, det går att kontrollera ventilationen i byggnader genom den obligatoriska ventilationskontrollen förutom när det gäller en- och tvåbostadshus.

Frågan behandlades av regering och riksdag 1999, då kravet på ventilationskontroller i småhus med FT-ventilation slopades.

Det kan tyckas att det är något egendomligt att dessa småhus inte har någon skyldighet att kontrollera sin ventilation, eftersom målen med miljöarbetet prioriterat att tillgodose barnens rättigheter och 70 procent av alla barn bor i småhus. I stället har kraven på god ventilation i småhus lagts på ägarna som har ansvar för att genomföra de åtgärder som krävs för en god ventilation.

Radon går att kontrollera i byggnader. Det går att förelägga fastighetsägaren att vidta åtgärder för att minska radonstrålningen som bedöms som hälsovådlig.

Det finns möjligheter att påverka byggnader som innehåller fukt- och mögelskador. Vidare finns det möjligheter att påverka utbudet av material och konstruktioner som används i byggnadsverk.

Området är på många sätt reglerat och lagstiftningen är ingalunda tandlös. Tvärtom kan man hävda att den innehåller betydligt större möjligheter än vad som hittills utnyttjats i försöken att förbättra inomhusmiljön.

Problemet när det gäller att åtgärda brister i inomhusmiljön ligger i stället i de resurser som går åt för att kontrollera att lagstiftningen efterlevs. En delvis omstridd förändring i lagstiftningen handlar om kommunernas möjligheter att kontrollera själva bygg-

processen genom att egenkontroll infördes som princip och som gjorde att kommunens kontroller av byggandet minskade. PBL-kommittén har till uppgift att se över bl.a. planprocessen i PBL och har som övergripande mål att effektivisera den. Det ligger också i uppdraget att se över hur kontroll- och tillsynsfrågorna fungerar.

De områden som är föremål för särskilda delmål när det gäller inomhusmiljön, radon och ventilation, innehåller vissa möjligheter att åtgärda. Det finns lagstiftning och möjligheter att åtgärda miljöer som betraktas som hälsovådliga.

När det gäller radon, som bevisats kunna leda till lungcancer, finns möjligheter att förelägga byggnadsägare att vidta åtgärder i förekommande fall. Däremot saknas generellt möjligheter att förelägga en fastighetsägare att genomföra radonmätningar. För att ett sådant föreläggande ska kunna utfärdas krävs i princip grundad anledning att tro att halterna i den aktuella byggnaden har förhöjda radonhalter. Radon utgör ett hälsoproblem som ligger bakom konstaterade cancerfall. I Sverige beräknas 2 800 personer drabbas av lungcancer årligen. Av dessa beräknas 2 200 bero på rökning och i 400 fall är radon en orsak, men av dessa 400 fall drabbas 350 personer som också är rökare. Enbart radon beräknas alltså orsaka 50 fall av lungcancer. En förutsättning för att komma till rätta med de höga radonhalter som leder till hälsoproblem är att man mäter radonhalten i byggnaderna. Det är kommunens ansvar att kartlägga radonhalter och enligt miljöbalken ska miljönämnden utreda tillsynsbehovet i kommunen och göra årliga uppdateringar. Inte minst i de egna fastigheterna har kommunen ett särskilt ansvar att tillse att det inte finns höga halter av radon.

Det kan konstateras att det är mycket olika i olika kommuner när det gäller kartläggningen och vilka åtgärder som vidtas. Det finns beräkningar som visar att det kommer att ta många decennier innan landet har kartlagts vad gäller förekomst av förhöjda radonhalter.

Ventilationen är också reglerad och krav ställs om återkommande kontroller av systemen, med varierande intervall, förutom vad gäller småhus. Protokoll från ventilationskontroller ska skickas in till kommunen. För att kommunens tillsyn ska fungera måste kommunen föra ett register över utförda ventilationskontroller. Genom en dom i Regeringsrätten 1999 får kommunen inte ta ut någon avgift för sina insatser i samband med OVK. Följden har sannolikt blivit att kommunernas intresse av att följa upp, utöva tillsyn och också åtgärda de problem som finns i ventilationssystemen.

men har minskat. Det fordrar helt enkelt ökade resurser i kommunerna för att genomföra den tillsyn som man enligt lagen ska utöva. Ett enkelt exempel är från Borås kommun, där byggnadsnämnden tvingades begära ett tilläggsanslag på 1,5 miljoner kronor för att återbetala avgifter som kommunen utdebiterat under åren 1992–1999.

Ett annat bekymmer kan vara att lagstiftningen i vissa fall kan ställa olika krav. Ett belysande exempel kan vara skillnaderna som gäller tillämpningen av de kontroller som görs av ventilationsystemen enligt OVK och motsvarande inspektion som kan göras av arbetsmiljöinspektörerna. Enligt OVK kan normerna för luftflöden för exempelvis ett klassrum vara uppfyllda för den verksamhet som lokalen är avsedd för. Samtidigt kan arbetsmiljöinspektörerna miljö- och hälsoskyddsinspektörerna konstatera att luftflödena inte uppfyller normerna för den verksamhet som faktiskt bedrivs i lokalen. Skillnaden kan bero på att lokalen är avsedd för 25 elever men att verksamheten i praktiken bedrivs för 30 elever i lokalen. Det säger sig självt att signalsystemet enligt OVK blir mycket märkligt om politikerna i byggnadsnämnden får uppgifter om att alla skollokaler i kommunen uppfyller allt tänkbara normer för luftflöden men det samtidigt i andra sammanhang konstateras att lokalerna inte uppfyller de normer som gäller för arbetsmiljön. Det enda rimliga är naturligtvis att ventilationen måste uppfylla de normer som gäller för aktuell verksamhet, inte en teoretisk verksamhet som, av någon anledning, faktiskt inte bedrivs.

Instrumenten finns i form av lagstiftning, men kanske inte i form av resurser och kompetens i kommunernas förvaltningar. Det har blivit en nedprioriterad verksamhet inom kommunerna att utöva tillsyn av de tekniska och miljöegenskaper på byggnaderna. Det har också gjort att den lagstiftning som finns inte har prövats i sina yttersta konsekvenser. Det kan i och för sig bero på att man vägt insatsernas kostnader mot den nytta och det obehag som åtgärder kan föra med sig. För att komma till rätta med problem med inomhusmiljön kan det också krävas resurser från byggnadsägarens sida. Också i det sammanhanget kan åtgärdernas resultat stå i kontrast till insatsernas resultat. Det riktigt bekymmersamma är naturligtvis om problemen med inomhusmiljön fortsätter och kanske till och med förvärras i nybyggda byggnader. Det finns i dagsläget inga aktuella undersökningar som visar om den egenkontroll som infördes i mitten av 90-talet har lett till fler eller färre problem med inomhusmiljön i nybyggda hus.

Många gånger kan det vara svårt att leva upp till lagens intentioner, bl.a. därför att det saknas i de flesta fall begränsningsvärden, t.ex. vad som gäller olägenhet för människors hälsa.

4 Tillsyn av kommuner och länsstyrelser

Kommunerna har en central roll i att tillse att byggandet sker på ett sätt som uppfyller målsättningar om ett hållbart byggande.

Byggherrens eget ansvar

Det är i och för sig byggherren själv som har, och alltid har haft, ansvaret för att byggandet utförs i enlighet med de bestämmelser som finns i PBL. Ansvaret förtydligades 1995 genom kravet att utse kvalitetsansvarig. Eftersom byggandet är en extremt komplex process är också kvalitetsansvaret komplicerat. Byggandet är organiserat i platsbundna projekt där både program, utformning av projektet och sammansättningen av aktörer är unikt för varje projekt. Det är många moment, med flöden av olika material och tekniker samt entreprenörer med skilda kompetenser som ska samverka under många gånger extremt ogynnsamma betingelser, t.ex. tidspress, väderleksförhållanden och koordinationsproblem. Det ställer således stora krav på den som är kvalitetsansvarig för verksamheten. Det kräver kunskap, erfarenhet och kompetens inom många olika fält. Byggherren ska i denna kultur ha det fulla ansvaret för att byggandet blir utfört enligt planerna och att byggnaden uppfyller bl.a. samhällets nio egenskapskrav på byggnader.

Byggandets upp- och nergång

Kommunen ska utöva tillsynen över byggnader. Det finns reglerat i de lagar och förordningar som beskrivs i avsnitt 3. Ett problem med tillsynen är att byggandet föll kraftigt under början av 1990-talet. År 1990 byggdes nästan 34 000 lägenheter och fem år senare hade den siffran sjunkit till knappt 9 000. En orsak till att byggandet sjönk så dramatiskt var omläggningen av statens med-

verkan i finansieringen av bostadsbyggandet. Det var dels den statliga belåningen av bostadsbyggandet som upphörde, vilket medförde att bostadsproducenterna var hänvisade till den privata låne marknaden. Dels var det de statliga subventionerna som drastiskt minskade under perioden, från 43,3 till 3,9 miljarder kronor mellan 1995 och 2000. Hela denna överföring från statlig finansiering till privat finansiering medförde att den kontroll över byggandet som staten kunde hålla gick förlorad till stor del, de statliga länsbostadsnämnderna lades ner och kompetensen om byggprocessen minskade avsevärt. Den statliga styrningen och kontrollen av byggandets innehåll i syfte att i fysiskt, funktionellt och byggnadstekniskt avseende säkra kapitalinsatsen hade ingen motsvarighet på den privata marknaden.

Kompetensdränering

Det var dessutom en dränering av kompetensen som gällde alla plan. Inom de statliga organen, inom kommunerna (som här ska relateras) och inom företagen minskade antalet anställda med kunskap om byggprocessen. Rekryteringen till gymnasieutbildningen till bygg- och anläggningslinjen minskade och blev i allt mindre utsträckning ett förstahandsval för blivande gymnasister.

Det som hände inom kommunerna finns beskrivet i en rapport från Boverket till regeringen från år 2001. Boverket genomförde under våren 2001 en enkät till landets kommuner och fick svar från 80 procent av kommunerna.

Bygglovsansökningar och personal

Antalet bygglovsansökningar till kommunerna minskade i början av 1990-talet från 86 000 till 70 000, för att därefter återigen öka. År 2000 var antalet bygglovsansökningar återigen omkring 86 000.

Nedgången i antalet bygglovsansökningar ledde till att personalen i kommunerna med byggtkniska kunskaper minskade. Det kan tyckas naturligt med tanke på att arbetsuppgifterna minskade i omfattning, särskilt som förändringen av PBL innebar att kommunernas arbete i viss utsträckning lades över på byggherren i mitten av 1990-talet. Det är mer märkligt att minskningen fortsatt under andra hälften av 1990-talet, då antalet bygglovsansökningar återigen

ökade. Tydligast är minskningen av antalet bygginspektörer. Bemanningen i kommunerna har minskat med 200 personer på tio år, vilket motsvarar en dryg tredjedel. Totalt minskade antalet personer som var verksamma inom området med omkring 370 personer under 1990-talet. Det motsvarar en minskning av personalen med 30 procent samtidigt som antalet bygglovsansökningar var oförändrat. Situationen har lett till att 60 procent av kommunerna som besvarat enkäten anser att de inte har resurser som är rätt avvägda med hänsyn till behoven.

Innebörden i personalminskningen är också att antalet besök på byggarbetsplatser är tämligen lågt. Byggnadsnämnderna i ett 25-tal kommuner genomför inte några besök alls om det inte skett en anmälan från utomstående eller om någon projektansvarig påfordrar det. Två av tre kommuner som besvarade enkäten hävdade att de minskat antalet tillsynsbesök under de senaste fem åren. Vidare har drygt hälften av kommunerna varken gjort något påpekande eller utfärdat något föreläggande i samband med tillsynsbesök sedan PBL-reformen 1995. Orsaken till detta anges i Boverkets rapport till att besöksfrekvensen har minskat. Endast var fjärde kommun uppger att de beslutat om minst någon av sanktionerna användningsförbud, vite eller särskild avgift sedan reformen. Det antyder att kommunerna använder andra medel än sanktioner vid bristfälligheter, exempelvis att man för en dialog med byggherren och den kvalitetsansvarige i samband med tillsynen.

Länsstyrelsernas tillsyn

Boverket genomförde också en enkät till länsstyrelserna om resurserna för deras tillsynsverksamhet angående byggandet och den obligatoriska ventilationskontrollen.

Antalet personer som arbetar med plan- och byggfrågor på länsstyrelserna varierar mellan 1 och 33 per länsstyrelse. Det är mellan 0 och 10 personer som arbetar med tillsynsfrågor. På fem länsstyrelser arbetar all personal som finns tillgänglig för plan- och byggfrågor även med tillsynsfrågor. Sex länsstyrelser anger att inte någon arbetar med tillsynsfrågor. I fyra länsstyrelser varierar resursen mellan 0,1 och 0,4 personer.

Inte på någon länsstyrelse fanns det särskild kompetens avdelad för frågor som rör de tekniska egenskapskraven inklusive OVK.

I tre länsstyrelser hade resurserna för tillsynsfrågor minskat sedan 1995, i övriga länsstyrelser var resurserna oförändrade. De flesta länsstyrelser menade att resurserna för tillsynsfrågor är otillräckliga. Fyra länsstyrelser ansåg dock att resurserna för OVK är tillräckliga, trots att man inte utövar någon tillsyn i den delen. Hälften av länsstyrelserna har aktivt utövat tillsyn vid någon byggnadsnämnd i länet, resten inte. Bara en länsstyrelse behandlar byggfrågor vid samrådsmöten med kommunerna.

Endast en länsstyrelse uppger att den på eget initiativ utövat tillsyn enligt OVK-förordningen. Tillsyn enligt plan- och bygglagen samt lagen om byggnadsverk har utförts av sju länsstyrelser och i dessa fall utmynnat i någon form av rekommendation till byggnadsnämnd om ändrade rutiner.

Boverket fick också kritik för brister i informationen om vilka regler som gäller och hur länsstyrelsernas tillsyn ska utövas. Men samtidigt påpekar Boverket att bidragsgivningen till bostadsbyggandet, som bildat ramen för länsstyrelsernas ansvar för tillsyn av byggandet i allmänhet, både för bostäder och kontor, skolor, sjukhus och andra offentliga och privata byggnader, inte längre kan gälla.

5 Frivilligt arbete med miljöfrågor

5.1 Inledning

I de tidigare avsnitten har beskrivits mål, lagar och regler som fastlagts av staten och den tillsyn som stat och kommuner har att utöva för att se till att byggnader uppfyller kraven på byggnaders miljöegenskaper.

Samtidigt pågår ett omfattande arbete inom bygg- och fastighetssektorn för att förbättra miljömedvetandet och i praktiken åtgärda problem med inomhusmiljön. Det är ett arbete som sker delvis frivilligt, delvis som en följd av lagstiftning och dessutom med hot om lagstiftning hängande över åtgärderna. Det är åtgärder som innebär utbildning av anställda, förändringar av rutiner och utbyte av erfarenheter. Det är åtgärder för att ta reda på vilka uppfattningar som boende och nyttjare har beträffande bostäder och lokaler. I detta avsnitt sammanfattas delar av det arbete som utförs av företag och organisationer inom byggbranschen samt företag och organisationer inom bygg- och bostadsförvaltning.

5.2 Byggsektorns kretsloppsråd

I byggsektorns kretsloppsråd finns byggherrar och fastighetsägare, konsulterande arkitekter och ingenjörer, bygg- och byggmaterielindustri representerade. Bakgrunden till kretsloppsrådets tillkomst är bygg- och fastighetssektorns stora betydelse för att samhället ska fungera och att människor ska kunna leva ett bra liv. Sektorn tillhandahåller de bostäder, skollokaler, arbets- och mötesplatser, broar och vägar, ledningar m.m. som behövs för att produktion, varuförsörjning och kommunikationer skall kunna fungera. Detta innebär också att sektorn svarar för en stor del av material- och energiomsättningen och därmed en betydande del av miljöbelastningen. Den svarar t.ex. för 40 procent av energi- och material-

användningen, en väsentlig del av avfallet och 10 procent av alla transporter. Kretsloppsrådet har varit verksamt sedan 1994 och därigenom har sektorn visat att den genom ett frivilligt arbete vill och kan begränsa sin negativa miljöpåverkan och främja en långsiktig hushållning med naturresurser.

Miljöprogram

Rådet har tagit fram ett miljöprogram som innebär att sektorn vill ta ansvar för en hållbar utveckling genom att arbeta med företagens, organisationernas och människornas eget engagemang och enligt marknadsekonomins spelregler. Ett sådant arbetssätt ökar förankringen, minskar behovet av en detaljerad lagstiftning och leder sannolikt till att miljömålen kan uppnås snabbare. Sektorn vill ställa sitt kunnande i miljöfrågor till förfogande i en öppen, långsiktig, dialog där myndigheter och näringsliv samverkar för att nå målen.

5.3 Miljöinventering i befintlig bebyggelse – MIBB

De stora bostads- och boendeorganisationerna (Hyresgästföreningen, SABO, Fastighetsägarna, HSB och Riksbyggen) har utvecklat en metod för inventering av inomhusmiljön i bostäder, Miljöinventering i befintlig bebyggelse (MIBB). Samarbetet inleddes i mitten av 1990-talet och handlade då endast om att inventera vissa bestämda faktorer som har betydelse för inomhusmiljön. Med tiden har metoden utvecklats till en inventering som omfattar även andra miljö- och förvaltningsaspekter som har betydelse för boendemiljön, t.ex. energianvändning, yttre miljö, miljöpåverkande material.

Boendes upplevelser

Den är utformad så att den tar hänsyn till de boendes upplevelser. MIBB är, enligt organisationerna, framgångsrik som en källa till kunskap om boendemiljö. Men där den har genomförts har den även lett till att relationerna mellan boende och fastighetsägare har förbättrats samt till bättre kontroll över utgifter för exempelvis energi.

Enkät

MIBB innehåller alltid en enkät till de boende med frågor om upplevelser av värmekomfort, luftkvalitet, ljus- och ljudförhållanden samt fukt och mögel. Därutöver görs besiktningar av lägenheter och gemensamma utrymme med fokus på innemiljön. De bostadskooperativa organisationerna, HSB och Riksbyggen, har utvecklat MIBB så att de också innefattar utemiljö, arbetsmiljö, förvaltning och miljöstatus.

Organisationerna som står bakom MIBB framhåller en rad fördelar med metoden. De menar att enkäten ger delaktighet för de boende, eftersom en betydande del av inventeringen utgörs av en enkät till de boende. Metoden ger både fastighetsägare och boende en lägesrapport om innemiljön i sin fastighet. MIBB har visat sig även ge sociala effekter i form av ökad trygghet och bättre sociala relationer mellan grannar samt mellan ägare, boende och förvaltare. Det har gett ökade kunskaper om hur boende själva kan påverka och förbättra sin boendemiljö. MIBB innebär dessutom ett förebyggande miljöarbete som gör att skador och problem upptäcks i ett tidigt skede. Därigenom får man ökad kontroll på drifts- och underhållskostnaderna.

Organisationerna räknar också med att samhällets krav på byggnadsdeklarationer kommer att vara uppfyllda med en genomförd MIBB, med avseende på radon, OVK och energi. Det ska dock tilläggas att det förslag till energideklarationer som lämnats från en särskild utredning går utöver den energideklaration som man får fram genom MIBB.

Schema

En MIBB genomförs på initiativ från fastighetsägaren/bostadsrättsföreningen eller från de boende. Ett vanligt schema för en miljöinventering innehåller följande moment:

- Information till alla boende och brukare av fastigheten om att en inventering kommer att äga rum.
- En certifierad miljöinventerare anlitas.
- Miljöinventeraren bestämmer tillsammans med representanter för ägare och boende vilka hus som ska inventeras.

- Handlingar för genomförandet tas fram, t.ex. ritningar på huset, underhållsplan, protokoll från OVK, uppgifter om energi- och resursförbrukning samt radonmätningar.
- Enkäter lämnas ut till alla boende i bostäderna och brukarna av lokaler.
- Enkätsvaren används som grund för den besiktning som sedan genomförs av fastigheten.
- Slutligen tolkas samtliga resultat av enkäter och besiktningar. En rapport sammanställs. Resultatet delges de boende och ett anslag om att en inventering är genomförd sätts upp på väl synlig plats i inventerade fastigheter. Rapporten ger en helhetsbild över fastigheten och hur de boende upplever miljön. Den utgör ett gott underlag för underhållsplaneringen.

Organisationerna rekommenderar att MIBB genomförs vart tredje år.

6 Byggnadsfaktorer som påverkar inomhusmiljön

En rad olika faktorer påverkar byggnadens förmåga att upprätthålla en god inomhusmiljö. I det här avsnittet är avsikten främst att ge en översiktlig bild av vilka principiella källor det finns till varierande problem i inomhusmiljön och vad som har gjort att de uppstått i byggnaden.

6.1 Placering

Byggnadens placering kan ha en direkt påverkan på inomhusmiljön. Det kan t.ex. gälla hur klimatet påverkar inomhusluften, i hur stor utsträckning det finns markradon där byggnaden är placerad och hur utsatt byggnaden är för fuktangrepp. Det kan i vissa lägen handla om mycket små variationer i placeringen som kan ha betydelse för hur utsatt byggnaden ska vara för miljöpåverkande påfrestningar. Två byggnader kan vara placerade med bara några meter emellan och det kan uppmätas helt olika radonhalter i de båda husen. Byggnadens placering i förhållande till omgivande sluttningar har också betydelse för möjligheten att hålla fukten borta. Det säger sig självt att det är större möjligheter att undvika fuktproblem i en byggnad som ligger högt upp på en sluttning än i en byggnad som placerats i en svacka.

6.2 Konstruktion

Byggnadens konstruktion har självklart betydelse för inomhusklimatet. Många konstruktioner som använts under årens lopp har visat sig mindre lämpliga när det gäller att hålla fukt och mögel borta. Småhus med kryppgrunder var mycket vanliga under 1980-talet och visade sig leda till stora problem med mögel och kostsamma reparationer som följd. Under några få år på 1960-talet användes platta

tak på såväl småhus som flerbostadshus vilket gjorde det svårt att transportera bort fukten från taket och ledde till fuktproblem inne i byggnaden, särskilt vintertid då tung snö la sig på taket.

6.3 Installationer

Byggnadens installationer kan givetvis också spela stor roll för inomhusmiljön. Det gäller inte minst värmesystemet vars syfte är att skapa komfort i byggnaden, men som i vissa fall också kan ställa till problem, genom ojämn temperatur, torr luft och restprodukter – historiskt sett är förbränning det största miljöproblemet i byggnader. Den installation som tilldragit sig störst intresse när det gäller inomhusmiljön är ventilationen. Syftet är att transportera bort dålig luft från byggnaden och tillföra frisk luft. Svårigheterna är att skapa ett jämnt och tillräckligt omfattande luftflöde utan att det påverkar temperatur, ljudnivå och luftkvalitet. De system man brukar skilja på är självdrag, där man inte har några fläktar, och mekaniska ventilationssystem som innehåller till- och/eller frånluftsfläktar. Det ventilationssystem som orsakar minst problem förefaller vara till- och frånluftsväxlar, eventuellt kompletterat med en värmeväxlare, men även andra system kan fungera väl i den enskilda byggnaden. Andra installationer som kan orsaka problem i inomhusmiljön är exempelvis hissar. Ljudnivån från hisstrumman kan i vissa bostäder vara mycket besvärande.

6.4 Material

Byggnadens material kan orsaka problem i inomhusmiljön. Det kan handla om material som i sig är skadligt och som byggs in i byggnaden. I början av förra seklet var det vanligt att använda arsenik både i tapeter och på annat sätt i lägenheten som orsakade sjukdomar hos de boende. Mer moderna exempel är när man använde flytspackel med kasein som avgav ammoniak som gjorde att många människor blev sjuka. Det har också blivit betydligt svårare att kontrollera effekterna av alla material, eftersom det i dag finns omkring 60 000 olika byggprodukter på marknaden, vilket kan jämföras med de 500 som fanns i början på förra seklet.

6.5 Kombination konstruktion och material

Byggnadens konstruktion och material kan i kombination åstadkomma skador. Det kan i sig vara konstruktioner som är ofarliga och det kan vara material som också kan vara harmlösa men som tillsammans ger reaktioner av oönskat slag. Det har exempelvis gällt t.ex. plastmattor på betong, tryckimpregnerat virke i fuktig miljö.

6.6 Underhåll

Byggnadens underhåll har också betydelse för vilka skador som uppkommer. En byggnad åldras och det gör att material och konstruktioner förslits. Deras funktion förändras med tiden. Ett material som inte är i gott skick kan göra det lättare för fukt och mögel att angripa svaga punkter på byggnaden. Fukt som funnits en längre tid i byggnaden utvecklar så småningom mögelskador, vilket gör det angeläget att omedelbart åtgärda även mindre allvarliga fuktskador. Ett i och för sig oförargligt fuktproblem kan, om man underlåter att åtgärda det, leda till mögelangrepp som både är förhållandevis dyra att åtgärda och dessutom kan leda till hälso-mässiga effekter.

6.7 Skötsel

Byggnadens dagliga skötsel kan också påverka hur installationer, konstruktioner och material påverkas. Ett aldrig så väl fungerande värmesystem kan påverka byggnaden negativt om det handhas på ett felaktigt sätt. Bristande skötsel av fläktkanaler kan göra att ventilationssystemet fungerar dåligt och leda till en försämrad kvalitet på inomhusluften. Något så trivialt som underlåtenhet att städa i byggnaden får betydelse för möjligheten att upprätthålla en god standard i inomhusmiljön och kan på sikt åstadkomma större skador än flygande dammkorn och gråa dammråttor.

6.8 Byggnadsarbetet

Byggnadens fel och brister kan också ha sin orsak i hur själva byggnadsarbetet genomfördes. Fusk och fel i byggnaden kan ha uppkommit redan innan den första invånaren tog byggnaden i besittning. Om man inte lät betongen torka ut tillräckligt länge i en

bottenplatta har man för evigt byggt in ett fuktproblem, om man inte täckte över bygget under regniga perioder kan också orsaka att fukten fått fotfäste i byggnaden. Likaså kan slarv vid uppsättandet av konstruktioner, felaktigt använt material och skadade produkter kan också vara källor till angrepp på byggnaden.

6.9 Regler

Regler som gällde vid tillkomsten av byggnaden kan också ha gjort att man använt sig av felaktiga konstruktioner. Vid vissa tidpunkter har rekommendationer, utfärdade av Statens Planverk, varit direkt missvisande och lett till omfattande skador på många hus. Den som alltså följde rekommendationerna råkade ut för skador som en konsekvens av detta. Än idag finns rekommendationer om hur byggnader med kryppgrund ska byggas, trots att just den konstruktionen har kostat många villaägare avsevärda belopp, för att inte tala om stora boendeproblem.

6.10 Orsak till fuktskador

Fuktskador är sannolikt den viktigaste orsaken till att en byggnad blir ohälsosam. Fukt kan byggas in i ett hus. Det kan ske genom att man inte låter byggnadsmaterial t.ex. betong torka ut ordentligt. Det kan också ske genom att fuktskadat material används, exempelvis isoleringsmaterial som visserligen torkat ut men som genom att det en gång blivit fuktskadat inte är användbart. Vidare kan fukten byggas in genom att man inte isolerat en halvfärdig byggnad där regnet fritt kan tränga in.

Fukten kan tränga sig in i en byggnad. Det ske genom kapillär-sugning underifrån. Men regn och snö kan också tränga sig in i en färdigbyggnad. Vattenläckage kan orsaka stora fuktskador.

Fukten kan även orsaka skador genom användningen av byggnaden. Det kan exempelvis ske genom att man använder byggnaden på ett sätt som inte var tänkt när den byggdes. Det kan vara våtrummen som byggts in där det inte var tänkt, genom att verksamheten i byggnaden ändrar karaktär etc.

Fuktskador kan givetvis också uppstå genom att skötsel och underhåll inte är tillräckligt god. Man använder inte uppvärmning och ventilation på ett riktigt sätt exempelvis och därigenom orsakas fuktskador.

7 Fel och skador i byggnader

En av de frågor som Byggnadsmiljöutredningen haft att se över är möjligheterna att tillsätta en expertgrupp för fel och skador i byggnader. Det handlar främst om att förhindra sådana fel och skador som kan orsaka hälsoproblem. Det rör sig om fel som kan ha uppstått under själva byggprocessen, men också om sådana skador som är en följd av handhavandet av byggnaden, dvs. underlåtenhet i skötsel och underhåll. Det kan också vara problem som uppstår till följd av att man använt sig av en teknik eller material som uttryckligen är godkända eller rekommenderade i de regler som kringgärdar bygg- och förvaltningsverksamheten, men också sådana fel som uppstår därför att man inte följt gällande regler.

Det handlar om att komma till rätta med de förhållanden som gjort att ett förhållandevis stort antal byggnader drabbats av fel och skador.

Mögelskador

Under 1970- och 1980-talen drabbades det yngre småhusbeståndet av mögelskador i förhållandevis stor omfattning. Mögelskador förekom även i skolor och på daghem. Bland de faktorer som orsakade eller bidrog till skadorna kan nämnas, att nya och oprövade material användes. Likaså bidrog olämpliga konstruktionslösningar till skador. Vidare bebyggdes marktyper som vanligen inte brukar bebyggas, exempelvis åkermark som inte var lämplig att bebygga med vissa metoder som då användes.

Även under 1990-talet har problem i byggnader och anläggningar redovisats.

BQR

På regeringens initiativ har företrädare för byggsektorn bildat ett råd för byggkvalitet (BQR) med huvudsyfte att intensifiera och påskynda arbetet med att få till stånd ett mera systematiskt kvalitetsarbete på byggområdet och i förvaltningen av byggnadsverk. De stora statliga byggherrarna, beställarna och förvaltarna har bildat ett samverkansforum med huvudsyfte att samverka i frågor om kompetensutveckling. Ett syfte är att skapa bättre förutsättningar för att samhällets krav på byggnadsverk ska infrias och därmed minska kvalitetsfelen och kostnaderna.

Förändringar i PBL

En fråga som är särskilt angelägen att penetrera är betydelsen av de förändringar som trädde i kraft i plan- och bygglagen i mitten på 1990-talet. I samband därmed förtydligades egenkontrollen i byggandet, samtidigt som kommunernas tillsynsansvar tonades ner. Det är emellertid svårt att avgöra i vilken utsträckning som egenkontrollen har påverkat kvaliteten i byggandet och förekomsten av försummelser som uppkommit i anslutning till byggandet. Det är angeläget att det skapas kunskap om betydelsen av att tillsynen över byggandet har förändrats.

Kunskap finns

En vanlig uppfattning inom byggsektorn är att kunskapen om vilka fel och skador som finns i byggandet är tillgänglig för de flesta. Framför allt stora byggföretag har möjlighet att ha en mycket hög kunskapsnivå, baserad på forskning och utveckling, beprövad erfarenhet och olika former av studier, för att veta alla väsentliga problem som kan uppstå i samband med olika byggprocesser.

Det svåra är att nå ut med kunskapen och få den accepterad på arbetsplatserna. Inom byggsektorn är det den gängse visdomen att det går att bygga rätt, att det finns kunskaper om hur en säker byggprocess ska gå till.

Från planläggning till förvaltning

Det är många led i bygg- och förvaltningsarbetet där fel och skador kan uppstå som har betydelse för byggnadens funktionalitet och påverkan på hälsan.

Redan vid planläggningen kan lämplig eller mindre lämplig mark anvisas för byggnationen. Det är många gånger en omfattande process där först en översiktsplan ska tas fram och därefter en detaljplan. Hur dessa planer utformas kan alltså få återverkningar på hur känsliga byggnaderna kommer att bli för olika former av fel och skador.

Projekteringen har också betydelse för markens kvalitet och ändamålsenlighet för byggnaderna. Det kan t.ex. handla om pålning av mark och placeringen av byggnaderna i förhållande till vattensamlingar.

Därefter kan byggnationen påverka möjligheterna att hålla byggnaden fri från fel och skador. Ofta har de fel och skador som uppmärksammas i media koncentrerats till sådant som gäller just byggskedet, men det är således långt ifrån den enda källan till de problem som kan uppkomma i en byggnad. Men givetvis är byggskedet ändå av avgörande betydelse. Det är en mycket komplicerad logistik som ska till under ett byggprojekt, med många olika yrkesgrupper inblandade och ett ständigt flöde av människor och material till byggarbetsplatsen. Många gånger är tidsschemat för ett projekt mycket hårt pressat. Det handlar om att en beställare vill få byggnadsarbetet färdigt inom viss tid. Det kan vara byggentreprenören som vill ha en så snabb process som möjligt för att göra en så hög vinst som möjligt. Olika orsaker samverkar till att driva upp arbetstempot, vilket gör det svårt att tillämpa även de mest elementära kunskaperna om hur en byggprocess blir säker, t.ex. att täcka över byggnaden över nätter, helger och semestrar.

En annan konsekvens av de pressade byggtiderna är att planeringen av byggprojektet eftersätts. Det blir allt svårare att samla alla aktörer till gemensamma planeringsmöten som kan ta upp de besvärigheter som man möter i byggprocessen. Det leder också till att fel och skador uppstår i byggnaderna. Den slutsats som går att dra efter många erfarenheter är att ett projekt blir aldrig bättre än den planering som genomförts. En dålig planering leder till ett dåligt projekt, en bra planering till ett bra projekt.

När byggnaden är färdig och överlämnats för användning kan också den orsaka fel och skador i byggnaden. Det är viktigt att föra

över kunskap och information om använda material, installationer m.m. förs över till förvaltningen av byggnaden. Det kan handla om att användningen är av ett slag som i sig är riskfylld och kan orsaka fel i själva byggnaden.

Även om användningen inte i sig behöver innebära några fel och skador på byggnaden kan handhavandet göra det. Det betyder att en hyresgäst som använder byggnaden på avsett sätt men gör det oförsiktigt kan orsaka fel och skador på byggnaden.

Slutligen kan brister i eller felaktigt utförd underhåll leda till fel och skador på byggnaden. Det kan dels handla om att man inte utför underhållet i tillräcklig omfattning eller också att underhållet inte tar hänsyn till helheten i byggnaden så att man utför ett felaktigt underhåll.

Försäkring

Byggeförsäkringen har gjort att de som köper en byggnad idag har en starkare ställning än tidigare, åtminstone i det korta eller medellånga perspektivet. Försäkringen innebär att en köpare är skyddad i åtminstone tio år mot byggfel och därmed jämförliga skador, men samtidigt måste konstateras att många byggfel dyker upp först efter tioårsdagen.

Samhällets ansvar

Staten har ett ansvar för att det finns ett aktuellt och tillförlitligt regelverk som gör att man förhindrar stora byggfel, vilket gör att byggreglerna kontinuerligt måste revideras med hänsyn till ny vunnit kunskap. Samhället har också ett ansvar för att det kommer till stånd kunskaper om modern byggnation. Denna kunskap kan komma till stånd genom exempelvis forskning och utveckling men också genom praktisk kunskapsöverföring. Vidare har stat och kommun det övergripande ansvaret för tillsyn och kontroller. Det är uppenbart att denna del behöver stärkas för att förhindra ytterligare byggfel och skador. Vidare kan staten genom ekonomiska bidrag och sanktioner göra det mer lönsamt att bygga rätt från början.

Inrättande av expertgrupp

En förutsättning för att bryta problemen med alltför många skador och byggfel är det rimligt att inrätta en permanent expertgrupp som har till uppgift att hämta in kunskaper om fel och skador i byggnader och anläggningar och analysera orsakerna till att bristerna har uppkommit. Vidare ska förslag till åtgärder beroende på orsak redovisas. Resultatet av analysen ska föras ut till aktuella målgrupper för att undvika nya fel och skador. Inte minst detta kommer att bli en viktig uppgift för expertgruppen, mot bakgrund av att det redan idag finns mycket kunskap om orsaker till problem med inomhusmiljön. Expertgruppen ska göra det möjligt att behålla en hög servicenivå gentemot aktörerna på byggmarknaden.

8 Inomhusmiljö och hälsa

8.1 Delmålet för inomhusmiljön

Målet för regeringens miljöpolitik beträffande inomhusmiljön är att år 2020 ska byggnader och deras egenskaper inte påverka hälsan negativt. Fokus ligger på människans hälsa. Hittills har det operationellt inneburit att samtliga byggnader där människor vistas ska ha en dokumenterat fungerande ventilation senast år 2015 och att radonhalten ska understiga gränsvärdet 200 Bq/m³ luft år 2010 i skolor och förskolor samt 2020 i alla bostäder.

Inomhusmiljön påverkas inte bara av en byggnads utformning, installationer och materialval, utan i hög grad också av vilken verksamhet som bedrivs och hur byggnaden sköts och underhålls. Idag anses främst buller, fukt- och mögelskador i byggnaden, bristfällig ventilation, kemiska emissioner från bygg- och inredningsmaterial bidra till såväl ohälsa som komfortproblem och produktionsbortfall.

Påverkan på hälsan

Inomhusmiljön kan påverka människans hälsa genom att man utsätts för flera olika källor på ett eller annat sätt; det kan vara påverkan från själva byggnaden, buller från trafik, tekniska installationer, verksamhet i byggnaden och hos grannarna, radon m.m. De hälsoeffekter som kan hänföras till bristande inomhusmiljö är astma, allergi, symtom på irritation i ögon, näsa, hals och hud samt känslighet för infektioner, liksom andra mer ospecificerade besvär och symtom som ögon- och luftvägssymtom, trötthet, huvudvärk m.m. (s.k. ”sjuka hus besvär”, Sick Building Syndrome, SBS).

För några faktorer/ämnen är sambanden väl belagda som t.ex. radon och lungcancer samt buller och sömnstörning. Även för vissa kemikalier, som formaldehyd, finns det väl belagt vilka hälsoeffek-

ter en exponering kan leda till. Men fortfarande går det sällan att avgöra vilka enskilda ämnen eller faktorer som ger upphov till hälsobesvär i inomhusmiljön.

8.2 Olika källor till kunskap

Det har under senare år gjorts flera vetenskapliga granskningar för att belysa olika inomhusmiljöfaktorer och deras betydelse för hälsan, de har behandlat områden som t.ex. ventilation, ”fuktiga byggnader”, flyktiga organiska ämnen (VOC) och partiklar.

Tidiga studier

När det gäller att belysa omfattningen av problemen med föroreningar i byggnader och hälsobesvär finns det begränsad information. Det finns få nationella studier som belyser detta. Under senare årtionden är det framförallt den riksomfattande undersökningen av svenska bostäder, Elanvändning i Bostäder, 1993, (ELIB) som gett en bild av hur det står till i bostadsbeståndet. Det har även gjorts större lokala kartläggningar i t.ex. Stockholm.

Miljöhälsorapporter

Socialstyrelsen har gjort två nationella miljöhälsoenkäter där bl.a. frågor som rör inomhusmiljön funnits med. I Miljöhälsorapport 2001 redovisas resultaten från den första nationella miljöhälsoenkäten, som då vände sig till vuxna.

Nyligen publicerades Miljöhälsorapport 2005, som redovisar resultaten från en miljöhälsoenkät riktad till barn. Det är första gången som en så omfattande miljöhälsoenkät görs för att belysa barns miljö och hälsa. Miljöhälsorapporten konstaterar att ”barns hälsa i Sverige är generellt sett god”, men att allergisjukdomar, diabetes, fetma och psykisk ohälsa är betydande och ökande problem. I det här sammanhanget kan allergisjukdomarna delvis hänföras till inomhusmiljön. Men det kanske mest utbredda miljöproblemet för barn är bullerstörningar, enligt rapporten, och det har också delvis sin grund i hur inomhusmiljön är beskaffad.

Det är framförallt från ovanstående källor som uppgifter till det här avsnittet är hämtade.

Problemen och kunskapsläget har beskrivits i fler andra statliga utredningar som Handlingsplan mot buller (SOU 1993:65), Miljöhälsoutredningen, (SOU 1996:124) och Byggkvalitet för framtiden (SOU 1997:177).

8.3 Upplevda brister i inomhusmiljön

Bostäder

Klagomål på inomhusmiljön är vanliga. I den riksomfattande undersökningen av bostadsbeståndet, ELIB, fann man att nära en halv miljon människor i Sverige ansåg sig besvärade av inomhusklimatet. I den nationella miljöhälsoenkäten 1999 kom man fram till att omkring en miljon personer rapporterade att de hade någon form av hälsoproblem som de ansåg var relaterat till inomhusmiljön, antingen i bostaden, på arbetet eller i skolan. Det motsvarar nästan var femte vuxen i befolkningen. De besvär som var vanligast var huvudvärk, trötthet, irritation på ögonen samt irriterad, täppt eller rinnande näsa.

I samma undersökning svarade tio procent av de boende i flerbostadshus att de hade besvär av instängd luft i bostaden. Motsvarande andel för de boende i småhus var endast två procent. Det var alltså fem gånger så vanligt att man rapporterade ”instängd luft” i flerbostadshus som i småhus. Många menade också att de hade problem med olika kemiska ämnen i luften, som exempelvis kan avges från parfymade produkter, stark blomdoft, lösningsmedel, målarfärg, tobaksrök m.m. I barnens miljöhälsoenkät 2003 svarade 4 procent av 12-åringarna att de känt obehag av olika lukter i inomhusmiljön (hemmet och dess närhet) flera gånger i veckan under den senaste månaden: 4 procent av barnen i småhus och 5 procent av barnen i flerfamiljshus.

Bland vuxna har det rapporterats en högre frekvens besvär och symtom relaterade till inomhusmiljön i hus byggda under senare delen av 1900-talet. Bland slumpmässigt utvalda flerbostadshus i Stockholm var förekomsten av ”sjuka hus besvär” högre ju senare huset var byggt. En epidemiologisk studie bland barn visade att det fanns ett samband mellan husets ålder och förekomsten av astmasymtom. Det var vanligast med symtom på astma i yngre hus. Enligt Miljöhälsorapport 2005 fanns den lägsta frekvensen rapporterade symtom från luftvägarna i hus byggda före 1941. Störst var

den bland barn som bodde i hus byggda mellan 1961 och 1975. Skillnaderna mellan barn som bodde i småhus och barn som bodde i flerbostadshus var små, men det fanns en något högre frekvens av luftvägsproblem bland barn som bodde i flerbostadshus.

Skolor

I skolmiljön finns också rapporter om att brister i inomhusmiljön leder till hälsobesvär. En studie från Uppsala universitet visade att sju av tio kommuner haft problem med s.k. ”sjuka hus besvär” i sina grundskolebyggnader. De flesta byggnadstekniska brister gällde bristfällig ventilation, fukt- och mögelskador, felaktiga grundkonstruktioner, byggfusk och felaktig användning av lokalerna. Det finns också epidemiologiska studier utförda i skolmiljö som pekar på ökad förekomst av luftvägsbesvär hos elever när ventilationen är undermålig och när det finns mycket damm m.m.

8.4 Ventilation

Det finns inget generellt och självklart val av ventilationssystem ur hälsosynpunkt. ELIB-studien visade att besvär var vanligare i flerbostadshus med mekanisk ventilation än i flerbostadshus med självdragsventilation. Skillnaderna var dock små. Enligt utredningen Byggekvalitet för framtiden underskrider ca 50 procent av lägenheterna kraven på normenlig ventilation.

Barn och ventilation

I miljöhälsoenkäten till barn 2003 angav 72 procent av föräldrarna att deras bostad hade självdragsventilation, 11 procent mekanisk frånluftsventilation och 17 procent balanserad mekanisk till- och frånluft, lika för småhus och flerbostadshus. Det framkommer inte någon tydlig skillnad i förekomst av rapporterade astmasymtom och allergisnuva för hus med olika typer av ventilationssystem, men det är en relativt stor osäkerhet i dessa uppgifter. Totalt saknas data om ventilationssystem för 16 procent av barnens bostäder, beroende på att föräldrarna inte känner till vilken typ av ventilation fastigheten har. Det gäller i synnerhet för dem som bor i flerbostadshus.

I enkäten tillfrågades föräldrarna hur de upplevde luftkvaliteten. 98 procent av familjer som bodde i småhus svarade att luften varit mycket bra eller bra under den senaste månaden. Motsvarande andel för familjer som bodde i flerbostadshus var 85 procent. I de hem där föräldrarna upplevde luften som dålig var det vanligare med barn som hade allergisymtom och att barnen uppgav att de hade upprepade förkylningar. Det går inte att utesluta att resultaten beror på att barnens problem gör att luftkvaliteten upplevs som dålig.

Vetenskapliga studier pekar i olika riktning när det gäller risken för astma hos barn beroende på vilken standard bostaden har på ventilationen. I två nordiska studier från Stockholm och Oslo fann man inte på något samband, medan en studie i Värmland pekade på ökande astmaproblem i hus med dålig ventilation.

Skolor

Svenska studier visar att man med förbättrad ventilation kan minska frekvensen av astmasymtom relaterade till vistelse i skolan. Resultaten från en nyligen publicerad amerikansk skolstudie tyder också på ett samband mellan sjukfrånvaro och undermålig ventilation, mätt som höga halter av koldioxid i klassrum. En ökning med 1 000 ppm inomhus jämfört med halten utomhus resulterade i en ökning av den relativa frånvaron hos eleverna med 10–20 procent på årsbasis. I andra studier har man funnit en korrelation mellan halten av koldioxid och halten av vissa luftburna bakteriemarkörer i klassrum.

Luftfuktighet

I en litteraturgranskning från 2002 uppmärksammades risken för hög luftfuktighet och kvalster i bostäder med undermålig ventilation. Det framgår också att det finns tecken på att risken för ”sjuka hus symtom” är större i byggnader med luftkonditionering än i byggnader med självdragsventilation eller mekanisk ventilation utan luftkonditionering.

Det finns ett samband mellan hög luftfuktighet inomhus och låg luftomsättning. Låg luftomsättning i kombination med hög fukt-

produktion inomhus (beroende på dusch, tvätt, matlagning etc.) bidrar till hög luftfuktighet inne.

En effekt av hög luftfuktighet kan vara kondens på insidan av tvåglasfönster. I Miljöhälsorapporten från 1999 rapporterade 21 procent av dem som besvarade enkäten att de hade kondens på insidan av tvåglasfönster under vintertid. I den senaste enkäten var det 40 procent av de svaranden som rapporterade att de hade kondens på fönsterrutor. De föräldrar som uppgav att de nästan dagligen hade kondens på insidan av tvåglasfönster hade också oftare barn med symtom från luftvägar och hud (29 procent), än föräldrar som inte rapporterade förekomst av kondens (21 procent).

8.5 Fuktskador

Det är inte fukten i sig som orsakar ohälsa. Fukt är däremot troligen den viktigaste orsaken till att en byggnad blir ohälsosam att vistas i. Om en byggnadsdel är fuktig en längre tid börjar mikroorganismer – mögel och bakterier – att växa. Från mikroorganismerna avges olika ämnen som kan verka irriterande eller orsaka annan mer diffus hälsopåverkan. Fukt kan också bidra till nedbrytning och emissioner av kemiska ämnen i olika produkter som limmer, färg etc. Kemiska processer som initieras av fukt, kan fortsätta även efter det att fukten torkat ut.

Slutsatser

Effekterna av fuktiga byggnader har studerats i olika sammanhang. I dessa har man dragit slutsatsen att risken för astmasymtom är ungefär fördubblad bland vuxna som bor i fuktiga hus, men att fukt också är relaterat till mer ospecificerade symtom som trötthet, huvudvärk och luftvägsinfektioner. Fortfarande råder emellertid stor oklarhet inom forskningen om vilka specifika faktorer som orsakar symtom. Erfarenheten tyder dock på att människor mår bättre om fuktskador åtgärdas och fuktskadat material byts ut.

En norsk studie har visat att små barn som växt upp i en fukt- och mögelskadad miljö löper ökad risk för astmasymtom. Likaså visade en studie i Stockholmsområdet (BAMSE) att barn vars hem hade tecken på fukt- och mögelskador löpte större risk för astma-

symtom än andra barn. Ju fler tecken på fukt och mögel som noterades vid besiktning av barnens bostäder desto starkare tycktes sambanden med tidiga astmasymtom vara. Detsamma gällde ju längre tid barnen varit exponerade för fukt- och mögelskadan.

Fuktskador och ohälsoproblem

I den hälsoenkät som riktade sig till barn 2003 rapporterade 19 procent av föräldrarna att det finns synliga fuktskador, synligt mögel eller mögellukt i bostaden. Drygt 3 procent av barnens föräldrar rapporterade mögellukt i bostaden under de tre senaste månaderna och 2 procent att det funnits synligt mögel på andra ytor än kakelfogar och väggmaterial. Föräldrar till barn som bodde i småhus rapporterade något högre andel fuktskador än föräldrar till barn i flerbostadshus, 18 respektive 15 procent, medan det motsatta gällde för synligt mögel och mögellukt. I de hem där föräldrarna rapporterat att det fanns synliga fuktskador, mögelväxt eller mögellukt var det vanligare att föräldrarna rapporterade att barnet hade symtom från luftvägar och hud.

Enligt en uppskattning som redovisas i Miljöhälsorapport 2005, kan troligen 1 000 fall årligen av småbarnsastma upp till 4 års ålder knytas till fuktproblem i bostaden inom denna åldersgrupp.

8.6 Kemiska ämnen i inomhusmiljön

Den viktigaste källan till kemiska ämnen i inomhusluften är byggnadsmaterial och sådant som används i inredningen. Halten av flyktiga organiska kemiska ämnen (VOC) kan öka till följd av fukt- och mögelskador i rumsluften. Konsumentprodukter, t.ex. hygien- och rengöringspreparat, kan bidra till en ökning av de kemiska ämnena i inomhusluften. Till detta kan läggas att undermålig ventilation kan förvärra förhållandena.

Formaldehyd

Formaldehyd tillförs inomhusluften från byggnadsmaterial, möbler och vattenbaserade färger, cigarrettrök, kosmetika m.m. men också från luftföroreningar utomhus. Flera svenska studier har visat att halterna är betydligt högre i småhus än i flerbostadshus. I de flesta

fall är de högre inomhus än i luften i omgivningen. Förhöjda halter av formaldehyd kan i första hand ge upphov till irritation i ögon och luftvägar. En del forskningsresultat tyder på att det finns ett samband mellan astma hos barn och förhöjda halter av formaldehyd.

PVC

De flesta plastmattor som används i byggnader idag är baserade på plastråvaran polyvinylklorid, PVC. Det är ett hårt material som tillsätts mjukgörare, exempelvis ftalater, för att göra det hanterligt. Ftalater finns i många konsumentprodukter, men de största mängderna finns i produkter för golvbeläggning, tapeter, kabel, folie och vävplast och kan utgöra upp till 40 procent av den färdiga produkten. En nyligen publicerad svensk studie har funnit ett samband mellan halten av vissa ftalater i damm i bostäder och olika allergisymtom hos barn.

PCB

Användningen av polyklorerade bifenyler (PCB) är helt förbjuden i Sverige, men finns fortfarande inbyggda i många byggnader där det har använts i fogmassor, isolerrutor, plastbaserade golv m.m. Den totala mängden PCB i fastigheter är betydande och kan medföra att inomhusluften förorenas. Den främsta källan till intag av PCB är emellertid genom födan. Hur stort bidraget från inomhusluften är till den totala mängd PCB som människor får i sig eller vad det kan betyda för hälsan finns det ingen kunskap om ännu.

VOC

Flyktiga organiska ämnen (VOC) tillförs inomhusluften från byggnadskonstruktionen, inredningsmaterial, hygien- och rengöringspreparat samt mänskliga aktiviteter i bygganden. Normalt är halten VOC högre inomhus än utomhus och fukt- och mögelskador bidrar till ökade halter inne.

Det har gjorts en hel del studier för att belysa hälsoeffekterna av VOC i inomhusmiljön. De studier som gjorts av sambandet mellan luftens kemiska sammansättning och besvär och symtom hos de

boende har visat motstridiga resultat. Det har konstaterats att enskilda VOC kan ge upphov till lukt och att de sannolikt kan knytas till hälsoeffekter, som irritation och problem i nedre luftvägarna. Det har dock visat sig svårt att verifiera vilken betydelse den totala mängden VOC (TVOC) har för olika hälsoeffekter. I en nyligen publicerad studie på barn upp till tre år fann man emellertid att barn med astma hade högre koncentrationer av TVOC i hemmet än motsvarande friska kontroller. I epidemiologiska studier har en ökad risk för infektionskänslighet, astmasymtom och allergisymtom rapporterats hos barn vars hem målats om eller på annat sätt renoverats. Tidigare har man visat ett samband mellan tidig exponering för enskilda VOC, relaterade till målningsarbeten inomhus, och en ökad risk för luftvägsinfektioner hos spädbarn.

Partiklar

Betydelsen av partiklar i inomhusluften för hälsobesvär är mycket lite studerat om man jämför med den forskning som bedrivs om hälsoeffekter av partiklar utomhus. Utöver bidrag från utomhusluften ger förbränning och stark upphettning inomhus, liksom slitage av inredning och textilier betydande bidrag till partiklarna i inomhusluften. De flesta små partiklarna alstras utomhus och tillförs inomhusluften genom ventilationsanläggningar och vädring. Både stora och små partiklar kan ta upp kemiska och biologiska ämnen och skulle därmed kunna påverka människans hälsa.

8.7 Samhällsbuller

I både Miljöhälsorapport 2001 och 2005 konstateras att samhällsbuller och höga ljudnivåer är ett utbrett miljöproblem. Det är den miljöstörning som berör flest människor i Sverige, såväl barn som vuxna. Vuxna besväras främst av ljud från vägtrafiken och från grannar. Den bullerkälla som ger barn mest obehag är ljud från andra barn.

Påverkan av buller

Buller påverkar människor på olika sätt beroende på typ av buller, vilken styrka bullret har och vilka frekvenser det innehåller, hur det varierar över tiden och tid på dygnet. Fysiskt sett är det ingen skill-

nad mellan ljud och buller. Ur psykologisk synvinkel är ljud en sinnesupplevelse. Buller är enkelt uttryckt oönskat ljud.

Samhällsbuller kan leda till störd sömn och vila, stress, svårigheter att höra vad andra säger, försämrad uppmärksamhet genom att dölja varningssignaler, svårigheter att koncentrera sig, försämrad inlärning och prestation samt hörselskada. Mycket höga ljudnivåer kan förutom hörselnedsättning leda till öronsusningar och förvrängningar av hur ljud upplevs. De vanligaste källorna till samhällsbuller är trafik, transporter, industrier, byggnadsarbeten, kafeterior, diskotek, musik- och sportevenemang, lekplatser och fyrverkerier.

Samband med prestation

Såväl bland barn som vuxna har det påvisats ett samband mellan bullerexponering och nedsatt prestationsförmåga i olika tankekrävande arbetsuppgifter. Det som mest påverkas av buller är läsning, uppmärksamhet, problemlösningsförmåga, inlärning och minnesförmåga. En särskild riskgrupp är personer med ett annat modersmål samt skolbarn med läs- och skrivsvårigheter. Buller i skolmiljö påverkar barns språkinlärning. En uppskattning ger vid handen att en ökning av bullernivån med 5 dBA var kopplad till en försämrad läsförståelse motsvarande mellan en och två månaders undervisning.

EU-problem

I tätortsområden är buller ett av de största miljöproblemen i EU. Man räknar med att mer än 20 procent av EU:s befolkning är utsatta för bullernivåer som bedöms vara oacceptabla. 40 procent utsätts för vägtrafikbuller utanför fönstret som överstiger 55 dBA och 20 procent för vägtrafikbuller som överstiger 65 dBA. Fler än 30 procent exponeras för buller nattetid som går över gränsen för vad som är sömnstörande. Enligt Miljöhälsorapport 2005 bor 25 procent av alla barn i Sverige i bostäder där något fönster är vänt mot en trafikerad gata, järnväg eller industri. Några större skillnader finns inte mellan barn i storstad, tätorter eller glesbygd. 10 procent har sitt eget sovrumsfönster vänt mot trafikerad gata, järnväg eller industri.

Sömnstörning och andra effekter

En av de allvarligaste effekterna av samhällsbuller är sömnstörning. De primära effekterna kan vara svårigheter att somna, väckningar, förändringar av sömndjupet, förändrat blodtryck, ökad hjärt- och pulsfrekvens, sammandragning av de ytliga blodkärlen, ändrad andning och ökat antal kropps rörelser under sömnen. Men även under den efterföljande dagen upplever man negativa eftereffekter som t.ex. nedstämdhet och olustkänsla samt minskad prestationsförmåga. Risken för att man ska vakna ökar med antalet bullerhändelser per natt. Enligt Miljöhälsorapport 2005 beräknas 15 procent av alla 12-åringar ha svårt att somna i någon utsträckning och 3 procent har det flera gånger i veckan. Sammantaget 7 procent av 12-åringarna har ibland varit så störda av ljud att de har haft svårt att sova hela natten utan att vakna, drygt 1 procent flera gånger i veckan.

Bostäder som vetter mot trafikerad gata, järnväg eller industri eller har sovrumsfönster som vetter mot trafikerad gata, järnväg eller industri kan betraktas som särskilt utsatta för buller. I dessa hus rapporterar, enligt den hälsoenkät som 2003 riktade sig till barn, exempelvis 9 procent av småbarnsföräldrarna att de har sömnsvårigheter, jämfört med 3 procent i övriga hus. På motsvarande sätt rapporterar nästan 8 procent av 12-åringarna, i dessa hus, sömnsvårigheter, jämfört med 5 procent av deras jämnåriga kamrater i övriga bostäder.

Ljudnivåer

I bostäder är de kritiska effekterna av samhällsbuller sömnstörning, besvärreaktioner och försämrad förmåga att uppfatta och förstå tal. Socialstyrelsen rekommenderar att ljudnivån nattetid inte bör överstiga 30 dB inomhus i genomsnitt och aldrig överstiga 45 dB även om fönstren är öppna på glänt som riktvärden för ljudnivåer inomhus i sovrum. Även ljudnivåer som är lägre än dessa kan vara störande beroende på ljudets karaktär.

Nedsatt hörsel

En annan allvarlig hälsoeffekt av samhällsbuller är försämrad hörsel på grund av exponering för höga ljudnivåer. Hörselnedsättning beräknas vara den vanligaste obotliga arbetsskadan i världen. Risken

för hörselskada ökar med ljudstyrkan och den tid man vistas i bullret. Risken påverkas också av karaktären på bullret och individens känslighet. I Miljöhälsorapporten 2001 rapporterades att hälften av alla män över 60 år hade nedsatt hörsel, men också var tionde man i åldern 19-29 år.

I Miljöhälsorapport 2005 framkommer det att 2 procent av alla fyraåringar och 3 procent av 12-åringarna i Sverige har nedsatt hörsel. Öronsusningar, tinnitus, är en vanlig åkomma bland vuxna som ofta hänger samman med hörselskada, men också depression och stressreaktioner kan bidra till symtomen. I åldern 50-70 år beräknas var fjärde man och var sjunde kvinna vara drabbad.

För barn är lek, leksaker, musik- och spelanordningar och ventilationssystem vanliga orsaker till buller. På danska daghem har uppmätts ljudnivåer på över 80 dBA och i var sjunde barnstuga var ljudnivån så hög att gränsen nåddes för när hörselskydd måste användas enligt arbetsmiljölagstiftningen. I Sverige har bullernivån på daghem uppmärksammas sedan 70-talet. Olika undersökningar har också visat att ljudnivån kan komma upp i de nivåer som uppmätts i den danska studien. Även i skolor har höga ljudnivåer uppmätts. I en studie från Lidköping och Skara har uppmätts ett medelvärde på 72 dBA vid teorilektioner och vid skolluncher ett medelvärde på 76 dBA.

Tillfällig och permanent påverkan

Buller kan ha både tillfällig och permanent inverkan på människans fysiologiska funktioner. Utländska studier har kunnat visa att barn från områden utsatta för starkt trafikbuller har haft ökade halter av stresshormoner och högt blodtryck jämfört med barn från tystare områden, men resultaten anses inte helt tillförlitliga. För den vuxna befolkningen finns flera studier som pekar på att det hos höggradigt exponerade personer i den allmänna befolkningen kan finnas en ökad risk för blodtryckssjukdom som är orsakad av samhällsbuller.

För att få en rättvisande bild av risken med bullermiljöer räcker det inte med att basera bullermåttet på ett vanligt ekvivalentmått. Det är lika viktigt att mäta maximalvärden av topparna i ett varierande buller och antalet bullerhändelser. Dessutom är det väsentligt om bullret innehåller mycket lågfrekventa komponenter.

9 Obligatorisk ventilationskontroll – OVK

9.1 Inledning

En väl fungerande ventilation är avgörande för att få en god inomhusluft. Ventilationen, om den är rätt utformad, har en positiv effekt på alla de problem som har bevisats eller påstås ha sin uppkomst i inomhusmiljön. För att byggnaden ska må bra och inte förstöras av fukt och mögel är god ventilation nödvändig.

Tänkbara effekter

God ventilation kan ha följande tänkbara positiva effekter:

- Färre sjuka hus, t.ex. mindre fuktskador
- Bättre folkhälsa, t.ex. färre allergiproblem
- Ökad komfort, genom ett bra inomhusklimat
- Lägre kostnader, t.ex. genom energibesparingar

En dokumenterat fungerande ventilation är också ett av de operativa delmål som finns inom ramen för delmålet en god inomhusmiljö. Det förutsätter att ventilationssystemen har avsedd funktion. Därför obligatorisk ventilationskontroll införts.

Besiktningens innehåll

Vid den första besiktningen kontrolleras:

- att funktionen och egenskaperna hos ventilationssystemet överensstämmer med gällande föreskrifter
- att systemet inte innehåller föroreningar som kan spridas i byggnaden

- att instruktioner och skötselanvisningar finns lätt tillgängliga för dem som skall sköta systemet
- att systemet i övrigt fungerar på det sätt som är avsett

Vid återkommande besiktning ska kontrolleras att funktionen och egenskaperna hos ventilationssystemet i huvudsak överensstämmer med de föreskrifter som gällde när systemet togs i bruk samt att kraven i de tre siste punkterna ovan är uppfyllda.

9.2 Situationen innan ventilationskontroller blev obligatoriska

Standarden på ventilationen i olika byggnader undersöktes via de s.k. ELIB- och STIL-undersökningarna. Undersökningarna omfattade de byggnader som fanns år 1988. Situationen var tämligen olika för olika byggnadskategorier.

ELIB-studien

Tekniken för ventilationssystemen har varierat över tiden. I äldre bostäder dominerade självdragsventilation. Småhus byggda mellan 1976 och 1988 hade mekanisk ventilation, varav 100 000 var försedda med från- och tilluftssystem (FT-ventilation). Beträffande flerbostadshus med fler än två våningar infördes år 1975 en bestämmelse som innebar att det krävdes mekanisk ventilation. När ELIB-undersökningen genomfördes visade det sig att fyra av fem småhus inte hade en ventilation som motsvarade kraven. Motsvarande gällde för hälften av flerbostadshusen. Sämst fungerade bostäder med självdragsventilation. I vart femte småhus var luftfuktigheten, främst vintertid, högre än 45 procent. I flerbostadshusen hade en tredjedel av lägenheterna en luftfuktighet som var lägre än 30 procent. I flerbostadshusen hade drygt 11 procent av lägenheterna skador i våtutrymmena och i småhusen var motsvarande siffra 16 procent. Var femte lägenhet hade kondens på fönster. Det som konstaterades i undersökningen var att det fanns brister i ventilationen.

STIL-studien

STIL-studien gjordes i övriga byggnader, dvs. inte bostäder. Av alla skolor, daghem och vårdlokaler var 85 procent försedda med mekanisk till- och frånluftsventilation, medan 65 procent av kontoren hade motsvarande ventilation. I kontorslokalerna var det tämligen vanligt med självdragsventilation, särskilt i äldre kontorslokaler. I genomsnitt var ventilationsaggregaten 15 år gamla, beräknat för samtliga lokaler. De äldsta aggregaten fanns i skolor och vårdlokaler. I samband med besiktningen av lokalbeståndet besvarade fastighetsförvaltarna frågor om ventilationen och det framgick bl. a. att ventilationen i 30 procent av skolorna behövde åtgärdas. Vid en noggrant definierad skala på statusen i ventilationssystemens skötsel och underhåll var det skolorna som hade de mest omfattande problemen. Generellt sett var det 20 procent av samtliga lokaler som hade system som var misskött och smutsiga med obalans i luftflödena. Bland daghemmen var det 13 procent och bland skolorna 42 procent som hade motsvarande problem.

Sammantaget ger de undersökningar som gjordes en bild av stora brister i ventilationssystemen, oavsett om det gällde bostäder eller andra lokaler. Däremot var det knappast klarlagt i vilken utsträckning som bristerna i ventilationen bidragit till hälsoproblem, även om det är klarlagt att brister i ventilationen leder till ohälsa. Det gäller t.ex. sambandet mellan brister i ventilation och förekomsten av radondöttrar i inomhusluften. Däremot ger underlaget inte någon uppfattning om omfattningen av detta problem.

9.3 Erfarenheter av de första årens OVK

Under de första åren som ventilationskontroller var obligatoriska gjordes det olika utvärderingar av hur stor andel av byggnaderna i olika kategorier som genomfört ventilationskontroll. Under senare år har emellertid den formen av uppföljningar mer eller mindre upphört.

Svårt att få överblick

Efter de första årens OVK konstaterades att det var svårt att få någon samlad och heltäckande bild av hur arbetet med att funktionskontrollera ventilationssystemen fungerat. Det hade genom-

förts ett antal enkäter som visade hur situationen såg ut i olika kommuner och för olika byggnadstyper. Problemen med uppföljningen var att de enkäter som skickades ut fick låga svarsfrekvenser. Regeringen beslutade i maj 1996 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. redovisa erfarenheterna av OVK och föreslå de förändringar som ansågs nödvändiga. I utredningens betänkande, "Byggkvalitet för framtiden (SOU 1997:177), redovisades ett antal enkäter och undersökningar beträffande arbetet med att funktionskontrollera ventilationssystemen. Här ska redovisas de enkäter som förekommit fram till 1997, sådana de redovisades i betänkandet:

Boverket 1994

- Våren 1994 skickade Boverket en förfrågan till landets kommuner för att klarlägga i vilken omfattning ventilationskontroll utförts vid utgången av år 1993 i skolor, daghem, sjukhus m.m. Ca 90 procent av kommunerna svarade. I 104 kommuner hade besiktningar utförts i enlighet med bestämmelserna för ventilationskontrollen. Hälften av de kontrollerade ventilationssystemen var underkända. I 100 kommuner hade kommunen beslutat medge att kontrollen fick ske vid senare tidpunkt än den föreskrivna. I 38 kommuner angavs att inga besiktningar hade skett och i 104 kommuner hade mindre än hälften av erforderliga besiktningar genomförts. Det gick inte att se några skillnader mellan stora eller små kommuner eller mellan olika län.

Boverket 1995

- Våren 1995 skickade Boverket en ny enkät till landets kommuner för att klarlägga omfattningen av genomförd OVK. Vid det tillfället skulle OVK vara genomförd också i befintliga flerbostadshus, kontorsbyggnader m.m. med FT-ventilation senast vid utgången av år 1994. Fullständigt svar inkom från 208 kommuner och ytterligare 29 kommuner hade besvarat enkäten ofullständigt. 76 procent av de flerbostadshus som hade undersökts var godkända. 64 procent av de kontorsfastigheter som hade kontrollerats var godkända. Av övriga byggnader hade 66 pro-

cent av de kontrollerade ventilationssystemen varit godkända. Men den huvudsakliga slutsats som Boverket drog var att omkring hälften av de ventilationssystem som skulle ha kontrollerats aldrig hade blivit kontrollerade. Av de kontrollerade var det sammantaget omkring var fjärde som inte var godkända.

Boverket 1996

- Boverket sände i början av 1996 en enkät till samtliga kommuner för att klarlägga arbetsläget med OVK. Vid utgången av år 1995 skulle alla ventilationssystem som omfattas av kontrollen vara besiktigade en gång och skolor, daghem, vårdlokaler etc. två gånger. 76 procent av kommunerna besvarade enkäten. I ca 130 kommuner hade man genomfört mer än 50 procent av de kontroller som skulle ha genomförts. För de flerbostadshus med F-ventilation för vilka kommunen fått in protokoll var 68 procent av systemen godkända. För självdragsventilerade flerbostadshus var det 63 procent som var godkända. Samtidigt konstaterades att protokoll från genomförda kontroller hade kommit in från endast 30 procent av de flerbostadshus som borde ha kontrollerats. Boverket drog slutsatsen att mellan 75 000 och 90 000 flerbostadshus inte hade genomfört kontroll eller att fel och brister som konstaterats vid kontrollerna inte hade åtgärdats. Beträffande skolor och daghem kunde utläsas att endast 4 procent inte hade kontrollerats någon gång. Där- emot beräknades 30 procent av byggnaderna i gruppen skolor och daghem inte ha fungerande eller godtagbara ventilations-system.

Boverket enkäter 1996

- Boverket genomförde i januari 1996 telefonintervjuer med 282 fastighetsförvaltare. Av intervjuerna kunde utläsas att 63 procent av de byggnader med FT-ventilation som inte hade godkänts vid en kontroll år 1994 hade åtgärdats före utgången av 1995. 90 procent av byggnaderna med F- och S-ventilation hade kontrollerats före utgången av 1995, dvs. inom föreskriven tid.

Boverkets genomgång av protokoll

- Boverket bearbetade tillsammans med ett konsultföretag besiktningssystem beträffande 8 119 ventilationssystem. Besiktningarna var utförda under åren 1992–1995. Närmare 40 procent av ventilationssystemen var godkända, varav F-ventilation hade den största andelen godkända system. Av materialet kunde utläsas att två tredjedelar av vårdlokalerna inte hade godtagbar ventilation samt att tre av fyra bostadshus hade underkänd ventilation. Andelen godkända skolor hade ökat från 35 procent år 1993 till 42 procent år 1995. Antalet anmärkningar på systemen är många gånger stort. I genomsnitt fanns det fyra mindre och två allvarliga fel i de undersökta systemen. De vanligaste felen var felaktiga luftflöden (61 procent), avsaknad av driftinstruktioner (48 procent), föroreningar i fläktar (40 procent) och fel på fläktarna (30 procent). Felen och bristerna i ventilationssystemen beror i stor utsträckning på bristande skötsel och underhåll men kan också förklaras av felaktiga konstruktioner samt en samverkan mellan olika faktorer.

Boverket 1997

- Boverket vände sig i april 1997 till 67 kommuner för att kartlägga arbetsläget beträffande ventilationskontrollerna och svar kom in från 47 kommuner. Utifrån resultatet av enkäten drog Boverket slutsatsen att ca 40 procent av flerbostadshusen i de aktuella kommunerna antingen inte hade genomfört ventilationskontroll eller inte åtgärdat anmärkningar. Ett anmärkningsvärt stort antal kommuner saknade dessutom uppgift om hur många flerbostadshus det fanns i kommunen. Beträffande skolor och daghem hade i de aktuella kommunerna godkända protokoll redovisats till de aktuella kommunerna för knappt 70 procent av byggnaderna.

Kommunförbundet 1997

- Kommunförbundet ville genom en enkät till 70 kommuner få en bild av situationen beträffande skolor och daghem. Svar inkom från 28 kommuner. Beträffande daghemmen konstaterades att 17 procent av daghemmen i de svarande enkäterna inte

skulle komma att klara kraven eller inte besiktas före utgången av 1997. Man räknade samtidigt med att endast 5 procent av skolorna inte skulle ha ett godkänt ventilationssystem vid utgången av år 1997.

Arbetsmiljöverket 1997

- Arbetarskyddsstyrelsen (numera Arbetsmiljöverket) gav ut en rapport om skolans arbetsmiljö under åren 1992-1997 som visade att det arbetsmiljöproblem som var mest angeläget var brister i ventilationen. Samtidigt rapporterades att 94 procent av rektorerna ansåg att OVK genomförts i skolan samt att 28 procent av kontrollerna inte medfört några anmärkningar.

Fastighetsförvaltare 1997

- Åtta stora fastighetsförvaltare redovisade arbetsläget 1997 beträffande OVK till byggkvalitetsutredningen. Denna undersökning tydde på att besiktning av ventilationssystemen utförts åtminstone en gång samt att brister i stor utsträckning redan åtgärdats eller var på väg att åtgärdas.

JBS 1995 och 1996

- Företaget JBS databas hade bearbetats, där protokoll från 4 500 byggnader ingick. Frekvensen av godkända ventilationssystem ökade för samtliga byggnadskategorier mellan 1995 och 1996. Störst var ökningen för skolor, där andelen godkända system ökade från 34 till 58 procent, och störst andel godkända ventilationssystem fanns i dag- och fritidshemmen, 68 procent – en ökning med 20 procentenheter jämfört med 1995. Däremot var det endast 21 procent av de kontrollerade flerbostadshusen med självdragsventilation och 35 procent av flerbostadshus med FT-ventilation som var godkända.

SABO 1997

- SABO genomförde sommaren 1997 en enkät till sina medlemsföretag. Den visade att 75 procent av lägenheterna i medlemsföretagen hade godkända ventilationssystem. Lägst var andelen i de tre storstäderna där 61 procent av lägenheterna hade godkänt system.

HSB och Riksbyggen 1997

- HSB och Riksbyggen hade genom enkäter begärt att få redovisning av läget årsskiftet 1996/97. En översiktlig slutsats var att besiktning hade skett i 90 procent av bostadsrättslägenheterna och att uppskattningsvis två tredjedelar hade godkända ventilationssystem.

På kort tid genomfördes således ett stort antal enkäter för att följa upp i vilken utsträckning som obligatoriska ventilationskontroller genomförts. Därefter har egentligen inga uppföljningar genomförts. Man kan alltså med visst fog hävda att den obligatoriska ventilationskontrollen fallit i allt större glömska. Efter en tid då uppmärksamheten var stor, då man utvärderade och kontrollerade hur stor andel av byggnaderna som hade genomfört ventilationskontroller i den utsträckning som lagen föreskrev har det varit tunnsått med utvärderingar. Tillsättandet av denna utredning kan därför ses som ett uttryck för att regeringen finner det angeläget att återigen väcka engagemanget för OVK till liv igen.

9.4 Undantag från ventilationskontrollen

Sedan år 2000 pågår ett projekt om undantag från OVK. Projektets syfte är att undersöka om det finns kvalitetssystem som kan säkra funktionen av ventilationssystemen så att kraven uppfylls. Samtidigt ska man redovisa kostnaderna för byggnadsägaren med kvalitetssystem jämfört med OVK-kontroller. Dessutom ingår det i uppdraget att utvärdera nyttan med kvalitetssystem i stället för OVK.

Projektet bedrivs av Boverket på uppdrag av regeringen i form av en försöksverksamhet. Innebörden i försöksverksamheten är att fastighetsägare som uppfyller vissa krav kan medges undantag från

förordningen om obligatorisk ventilationskontroll. Fastighetsägarna ska ha genomfört OVK i de fastigheter som undantas samt ha ett kvalitetssäkringssystem. Som deltagare i projektet har 28 fastighetsägare valts ut. Försöken pågår till och med den 30 augusti 2005. Boverket har fortlöpande följt hur fastighetsägarna säkrat drift och underhåll genom att fastighetsägarna genomför tredjepartsrevision som redovisas till Boverket. Boverket ska även redovisa kostnader och besparingar hos fastighetsägarna samt nyttan med verksamheten för de boende.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 september 2005, vilket innebär att min utredning som ska utvärdera om syftet med OVK uppnåtts inte har möjlighet att ta del av regeringsuppdraget.

9.5 Kommunernas tillsyn och utvärderingar

Kommunerna har ett betydande ansvar att följa upp den obligatoriska ventilationskontrollen. Kommunerna ska föra register över protokoll med utförda ventilationskontroller, utöva tillsyn så att kontrollerna utförs samt se till så att byggnadsägare åtgärdar de brister som framkommer. Dessutom bedriver kommunen själv verksamhet i många av de byggnader som är prioriterade när det gäller den obligatoriska ventilationskontrollen, skolor, daghem och vårdinrättningar.

Kommunens ansvar

Lagstiftningen och reglerna är entydiga när det gäller kommunens ansvar när det gäller den nuvarande verksamheten med ventilationskontroll. Samtidigt har situationen på många sätt försvårats. En dom i Regeringsrätten slog fast att kommunerna inte hade rätt att ta ut en avgift för att upprätthålla ett register över protokoll av genomförda ventilationskontroller. Det är uppenbart att bristande resurser och omöjlighet att ta ut avgifter för sin registerhållning inneburit att kommunerna minskat sitt engagemang. Regeringsrättens utslag innebar att kommunerna tvingades använda skattemedel för att bekosta en del av uppdraget att utöva tillsynen över ventilationskontrollen. I exempelvis Borås kommun ledde utslaget i regeringsrätten till att byggnadsnämnden tvingades begära ett

tilläggsanslag på 1,9 miljoner kronor år 2000 för återbetalning av uttagna avgifter, ränta på avgifterna och för att finansiera den arbetsinsats man skulle utföra för verksamheten.

Det torde ha inneburit att kommunernas intresse minskade för att utöva en aktiv tillsyn och tillse att registret användes också för att kontrollera att de obligatoriska ventilationskontrollerna genomfördes på ett sätt som stämde överens med lagstiftningen.

Samlad bild saknas

Det finns ingen samlad bild av hur kommunerna agerat när det gäller den obligatoriska ventilationskontrollen. Men det är helt klart att kommunernas resurser för byggnadstekniska inspektioner har minskat avsevärt sedan 1990-talets början. Det har gjort att kommunernas möjligheter att följa upp, utöva tillsyn över och ingripa mot missförhållanden minskat avsevärt, särskilt som antalet bygglov som ska utfärdas av kommunerna inte har minskat sett över hela 1990-talet.

I Byggnadsdeklarationsutredningen föreslås att resultatet av OVK ska utgöra en av grunderna i de obligatoriska byggnadsdeklarationer som man föreslår. Det är den enda kontroll som i dagsläget ska vara obligatorisk enligt utredningen.

Några färskas undersökningar av hur omfattande ventilationskontrollerna är har inte genomförts. Däremot genomfördes i mitten och slutet av 1990-talet ett flertal undersökningar. Det finns i dagsläget inte någon samlad bild av hur stor andel av byggnaderna som genomfört obligatoriska ventilationskontroller i enlighet med lagstiftningen.

Ge Boverket uppdrag

Boverket bör få till uppgift att genomföra en aktuell utredning om i vilken utsträckning kommunerna för register över genomförda ventilationskontroller, huruvida kommunerna har aktuella uppgifter över hur stor andel av byggnader i olika kategorier som genomfört OVK i föreskrivna intervall, hur stor andel av genomförda kontroller som lett till anmärkningar och om anmärkningarna också medfört till att byggnadsägarna genomfört nödvändiga åtgärder.

9.6 Effekter av obligatorisk ventilationskontroll

Det går att mäta resultatet av den obligatoriska ventilationskontrollen på en rad olika sätt. Det borde vara väsentligt att försöka mäta vilka effekter som OVK har haft, både byggnadstekniskt, administrativt och hälsomässigt.

Det finns egentligen inga utvärderingar som visar i vilken grad som den obligatoriska ventilationskontrollen lett till de önskvärda resultaten. Man vet exempelvis inte om den bidragit till att föra oss närmare målet om en tillfredsställande ventilation i samtliga bostäder.

Delmålet

År 2020 ska inga byggnader leda till ohälsa, det är den yttersta målsättningen med en god inomhusmiljö, en del av målet om en god bebyggd miljö. Ett av delmålen inom ramen för den goda inomhusmiljön är att ”samtliga byggnader där människor vistas ofta eller under längre tid senast år 2015 har en dokumenterat fungerande ventilation”. I strävan att nå en god inomhusmiljö spelar alltså en fungerande ventilation en väsentlig roll.

I det arbetet har den obligatoriska ventilationskontrollen en strategisk betydelse. Man får utgå från att det är genom OVK som det går att mäta om delmålet en fungerande ventilation uppnås.

Utvärderingar saknas

Samtidigt kan noteras att det inte finns någon aktuell uppföljning i vilken utsträckning som OVK har genomförts i enlighet med de intervall som slagits fast. Inte heller om anmärkningar på ventilationsanläggningarna har åtgärdats. Slutligen har det inte gått att utröna om fastställda värden för ventilationen står i överensstämmelse med den faktiska verksamheten i lokalen. Det kan betyda att också lokaler med godkänd ventilation kan ha en luftomsättning som är betydligt lägre än den som är förenlig med fungerande ventilation.

Det är således inte lätt att dra några säkra slutsatser om det faktum att en obligatorisk ventilationskontroll infördes har lett till en bättre inomhusluft.

Rent byggnadstekniskt finns ingen kännedom om ventilationskontrollen gjort att de ventilationsaggregat som är installerade i högre utsträckning än före kontrollen uppfyller kraven på en fungerande ventilation. Det finns ingen kunskap om ventilationsaggregaten i nya byggnader är bättre än i de befintliga byggnader som fanns när ventilationskontrollen infördes, dvs. om OVK haft någon inverkan på det faktum att alla ventilationsaggregat ska genomgå en kontroll innan de börjar användas. Det finns ingen kartläggning av situationen när OVK infördes och inte heller någon uppföljning av hur det hela utvecklats i samband med att kontrollen varit i bruk. Det finns starka indikationer på att kontrollen haft stor betydelse, särskilt i inledningen, med att åstadkomma avsevärt bättre ventilation och inomhusluft i byggnader där den genomförts. Det finns många vittnesmål om att ventilationen i många byggnader var undermålig i samband med att de första kontrollerna genomfördes, men det finns ingen heltäckande statistik över de effekter som kontrollerna hade.

Luftgenomströmningen

Det går inte att slå fast att ventilationskontrollen har betytt att luftgenomströmningen i byggnader har förbättrats och i vilken utsträckning det skett. Enligt Socialstyrelsen bör det specifika luftflödet inte understiga 0,5 rumsliter per timme i bostäder och uteluftsflödet bör inte understiga 0,35 liter uteluft per sekund per kvadratmeter golvarea eller 4 liter per sekund och person. I skolor och lokaler för barnomsorg bör, enligt samma rekommendationer från Socialstyrelsen, uteluftsflödet inte understiga ca 7 liter per sekund och person vid stillasittande sysselsättning och ett tillägg bör göras på minst 0,35 liter per sekund per kvadratmeter så att hänsyn också tas till föroreningar från andra källor än människor. Det finns ingen statistik som visar hur stor luftgenomströmningen är i olika typer av byggnader och lokaler. Inte heller huruvida lokalerna används av fler människor än vad de är avsedda för. Det går inte att veta inte om det blivit fler eller färre sjuka hus till följd av att den obligatoriska ventilationskontrollen infördes, vilket torde vara ett av målen. Inte heller finns det någon statistik över vilken effekt ventilationskontrollen haft på energiförbrukningen.

Kontroll av OVK

Den administrativa delen av den obligatoriska ventilationskontrollen handlar om i vilken utsträckning kontroller genomförts i enlighet med de intervaller som gäller och huruvida anmärkningar har åtgärdats. För t.ex. skolor, förskolor och vårdinrättningar skulle kontroller ha skett vartannat år sedan början av 1990-talet. Flerbostadshus och kontorsbyggnader med FT-ventilation ska ha kontrollerats vart tredje år. Det finns ingen statistik som utvisar om kontrollerna har skett i enlighet med lagstiftningen och inte hur många byggnader som fått anmärkningar och om anmärkningarna åtgärdats. Det finns ingen statistik som visar om ventilationen förbättrats med åren, i takt med att kontrollerna genomförts.

Hälsomässig effekt

Den helt avgörande frågan borde emellertid vara vilken hälsomässig effekt som den obligatoriska ventilationskontrollen har haft. Byggekvalitetsutredningen (SOU 1997:177) skrev i sitt betänkande att ”det finns anledning att något beröra varför samhället skall kontrollera att byggnadägare underhåller ventilationssystemen” och menade att ”bakgrunden var som beskrivits de ökade allergierna och annan överkänslighet samt starka misstankar om att ventilationssystemen inte underhölls i tillräcklig omfattning”. De ”regler med avseende på hygien, hälsa och miljö” som byggnadsverkslagen innehåller ”utgör grunden för utfärdade bestämmelser om den obligatoriska funktionskontrollen av ventilationssystem”.

Bättre folkhälsa och färre allergier var de mål som sattes upp när OVK infördes. Socialstyrelsens allmänna råd om ventilation i bostäder och lokaler definierar vad som anses utgöra en olägenhet för människors ohälsa. Socialstyrelsen genomför också regelbundet så kallade miljöhälsoenkäter som på ett ambitiöst sätt beskriver sambanden mellan olika miljöförhållanden, exempelvis inomhusmiljön, och människors ohälsa. Det finns emellertid inte någon direkt koppling mellan kraven på god ventilation och förekomsten av hälsa. Det finns ingen anledning att ifrågasätta de definitioner på vad som är en olägenhet för människors hälsa enligt Socialstyrelsen, men det är samtidigt anmärkningsvärt att det inte gått att få någon statistisk genomgång av vilka effekter som god ventilation har haft på människors hälsotillstånd. Det finns alltså skäl att göra

undersökningar av hur den faktiska hälsosituationen påverkas av ventilationens kvalitet. Det borde gå att göra en studie som visar hur upplevelsen av inomhusluften påverkas av olika kvaliteter på ventilationen. När det gäller den obligatoriska ventilationskontrollens effekter på människors hälsa finns det ju en möjlighet att jämföra hur ohälsotalen utvecklats för dem som bor i en- och tvåfamiljshus som inte omfattas av kontrollen och för dem som bor i flerbostadshus där kontroller genomförs regelbundet. Om ventilationskontrollen har avsedd effekt borde, allt annat lika, hälsan relativt sett förbättras (alternativt ohälsan öka mindre) i flerbostadshus än i egnahem. Det finns ingenting i Socialstyrelsens miljöhälsorapport som tyder på att så varit fallet, i vart fall inte under början av 2000-talet. För att få en effektiv bild av den obligatoriska ventilationskontrollens hälsomässiga effekter borde det göras studier som redovisar den faktiska luftgenomströmningen i bostäder och olika lokaler, antalet genomförda ventilationskontroller och jämföra dessa data med upplevelsen av inomhusluftens effekter på hälsa och välbefinnande hos de människor som bor i bostäderna eller vistas i lokalerna.

Först med sådana data går det att få en uppfattning om den verkliga måluppfyllelsen med obligatorisk ventilationskontroll.

10 Byggnadsdeklarationer

10.1 Informationen om byggnader

Generellt sett är informationen om hur en byggnad är beskaffad tämligen dålig. I regel får den som köper eller flyttar till en bostad ringa information om byggnadsmaterial, värme- och ventilations-system. Den som köper en fastighet har visserligen skyldighet att informera sig om skicket i fastigheten. Det går inte i efterhand att påstå att man inte kände till de skador som fanns på en byggnad. Det går emellertid inte att jämföra de krav på innehållsdeklarationer som ställs på vanliga konsumentprodukter, med de rudimentära kunskaper som går att få om innehållet i en byggnad.

Därför är det rimligt att ställa frågan om det går att ställa krav på ytterligare information om byggnadens standard. Vad vill vi som konsumenter veta om en byggnad som vi ska tillbringa en stor del av vår tid i? Vad borde vi veta om den bostad som vi står i begrepp att flytta in i? Vad kan vi få veta om byggnaden, byggnadsmaterialets innehåll och byggnadens prestanda i olika avseenden.

Den som går på restaurang från och med den 1 juni 2005 vet att han eller hon inte kommer att utsättas för cigarettrök, vilket för såväl småbarnsföräldrar som allergiker är värdefullt att veta. Den som vet med sig vara pälsdjursallergisk anstränger sig för att ta reda på om det finns pälsdjur på platser som man ska åka till.

Men hur gör man för att ta reda på vilken inomhusmiljö man flyttar till när man byter bostad? Vet man att det inte finns allergiframkallande nickel i bostaden? Vad vet man om fukt och mögel i lägenhet och övriga utrymmen i byggnaden? Hur fungerar ventilationen? Vilken energiförbrukning är det i byggnaden?

Om man studerar mäklarannonser för bostadsrättslägenheter förefaller läget vara den helt dominerande kunskap som lägenhetsspekulanter är intresserade av. Det är avstånd till kommunikationer, affärer och i vilket väderstreck balkongen ligger. När det gäller underhåll är frågan om stammarna är bytta eller inte en het fråga

för byggnader som är några decennier gamla. I viss utsträckning brukar information om bostadsrättsföreningens ekonomi delges, den brukar åtminstone finnas tillgänglig på visningar och en del mäklare lägger ut senaste bokslut på Internet.

Miljöfrågor spelar dock en mycket underordnad roll vid lägenhetsförsäljningar. Det förefaller således inte vara några särskilt säljande argument.

En del information är lätt att ta till sig och är uppenbar. En trafikled som ligger i omedelbar anslutning till bostaden kommer uppenbarligen att leda till buller. Det kan emellertid vara svårt att bilda sig en uppfattning om hur höga ljudnivåer som kommer att alstras, hur det kommer att upplevas på sommaren med öppna fönster och motorcyklar i trafiken. Svårare är det att veta hur ventilationen fungerar, vilken luftomsättning det är i bostaden och vilken luftkvalitet det skapar under olika väderleksförhållanden. Lika svårt är det att veta hur värmesystemet klarar årstidsväxlingarna. Att skapa sig en bild av hur hög energiförbrukningen är ställer än större krav på kunskaper.

10.2 Möjligheter att ställa krav på byggnadsägare

Frågan har därför ställts om det går att ställa krav på byggnadsägaren att tillhandahålla utförligare information om inomhusklimatet i byggnaden. Kravet skulle då vara att ha informationen lätt tillgänglig i byggnaden.

Möjligheterna att ställa sådana krav ställer genast nya frågor om hur de ska utformas, om kraven ska leda till nya krav på besiktningar och andra former av inhämtande av information och i vilken grad deklARATIONERNA ska vara obligatoriska.

I detta och ett kommande avsnitt ska dessa frågor belysas mot bakgrund av de utredningar som haft till uppgift att se över möjligheterna att införa obligatoriska byggnadsdeklarationer och att uppfylla EU:s krav på energideklarationer.

En utredare tillkallades den 27 juni 2002 för att allsidigt belysa frågor om byggnadsdeklarationer och byggförsäkringar. En delrapport avlämnades från utredningen den 1 juli 2004 angående byggnadsdeklarationer, medan en slutrapport om bl.a. byggförsäkringar överlämnades den 7 april 2005.

10.3 Obligatoriska och frivilliga deklarerationer

Byggnadsdeklarationsutredningen har haft i uppdrag att analysera ändamål med och utformning av en obligatorisk eller frivillig byggnadsdeklaration. Deklarationen ska innehålla uppgifter om radon, ventilation och energianvändning. Uppdraget innebar också att belysa utformning och uppbyggnad av ett nationellt register med uppgifter som har med byggnader att göra. Det ska ge underlag för uppföljning av relevanta delmål till de nationella miljö kvalitetsmålen. Men utredningen skulle också studera alternativ till sådana register.

Uppdraget var alltså att analysera ändamålen med och lämna förslag till ett lämpligt system med byggnadsdeklarationer. Däremot har utredningen inte sett som sin uppgift att föreslå förändringar beträffande regelverken för undersökningar och besiktningar av en byggnad. Man har därför inte tagit upp nya krav om undersökningar i anslutning till upprättandet av en byggnadsdeklaration.

Utgångspunkten för utredningens arbete var därför att det inte skulle ställas krav på uppgifterna i byggnadsdeklarationen som går utöver de som gällande lagstiftning ställer upp. Ett sådant ställningstagande påverkar givetvis i vilken utsträckning som uppgifterna i byggnadsdeklarationen är obligatoriska. Man menar från utredningens sida att kraven i det regelverk som påverkar inomhusmiljön kommer att förändras successivt och att detta kommer att påverka utformningen och kravet på innehållet också i byggnadsdeklarationerna. Utredningen menar att man bör anlägga ett dynamiskt perspektiv på vilket innehåll som kommer att krävas på byggnadsdeklarationerna och vara försiktig med att ställa alltför långt gående krav på deklarerationerna i ett inledningskede, eftersom det är ett oprövat medel.

Definitionen på en byggnadsdeklaration ska vara "en samlad redovisning av uppgifter som ska göras om en byggnads egenskaper i vissa närmare bestämda avseenden" och det är byggnadens ägare som har ansvaret för redovisningen.

10.4 Byggnadsdeklarationer som kunskapskälla

Byggnadsdeklarationerna kan, menar utredningen, bidra till att öka kunskapen om inomhusmiljön och betydelsen av ett aktivt arbete med att förbättra inomhusmiljön. Det är också ett sätt att få bygg-

nadsägare att uppmärksamma, kontrollera och åtgärda vissa förhållanden. Genom byggnadsdeklarationen kan ägaren också ge en samlad information om vissa förhållanden som gäller inomhusmiljön och energiprestandan i byggnaden. Deklarationen är avsedd som en information både för ägare och tilltänkta ägare av byggnaden, för hyresgäster och andra brukare av byggnaden, samt för tilltänkta hyresgäster och brukare. Deklarationen kan även vara ett inslag i hyresförhandlingarna. Det ska ge kommunen viktig information i deras tillsynsverksamhet.

Genom att informationen i byggnadsdeklarationerna blir lätt tillgänglig för både kommuner och myndigheter, brukare, ägare samt tilltänkta brukare och ägare av byggnader kommer kunskapen om och kraven på byggnaders funktioner att förbättra byggnadsbeståndet på sikt. För att kunna fylla den funktionen måste det ställas vissa krav på deklarationernas utformning och tillgänglighet. Samtidigt pekade utredningen på att berättigade önskemål om en konsumentinriktad information måste vägas samman med krav på mer specifika och faktabetonade uppgifter som underlag för kommuner och myndigheter. Det gäller särskilt sådana grundläggande uppgifter om ventilation, radon och energianvändning där informationen måste lämnas i en sådan form att de kan tillgodose såväl brukarnas som kommunernas och myndigheternas behov av information.

10.5 Byggnadsägarens arbete för inomhusmiljön

Utredningen konstaterade dock att samtliga byggnadsägare inte skulle kunna använda ett enhetligt kvalitetssystem eller motsvarande. Olika byggnadsägare har redan utvecklat skiftande system och behoven av kvalitetssystem skiljer sig åt beroende på vilken typ av byggnad det gäller samt vilken typ av fastighetsförvaltning som finns i det enskilda fallet. Det frivilliga arbetet som bedrivs av en del aktörer när det gäller inomhusmiljö måste enligt utredningen värnas. Utgångspunkten för en eventuell obligatorisk byggnadsdeklaration bör därför vara att byggnadsägaren redovisar sitt eget miljöarbete beträffande byggnaden. De system för frivilligt arbete som finns på marknaden bör därmed få ett allt större genomslag.

Varje byggnadsägare bör ha möjlighet att redovisa uppgift om enkäter för att fånga upp de boendes synpunkter på inomhusmiljön och

annat arbete som bedrivs för att inventera och förbättra inomhusmiljön. Byggnader där barn och ungdomar vistas anses vara särskilt viktiga att deklarerat, dvs. bostäder, förskolor, fritidshem och skolor. Därutöver har utredningen tagit hänsyn till de regler som finns beträffande olika kontroller och redovisningar. Man har kommit fram till att samtliga byggnader som omfattas av den obligatoriska ventilationskontrollen samt en- och tvåfamiljshus bör omfattas av skyldigheten att upprätta byggnadsdeklarationer.

10.6 OVK och energiprestanda i byggnadsdeklarationen

I deklARATIONEN ska dock vissa uppgifter finnas. Resultatet av funktionskontroller av byggnadens ventilationssystem, dvs. den senaste OVK:n, ska finnas med på byggnadsdeklarationen. Om det är så att en mätning av radonhalten i byggnaden gjorts ska det redovisas på byggnadsdeklarationen, och likaså resultatet av radonmätningen. Sådana radonmätningar kommer dock även fortsättningsvis att vara frivilliga. Därutöver bör också vissa uppgifter om energiprestanda redovisas, i enlighet med efterlevnaden om EG-direktivet som behandlas i kommande avsnitt. Till dess anser utredningen att uppgiftslämnandet bör begränsas till uppgifter om huruvida det finns en energisparplan för byggnaden samt en redovisning av den faktiska energianvändningen i byggnaden.

Rent principiellt anser utredningen att byggnadsdeklarationerna kan skilja mellan frivilliga och obligatoriska byggnadsdeklarationer samt byggnadsdeklarationer som är frivilliga med obligatoriska inslag.

Utredningen anser att frivilliga deklarationer är att föredra om alla byggnadsägare använder sig av systemet, inte minst därför att det då inte finns behov av något kontrollsystem. Risken är dock att många byggnadsägare inte tar till sig informationen och inte heller kontrollerar byggnaden. Det blir också lättare för brukare att ta till sig informationen om det är så att byggnadsdeklarationerna är enhetligt utformade. Det är lättare att förmå byggnadsägare att kontrollera, redovisa och vid behov åtgärda byggnaderna vid obligatoriska än vid frivilliga deklarationer. Likaså ökar kommunernas och myndigheternas möjligheter att utöva tillsyn över byggnaderna om byggnadsdeklarationerna är obligatoriska.

10.7 Radon i byggnadsdeklarationen

Utredningen fastnade därför för att föreslå att byggnadsdeklarationerna ska vara obligatoriska vid vissa tillfällen. I deklarationen ska det alltså finnas uppgifter om den obligatoriska ventilationskontrollen, uppgift om radonhalten är uppmätt eller inte och om det uppmätta årsmedelvärdet samt uppgifter om planer för effektiviserad energianvändning och om det finns någon redovisning av energianvändningen i byggnaden.

Uppgifterna ska vara obligatoriska i den meningen att om de finns ska de också lämnas ut. Däremot ska uppgiftsskyldigheten i inledningsskedet inte kräva någon särskild mätning eller besiktning.

Uppgift om radonhalten är uppmätt och, i förekommande fall, årsmedelvärden för halten ska redovisas för permanentbostäder i småhus och flerbostadshus, samt i lokaler för förskolor, fritidshem och skolor. Byggnader som omfattas av kravet på obligatorisk ventilationskontroll ska redovisa uppgifter från den senaste kontrollen och om energi. En- och tvåfamiljshus bör också redovisa uppgifter om energi, men det kravet på byggnadsdeklarationen bör dock införas först i samband med att kraven på redovisning av energiprestanda trätt i kraft.

10.8 Intervall för byggnadsdeklarationer

En byggnadsdeklaration ska finnas innan en byggnad tas i bruk, säljs eller hyrs ut. Den får inte vara äldre än tio år gammal. Byggnadsdeklarationen ska anslås på en framträdande plats och väl synligt. Vid försäljning eller uthyrning ska säljaren eller uthyraren se till att tilltänkta köpare och hyresgäster får ta del av byggnadsdeklarationen. Byggnadsnämnden, eller motsvarande instans, ska ha tillsynsansvaret och ett exemplar av byggnadsdeklarationen ska därför också sändas till kommunen. Genom reglerna om byggnadsdeklaration kan kraven på att sända in protokoll från genomförd ventilationskontroll tas bort, liksom att protokollet ska anslås i byggnaden.

Systemet med byggnadsdeklarationer ska stimulera till en god inomhusmiljö och effektiv användning av energi. Eftersom syftet är att ta vara på de rutiner som byggnadsägaren själv har ska undantag

från de formella krav som ställs på deklarationens utseende kunna göras om ägaren använder sig av ett eget system.

10.9 Register för byggnadsdeklarationer

Utredningen ansåg att ett nationellt register skulle upprättas med byggnadsdeklarationerna som grund. Ett sådant register, menade man, skulle underlätta uppföljningen av de nationella miljömålen. Det skulle också förenkla kommunernas arbete med kontroll, planering och tillsyn av inomhusmiljö och energianvändning. Vidare skulle ett nationellt register underlätta allmänhetens insyn, exempelvis inför ett köp av småhus. Det skulle också kunna uppfylla de krav som EU ställer på redovisning av energideklarationer.

Samtidigt menar utredningen att nyttan av ett nationellt register måste vägas mot kostnaden för och nyttan med det. Det blir i slutändan en politisk prioriteringsfråga.

Utredningen föreslår att om ett nationellt register byggs upp ska det fogas till byggnadsdelen i Lantmäteriverkets fastighetsregister. Det bör dessutom bygga på en frivillig överenskommelse mellan kommunerna och Lantmäteriverket.

10.10 Kostnader för byggnadsdeklarationer

Utredningen räknar med att kommunernas arbete med byggnadsdeklarationer kommer att öka något i förhållande till dagens arbete med protokollen från obligatoriska ventilationskontroller, främst därför att det blir fler byggnader som kommer att beröras. Den ökade kostnaden beräknas till 5,5 miljoner kronor. Därutöver finns en kostnad för att överföra uppgifterna till fastighetsregistret som beräknas till mellan 3 och 5,6 miljoner kronor. Lantmäteriverket har för sin del beräknat utvecklingskostnaderna för registret till 1,5 miljoner kronor och de årliga driftskostnaderna till 750 000 kronor.

Kostnaden för byggnadsägaren kommer att uppgå till den tid man måste lägga ner för att upprätta deklarationen, vilket i sin tur är beroende av vilken typ av byggnad det är fråga om. Utredningens beräkning pekar på att det kan ta omkring tre timmar per byggnad att upprätta en byggnadsdeklaration. Kostnaderna att sprida information om skyldigheten att göra byggnadsdeklarationer

beräknas till 1,4 miljoner kronor. Utredningen anser att kostnaderna för det nationella registret bör finansieras genom anslag till Lantmäteriverket, såväl de kostnader som ligger på kommunerna som verkets egna register- och informationskostnader.

11 Energideklarationer

11.1 EG-direktiv

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog i december 2002 direktivet 2002/91/EG om byggnaders prestanda. Direktivet syftade till att effektivisera energianvändningen i bebyggelsen och därigenom bidra till att minska utsläppen av klimatpåverkande växthusgaser. I Sverige tillsattes en utredning i början av 2004 med uppdrag att lämna förslag till hur direktivet ska genomföras i Sverige.

Direktivet ställer krav om beräkningsmetodik för byggnaders integrerade energiprestanda, minimikrav avseende energiprestanda för nya byggnader och byggnader som genomgår större renovering. Vidare ställs krav på energicertifiering av byggnader, regelbundna kontroller eller rådgivningsinsatser avseende värmepumpar samt regelbundna kontroller av luftkonditioneringsystem. Under 2004 tillsattes utredningen om byggnaders energiprestanda som haft till uppgift att lämna förslag om hur direktivet kan genomföras i Sverige.

11.2 Vad är energiprestanda?

Energiprestanda är i detta direktiv centralt. Det är, enligt direktivet, ”den faktiska eller beräknade mängd som används för att uppfylla de behov som är knutna till normalt bruk av en byggnad”. Det kan översättas med att det utgör ett mått på hur energieffektiv byggnaden är. Det som har betydelse i det avseendet är bl. a. byggnadens isolering, typ av fönster och värmesystem. Byggnadens energiprestanda ska återges i olika numeriska indikatorer som har tagits fram med beaktande av isolering, tekniska egenskaper och typ av installation, byggnadens utformning och placering ur klimat-

perspektiv, exponering för sol och påverkan av närliggande byggnader, egen energiproduktion och andra faktorer.

Det går att använda sig av två olika metoder för att beräkna en byggnads energiprestanda. Den ena utgår från den köpta energin i byggnaden. Det betyder att förbrukningen måste korrigeras för de specifika förhållanden som råder vid mättillfället så att det blir ett värde för normalt brukande. Den andra metoden bygger på att man gör en beräkning av byggnadens förutsättningar. Utifrån detta beräknas byggnadens energiprestanda och därefter läggs normaliserade uppgifter på vad som motsvarar brukarnas normala beteende. Vilken metod man väljer är beroende av kostnaderna för arbetet ställda mot kravet på precision i resultatet.

11.3 Krav på metodik för energiprestanda

Alla medlemsstater i EES ska ha en metodik för att beräkna energiprestanda i byggnader. Det ska fastställas minimikrav på energiprestanda för nya byggnader och befintliga byggnader som genomgår större renoveringar om byggnadens totalt användbara golvarea överstiger 1 000 m². Kraven ska uttryckas klart och tydligt och får innehålla en indikator för koldioxidutsläpp. De ska ses över vart femte år och vid behov uppdateras för att återspegla den tekniska utvecklingen inom byggsektorn. Syftet med minimikraven är att öka energieffektiviteten och främja en förbättring av energiprestandan i byggnader.

11.4 Jämförelse mellan byggregler och krav på energideklaration

Det konstateras att Boverkets byggregler gäller vid nyproduktion av byggnader. Där finns föreskrifter och råd beträffande bl.a. en byggnads utformning, brandskydd, hygien, hälsa och miljö samt energihushållning och värmeisolering. Där finns också ett underlag för energiberäkning.

För att underlaget helt ska uppfylla direktivets krav när det gäller faktorer som ska ingå i en sådan, behöver det kompletteras och förbättras, framför allt beträffande krav på energihushållning för komfortkyla, transport av ventilationsluft och fast belysning. Dess-

utom krävs föreskrifter som gäller för energianvändning vid ändringsarbeten.

11.5 Tillgänglighet för energideklaration

Den mest långtgående verkan för svenska förhållanden av EG-direktivet är kravet på att ägaren till en byggnad ska göra en energideklaration tillgänglig för tilltänkta köpare eller hyresgäster när byggnader byggs, säljs eller hyrs ut. Liknande regler existerar redan i Danmark och Österrike. En deklaration får inte vara äldre än tio år. Endast vissa särskilt uppräknade byggnadstyper lam undantas från regeln, exempelvis fritidshus, kulturhistoriskt intressanta byggnader och industribyggnader.

Energideklarationen ska innehålla uppgift om byggnadens energiprestanda men också förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda. Förslag till standarder på olika dokument som är tillämpliga för energideklarationer arbetas fram och beräknas vara klara under år 2005.

11.6 Register för energideklarationer

Utredningen föreslår att det ska stiftas en lag som ställer krav på upprättande av energideklarationer för byggnader som ska upplåtas eller säljas och att det är ägaren av byggnaden som får ansvaret för att upprätta en deklaration. Deklarationerna ska registreras nationellt och att Boverket ska bli registermyndighet för deklarationerna.

11.7 Energiexperter

Energideklarationerna ska upprättas på ett oberoende sätt av kvalificerade och/eller auktoriserade experter. Eftersom deklarationerna kommer att få stor genomslagskraft bland köpare och hyresgäster kommer det att ställa krav på kvaliteten på dokumentet och att de upprättas av personer med en kompetens som kan verifieras. Det skulle bidra till trovärdigheten i systemet. Utredningen förordar därför att deklarationerna upprättas av en energiexpert vid ett ackrediterat kontrollorgan.

Beträffande energiexperten bör Boverket ställa upp de krav på utbildning och yrkeserfarenhet som bör gälla. När det gäller utbildningen föreslås att det krävs en särskild utbildning i två nivåer, en som gäller deklarerat av småhus och flerbostadshus och en nivå som avser deklarerat av mer komplexa byggnader, där varje nivå bör omfatta en till två veckors heltidsstudier förutom självstudier.

Förutsättningen för att ett företag ska kunna bli ackrediterat är att man har ett väl fungerande kvalitetssystem. Det räcker dock att företaget har en certifierad energiexpert och att denne har upp till 10-15 medarbetare som utför själva arbetet. Systemet skulle göra det möjligt för större fastighetsföretag att själva kunna genomföra deklARATIONERNA samt att samordna de olika kontroller som kan förekomma.

11.8 Tidsplan för ikraftträdande

Enligt EG-direktivet ska reglerna om energideklarerat träda i kraft fr.o.m. år 2006, men det förutsätter att det finns tillräckligt många energiexperter, annars får regelverket skjutas upp till år 2009.

Utredningen räknar med att det kommer att bli ett stort krav på genomförande av energideklarationer när reglerna börjar gälla.

11.9 Omfattningen på energideklarerat

Man räknar med att 65 000 småhus årligen behöver besiktas till följd av ägarbyte.

Hela 120 000 av de 135 000 byggnader som utgör flerbostadshus kommer att behöva deklarerat under det första året som reglerna gäller, eftersom det sker något byte av hyresgäst i merparten av alla hus varje år.

Därutöver finns det ca 60 000 byggnader som till övervägande del består av kommersiella lokaler. I bortåt hälften av dessa byggnader sker minst ett byte av hyresgäster eller försäljning av byggnaden.

Till detta kommer kravet på att byggnader med offentlig verksamhet, vars golvarea överstiger 1 000 m² ska deklarerat och antalet sådana byggnader uppgår till mellan 55 000 och 80 000.

Slutligen ska 10 000 till 15 000 nya byggnader per år energideklarerat.

För att klara den anhopning av ärenden som kan bli följden av att reglerna träder i kraft föreslår utredningen att vissa övergångsregler ska gälla under åren 2006–2008.

Lika fullt kan konstateras att den tidsåtgång som utredningen räknat med för energideklarationerna innebär heltidssysselsättning för omkring 2 000 personer för att klara de byggnader som skulle behöva energideklarerat under det första året. Om man dessutom räknar med att de kan arbeta halvtid specifikt med energideklarationer skulle det behövas 4 000 personer för att klara det första årets deklarationsbehov.

Utöver kraven på energideklarationer finns krav i EG-direktivet på att genomföra kontroller av anläggningar för komfortkyla och en särskild bestämmelse för värmepannor i syfte att effektivisera energianvändningen och begränsa koldioxidutsläppen från sådana.

Utredningen förordar att Boverket får ansvar för verksamheten med energideklarationer. Man anser också att det ska inrättas ett särskilt råd vid Boverket där flera myndigheter och berörda branscher kan samverka. Rådet ska ha det övergripande ansvaret för systemet med energideklarationer och besluta i strategiska frågor, svara för utvärderingar, ta initiativ till förändringar i inriktningen och ansvara för den löpande verksamheten.

12 Buller i inomhusmiljön

Byggnadsmiljöutredningen har haft i uppdrag att redovisa brister beträffande bullerförhållanden i inomhusmiljön. Det har framför allt gällt att belysa buller som når eller skapas i inomhusmiljö där barn och ungdomar vistas. Det ska lämnas en redovisning av brister i nuvarande regelsystem, tillämpnings- och tillsynsvägledning. Förslag ska lämnas på förändringar.

Oönskat ljud

Buller brukar definieras som störande eller oönskat ljud. Eftersom det är en subjektiv upplevelse är det också individuellt vad som uppfattas som buller. Det som för en person är en njutbar musikupplevelse kan för en annan vara plågsamt buller. Det som vid en tidpunkt kan vara trivsamt skrammel från ett nöjespalats, kan klockan ett på natten innebära att nattsömnen störs och nästa dags arbetsinsats påverkas. Den individuella upplevelsen gör också att människor påverkas olika mycket av bullret.

Buller finns överallt

Buller uppträder överallt i samhället. Det uppkommer på arbetsplatser, i boendemiljön, i trafiken och på fritidsnöjen. Det finns ett komplext samband mellan bullret i de olika miljöerna och deras påverkan på hälsoläget. Barn och ungdomar kan exponeras för alltför höga ljudnivåer överallt där de vistas. I förskolor och skolor kan stora barngrupper ge upphov till alltför höga ljudnivåer genom att alltför många barn samlas på alltför liten yta. Problemen har uppmärksamrats, inte minst genom att personalen utsätts för höga ljudnivåer. Samma problem kan uppträda i skolmiljön. I boendet är det fläktar, installationer och inte minst trafiken som utgör stora

bekymmer för de boende. Det kan vara trafikleder som inte har tillräckligt bullerdämpande åtgärder eller närhet till flygplatser som utgör störande moment.

Utifrån och inifrån

Bullret kan således komma utifrån – t.ex. bilar, motorcyklar, flyg och nöjesanläggningar, – och inifrån – t.ex. verksamhet, installationer och musikanläggningar. Oavsett vad som är upphovet till bullret kan det orsaka störningar.

Barn och ungdomar kan exponeras för buller och alltför höga ljudnivåer överallt där de vistas. I förskolor och skolor kan stora barngrupper ge upphov till alltför höga ljudnivåer genom att alltför många barn samlas på alltför liten yta. Problemen har uppmärksamats, inte minst genom att personalen utsätts för höga ljudnivåer. Samma problem kan uppträda i skolmiljön.

Omgivningen

För att begränsa förekomsten av buller inomhus måste man ta hänsyn till hur bullersituationen är i omgivningen, byggnadens konstruktion ur bullersynpunkt men också vilka källor till buller som finns eller kommer att finnas i byggnaden.

Det är inte bara bullerkrav i byggregler och regler som riktar sig mot en verksamhet utan även reglerna kring den fysiska planeringen som är av betydelse om man ska säkerställa en god ljudmiljö inomhus. Det är möjligt att ställa krav för att minska bullerexponeringen genom en rad olika lagar. Den komplexa inverkan på inomhusmiljön som yttre och inre buller utgör visas också av den mångfald myndigheter som har uppgifter som har med området inomhusmiljö och buller att göra.

Myndigheter

I första hand är det fyra myndigheter som har ansvar för regelverk som rör bullerfrågor, av betydelse för i inomhusmiljön, att göra:

- *Boverket* utfärdar föreskrifter och allmänna råd för tillämpningen av byggnadsverkslagen så att byggnader uppförs på ett sådant sätt

att de placeras, utformas och utförs med hänsyn till förekommande bullerkällor och så att uppkomst av spridning av störande ljud begränsas. Boverket har även uppsiktsansvar för plan- och byggnadsväsendet. Boverket ansvarar för uppföljningen av målet om en minskning av trafikbuller.

- *Socialstyrelsen* som sammanställer kunskap och tillsynsvägledning till stöd vid tillämpningen av miljöbalken. Socialstyrelsen utfärdar allmänna råd om buller inomhus som bl.a. rör boende i permanentbostäder och fritidshus men även lokaler för undervisning, vård och annat omhändertagande och höga ljudnivåer som gäller för sådana lokaler och platser, såväl inom- som utomhus, där hög musik spelas, t.ex. diskotek, konsert- och träningslokaler. Socialstyrelsen har också ett övergripande ansvar för hälsofrågor i miljömålen.
- *Arbetsmiljöverket* som meddelar föreskrifter med stöd av arbetsmiljöförordningen och som innebär att arbetsplatser ska planeras och bedrivs så att bullerexponeringen för dem som sysselsätts i verksamheten reduceras till lägsta, praktiskt möjliga nivå med hänsyn till teknisk utveckling och möjligheterna att begränsa bullret.
- *Naturvårdsverket* som sammanställer kunskap och tillsynsvägledning till stöd vid tillämpningen av miljöbalken, bland annat när det gäller riktvärden för buller utomhus, t.ex. externt industribuller. Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för att miljö kvalitetsmålen uppnås.

Många andra, såväl myndigheter som andra aktörer, har sedan att förhålla sig till de krav, önskemål och synpunkter som kan anläggas på möjligheterna att begränsa bullret. De verk och myndigheter som har till uppgift att lösa trafikproblemen, exempelvis vägverket och banverket, påverkas i hög grad av kraven på begränsning av trafikbullret. Kommunernas möjligheter att planlägga bostadsområden, kommersiella och andra lokaler påverkas också av bullerkraven. Målen om en tillvaro med minskat buller kommer således i konflikt med verksamheter som betraktas som mycket samhällsnyttiga.

Handlingsplan inom EU

En handlingsplan mot buller har utarbetats inom EU i samverkan med WHO och har resulterat i ett EU-direktiv om miljöbuller. Planen inriktas på kartläggning av buller exponeringar i miljön, utveckling av metoder för att bestämma skadliga ljudnivåer, upprättande av nationella handlingsplaner och information till allmänheten.

Riktvärden

De svenska riktvärden som gäller för trafikbuller – fastställda av riksdagen – att tillämpas vid nybyggnad av bostäder eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastrukturen är följande:

- 30 dB LAeq ekvivalentnivå inomhus med stängda fönster
- 45 dB LAmax maximalnivå inomhus nattetid med stängda fönster
- 55 dB LAeq ekvivalentnivå utomhus vid fasad
- 70 dB LAmax maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad

Målet för trafikbullerstörningar som överstiger de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder är att de ska ha minskat med 5 procent till år 2010 jämfört med 1998. Inom en generation ska människor inte utsättas för skadliga bullerstörningar.

Bostadsbyggande och buller

Bullerkraven påverkar, i många kommuner, möjligheterna att bygga nya bostäder, där en strikt hållning till de rekommenderade riktvärdena kan omöjliggöra byggnation. Det har förts en diskussion om möjligheterna att få göra undantag, och i vissa fall görs också undantag, från reglerna. Mot bakgrund av den negativa hälsopåverkan som buller i största allmänhet har finns en mycket restriktiv hållning från berörda centrala myndigheter. Undantag bör, om alls, kunna ske när det finns ett dokumenterat behov av att bygga bostäder och att detta behov inte kan tillgodoses på annan mindre bullerutsatt plats. Vidare skulle undantag kunna beviljas om tillkomsten av nya bostäder, trots vissa avsteg från bullerriktvärdena, kan innebära påtagliga fördelar för den långsiktiga samhällsutvecklingen samt om kommunen bedriver ett målmedvetet arbete för att

komma till rätta med hälsoeffekter orsakade av buller, både för befintliga och nybyggda bostäder.

Men den överordnade principen är ändå att det är bullrets negativa hälsopåverkan som är avgörande, vilket innebär att man bör ha en restriktiv syn på avsteg från de riktvärden som finns och att det endast bör ske undantagsvis och då i städernas centrala och tätbebyggda delar.

I bostäder är de kritiska effekterna av samhällsbuller sömnstörning, besvärsreaktioner och försämrad förmåga att uppfatta och förstå tal. Det är viktigt att hålla ljudnivån låg utanför sovrum och ljudnivån bör nattetid inte överstiga 30 dB inomhus i genomsnitt och aldrig överstiga 45 dB även om fönstren är öppna på glänt. Även ljudnivåer som är lägre än dessa kan vara störande beroende på ljudets karaktär.

Enligt byggnadsverkslagen ska ett byggnadsverk under en ekonomiskt rimlig livslängd uppfylla egenskapskrav i fråga om bl.a. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö. Enligt byggnadsverksförordningen ska ett byggnadsverk ha en för sitt ändamål väl avpassad ljuddämpning och ljudisolering, såväl för ljud som alstras inom byggnaden som buller från verksamheter i omgivningen eller från trafiken.

Lågfrekvent buller

Vad gäller lågfrekvent ljud från installationer utomhus, främst fläktar, finns enligt Boverkets mening brister i hanteringen av bygglov. Hanteringen innebär att byggnadsnämnden kan ha godkänt uppsättningen av t.ex. en fläkt men att denna fläkt sedan stör de omkringboende, vilket kan leda till att miljöförvaltningen enligt miljöbalken begär att fläkten ska tas ner. PBL-kommittén har till uppgift att hantera denna fråga. Det kan i detta sammanhang endast understrykas att en lösning bör komma till stånd.

Socialstyrelsens allmänna råd och Boverkets byggregler

De rekommendationer som funnits i Socialstyrelsens tidigare allmänna råd om buller inomhus (1996:7) skilde sig till viss del från de krav som fanns i Boverkets byggregler. Socialstyrelsen menade att de rekommendationer för lågfrekvent buller och höga ljudnivåer

som angavs ”endast betraktas som en viljeinriktning när det gäller nyproduktion”. Socialstyrelsen har nyligen gett ut reviderade allmänna råd både om buller inomhus (SOSFS2005:6) och höga ljudnivåer (SOSFS 2005:7). Boverket har också reviderat bland annat kapitlet om bullerskydd i byggreglerna och förslaget remissbehandlas för närvarande. Samstämmighet i såväl definitioner som riktvärden har eftersträvat.

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus ska dessa tillämpas för bostadsrum i permanentbostäder och fritidshus. Som bostadsrum räknas rum för sömn och vila, rum för daglig samvaro och matrum som används som sovrum. Vidare är de tillämpliga för lokaler för undervisning, vård eller annat omhändertagande och i sovrum i tillfälligt boende. Den maximala ljudnivån, dvs. den högsta A-vägda ljudnivån, som inte bör överstigas är 45 dB och den ekvivalenta ljudnivån, dvs. den A-vägda ekvivalenta ljudnivån under en viss tidsperiod, som inte bör överskridas är 30 dB. Ljud med hörbara tonkomponenter och ljud från musikanläggningar bör inte överstiga ljudnivån 25 dBA för att inte betraktas som olägenhet för människors hälsa.

Om Boverkets förslag till reviderade byggregler accepteras är det inte längre någon avgörande skillnad mellan kravnivå och tillämpning, enligt byggreglerna och miljöbalken, vad gäller bedömning av bullerstörningar inomhus, som kan hänföras till byggnadens utformning.

Under senare år har barns exponering för höga ljudnivåer och vad detta kan ha för hälsoeffekter uppmärksamats.

Socialstyrelsens allmänna råd om höga ljudnivåer ska tillämpas för lokaler och andra platser såväl inomhus som utomhus där hög musik spelas, t.ex. diskotek, konserter och gym. Socialstyrelsen anser att ljudnivåer under 90 dBA alltid bör eftersträvas vid arrangemang som är riktade till barn. De riktvärden som man anser bör tillämpas är dock mindre krävande. För lokaler där barn under 13 år inte har tillträde är riktvärdet för maximalt ljud 115 dBA och för ekvivalent ljud 100 dBA. För lokaler dit barn har tillträde är riktvärdet 110 dBA för maximalt ljud och för ekvivalent 97 dBA. Med hänvisning till egenansvaret i miljöbalken påpekas att verksamhetsutövaren fortlöpande ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga att olägenheter för människors hälsa uppstår.

I jämförelse med de riktvärden som gällt sedan 1996 har man nyanserat de riktvärden som gäller buller inomhus och skärpt riktvärdena för lokaler dit barn under 13 år har tillträde.

Socialstyrelsen fick 2002 ett regeringsuppdrag att utvärdera om regelverket kring höga ljudnivåer ger avsedd effekt och om det behövdes förändringar av reglerna. Uppdraget redovisades 2003 och bidrog bl.a. till en revidering av de allmänna råden. Socialstyrelsen har också tagit fram ny tillsynsvägledning för detta område och även tagit initiativ till ett nationellt tillsynsprojekt – höga ljudnivåer från musik. Projektet bedrivs under 2005 och 129 kommuner medverkar i detta.

Buller i förskolan

Även problem med buller i förskolan och skolan har uppmärksamats under senare år. I Skåne har länsstyrelsen bedrivit ett tillsynsprojekt om buller i förskolan tillsammans med länets miljöförvaltningar. Resultaten har redovisats i en rapport, Barn i bullerbyn.

Arbetslivsinstitutet har fått i uppdrag att ta fram en idéskrift om buller i förskolan. Detta görs på uppdrag av Socialstyrelsen i samverkan med Arbetsmiljöverket och Myndigheten för Skolutveckling.

God miljö kvalitet i förhållande till buller

Socialstyrelsen konstaterade i Miljöhälsorapport 2005 att det nuvarande delmålet ”garanterar inte en god ljudmiljö”. Man kritiserar den nuvarande strategin för att bekämpa bullerkällor en i sänder, eftersom man menar att det inte ger önskvärt resultat. Socialstyrelsen menar i stället att det måste basera sig på människors reaktioner på och upplevelser av hela ljudlandskapet. God miljö kvalitet för barn och vuxna måste, menar man i rapporten, basera sig på människors reaktioner på och upplevelser av hela ljudlandskapet. Det ska ge tillfälle till:

- god sömn även med fönster delvis öppet
- goda studieförhållanden i skola och bostad
- avslappnat samtal och lyssnande på radio och tv
- god och hälsosäker social samvaro i daghem, skolor, nöjes- och fritidslokaler

- återkommande akustisk återhämtning under dagtid
- naturligt beteende, som att kunna öppna fönster och använda platser inom och utanför bostaden så som planerat och
- vistelse i närliggande grönområden med möjlighet till psykologisk återhämtning.

13 Fonden för fukt- och mögelskador – Småhuskadenämnden

13.1 Direktivet

Enligt Byggnadsmiljöutredningens tilläggsdirektiv ska jag se över olika organisatoriska utvecklingsalternativ för Fonden för fukt- och mögelskador, även benämnt Småhuskadenämnden.

Alternativ

Minst två alternativ ska utredas: En naturlig avveckling av stödet till ägare av småhus enligt de bestämmelser som gäller i nuvarande förordning samt en överföring av verksamheten till Boverket. Vid det senare alternativet ska jag särskilt belysa hur ärendehantering och beslutsgång kan hanteras inom Boverket liksom hur den erfarenhet och kompetens som byggts upp inom fonden och dess nätverk av skadutredare kan tillvaratas och överföras till Boverket.

Därutöver är jag oförhindrad att föreslå egna alternativa utvecklingsvägar.

I uppdraget ingår att beräkna kostnaderna för föreslagna åtgärder och analysera de samhällsekonomiska, miljömässiga och statsfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten ska en finansiering föreslås. De effekter som förslagen får för enskilda personer och företag ska redovisas, det gäller särskilt effekterna för små företag. Detta uppdrag ska, i likhet med övriga uppdrag, redovisas till regeringen senast den 1 juni 2005.

13.2 Regelverket

Fondens verksamhet regleras i en förordning (1993:712) om den statliga fonden för fukt- och mögelskador i småhus. Enligt denna kan ekonomiskt stöd i form av bidrag eller ersättning för att avhjälpa fukt- och mögelskador i en- och tvåbostadshus. Avsikten är att stödet ska bidra till att huset ska kunna fungera som bostad eller för att på annat sätt täcka kostnader med anledning av sådana skador. Förutsättningarna för stödet är att husägaren är konsument och att huset är avsett som bostad för permanent bruk.

30-årsgräns

Förutsättningarna för att få stöd är att småhuset är yngre än 30 år och byggt senast 1988. 30-årsgränsen gällde ursprungligen för fonden, men ändrades sedan till 25 år i mitten av 1990-talet. I 2005 års budgetproposition ändrades åter gränsen till 30 år. Genom reglerna för avtrappning av det bidrag som kan ges till husägare, och som inte ändrades, har emellertid förändringen i praktiken inte så stor betydelse.

Bidragsbelopp och självrisk

Bidrag utgår till husägaren för åtgärder som vidtagits för att komma åt problem med fukt- och mögelskador. Bidrag betalas ut med avdrag för en självrisk. Denna uppgår till 50 000 kronor, eller, om det är ett högre belopp, motsvarande en trettiondel av reparationskostnaden multiplicerat med husets ålder. Det betyder alltså att hus som är mellan 17 (år 2005) och 30 år gamla är berättigade till bidrag. Hus som är just 17 år gamla får den största andelen i bidrag för reparationer, 13 trettiondelar av reparationskostnaden. Därefter faller bidragsandelen brant och ett hus som är 29 år gammalt får ett bidrag motsvarande en trettiondel av reparationskostnaden.

Självriskens får sättas ned om huset i de delar som berörs av de bidragsgrundande åtgärderna är väl underhållet eller nyligen har rustats upp, dock till lägst 50 000 kronor. Om husägaren vid förvärvet kände till, eller borde ha känt till, de bidragsberättigade skadorna kan självriskens höjas eller bidrag helt vägras.

Villkor

En förutsättning för att bidrag ska ges är att huset är upplåtet med äganderätt och inte bostadsrätt. Huset får heller inte var uthyrt som en del i näringsverksamhet. Vidare får bidrag inte lämnas om skadan uppstått av vanvård eller bristande underhåll, inte om skadan omfattas av garantiåtagande, försäkring eller ansvarsutfästelse. Bidrag får heller inte lämnas om förlikning eller domstolsutslag gjort att skadan ersatts. Om ägaren vid förvärvet känt till skadan eller bristen lämnas inte något bidrag.

Fondstyrelsen meddelar ett särskilt beslut om sökanden kan få bidrag, hur stor självrisk kommer att bli samt vilka huvudsakliga åtgärder som bedöms vara nödvändiga för att huset ska fungera tillfredsställande som bostad. Därefter ska husägaren inom en månad meddela fondstyrelsen om möjligheten till bidrag ska utnyttjas. I samband med beslutet ställer fondstyrelsen också krav på husägaren att denne ska förbinda sig att medverka till utredningar och upplysningar som behövs för att statens rätt ska kunna tas till vara, överlåta sin rätt till nedsättning av köpeskilling och skadestånd intill det belopp som utbetalas från fonden.

Husägaren kan även få rätt till ersättning för skäliga utlägg för logi under tid då huset inte varit beboeligt under den tid huset reparerats.

Ansökan om utbetalning av stödet ska göras senast tre år efter att fondstyrelsen meddelat beslut om bidrag i ärendet.

13.3 Styrelse och handläggning

Fondens styrelse består av högst fem ledamöter. Ledamöterna utses av regeringen. En av ledamöterna förordnas som ordförande och fonden utser inom sig en vice ordförande. Ordföranden är fondstyrelsens chef. Ledamöterna förordnas för högst tre år.

Avtal med Kammarkollegiet

Kammarkollegiet utför kansligöromål åt fondstyrelsen enligt avtal mellan fondstyrelsen och Kammarkollegiet. Avtalet ska avse verksamhet som regeringen har ställt resurser till förfogande. Inom ramen för tilldelade medel för förvaltningskostnader får fond-

styrelsen anlita utomstående för beredning av ärenden om stöd eller för andra särskilda uppdrag.

Beslut

Fondstyrelsen är beslutför när minst tre ledamöter är närvarande, bland dem ordföranden eller vice ordföranden.

Särskilda beslut får överlämnas åt ordföranden, vice ordföranden eller tjänsteman som vid Kammarkollegiet utför kansligöromål åt fondstyrelsen i arbetsordningen. Dessa beslut behöver inte prövas av styrelsen. I övriga fall avgörs ärenden efter föredragning.

Utbetalning av medel från fonden görs av Kammarkollegiet som också svarar för fondens räkenskaper.

13.4 Bakgrunden till Småhuskadenämndens verksamhet

Bakgrunden till fonden är de problem som drabbade småhus under 1970- och 1980-talen i form av fukt- och mögelskador i förhållandevis stor omfattning. Under det så kallade miljonprogrammet var nybyggandet av småhus omfattande. Flera faktorer bidrog till skadornas omfattning. Olämpliga konstruktionslösningar användes, likaså nya och delvis obeprövade material och mark som tidigare inte brukade bebyggas kom till användning. För att komma till rätta med problemen i småhus inrättades ett statligt stöd av sociala och ekonomiska skäl.

En särskild nämnd inrättades och den ursprungliga författningen som reglerade verksamheten är från 1985. Delar av byggsektorn svarade enligt ett särskilt avtal för skadekostnaderna. Denna nämnd är avvecklad sedan 1991. Numera är verksamheten helstatlig, inom ramen för Fonden för fukt- och mögelskador och bedriver sin verksamhet under arbetsnamnet Småhuskadenämnden.

Det statliga bidraget kan lämnas för att avhjälpa fukt- och mögelskador som kan relateras till tekniska brister när byggnaderna uppfördes. Enligt de undersökningar som gjorts finns ett stort antal hus som har fukt- och mögelskador.

13.5 Skadornas omfattning i småhus

I Boverkets rapport ”Bättre koll på underhåll”, som publicerades i oktober 2003, finns fyra svenska och en dansk undersökning om omfattningen på skadorna i småhus av olika ålder.

ELIB

Den äldsta undersökningen är ELIB-undersökningen från vintern 1991/92. Den genomfördes i 60 kommuner och är den senaste urvalsundersökningen som genomförts i Sverige. Totalt besiktades 737 småhus av särskilt utbildade besiktningsförrättare. Enligt undersökningen var skicket på fasaderna och taken mycket bra, även om 25 procent av tegeltaken behövde någon form av reparation. Det fanns grava fuktskador i form av mögel, fukt och röta i 10 procent av småhusen, skador som behövde åtgärdas i stort sett omedelbart. I våtutrymmen hade cirka 16 procent av småhusen fuktproblem och problemen var i lika stora i nya som i gamla hus.

Besiktningsförrättare

En enkätundersökning till besiktningsförrättare genomfördes år 2001 av TEMO. Undersökningen riktades till ett antal besiktningsförrättare som intervjuades om vilka fel och brister som var vanligast i besiktningsprotokollen. I hus byggda före 1940 var fukt och lukt i uppreglade källarmellanväggar, otäta tak och punkterade treglasfönster vanliga fel. I hus byggda på 1950-talet var det fuktgenomslag i källarväggar samt fukt och lukt i uppreglade källarmellanväggar problemet. I 1970- och 1980-talshusen var det helt dominerande felet fukt och lukt i uppreglade golv på betongplatta direkt på marken. Undersökningen visade sammantaget att fukt och lukt i uppreglade golv på betongplatta på mark var den vanligaste bristen, följt av samma typ av problem i golv i källare. Även otäta tak var ett stort problem. Däremot var inte ventilation och våtutrymmen ett så stort problem.

Undersökning av vattenskador

Försäkringsbolagen och VVS-installatörerna genomförde år 2000 en vattenskadundersökning. Enligt undersökningen visade att vattenskador i bostäder kostade lika mycket som brand-, storm- och inbrottsskador tillsammans. I rapporten redovisades 7 382 skador varav 6 346 småhus, vilket var samtliga vattenskador som besiktigats mellan den 15 mars och den 15 juni 2001 och mellan den 1 november 2001 och den 1 mars 2002. Nära hälften av alla skador orsakades av installationer och tätskikt som hade installerats under 1960- och 1970-talet. Däremot var läckage i tätskiktssystem under klinkergolv vanligast i installationer från 1990-talet. Utströmmande vatten från ledningssystem för vatten, värme och avlopp orsakade 60 procent av alla skador. Ett ledningssystem beräknas ha en livslängd på 40 år och de flesta skador hade inträffat i system som var yngre än 40 år. De vanligaste skadeorsakerna var korrosion och frysning. Av alla skador hade 37 procent inträffat i bad- och duschutrymmen. Läckage genom golvet anslutning till golvbrunn utgjorde 50 procent av skadorna i golv. Köken svarade för 23 procent av alla skador och där var det främst läckage från diskmaskiner som var orsaken.

Nämndens erfarenheter

Skador i småhus – gamla beprövade misstag? är en rapport från år 2001 som bygger på Småhusskadenämndens egna erfarenheter och har publicerats av KTH. Undersökningen byggde på intervjuer med fem skadeutredare om skador och problem. Dessutom skickades en enkät ut till ett hundratal konsulter som gjort uppdrag åt Småhusskadenämnden. Därutöver undersöktes ett hundratal akter från Småhusskadenämndens arkiv. Rapporten beskriver ett stort antal skador på småhus. Det konstaterades att bristen på kunskap om underhåll och skötsel var ett stort problem. Med bättre kunskap skulle många skador ha kunnat undvikas. Rapporten pekar också på ett antal konstruktioner som innebär ökad risk för problem och skador i småhus, t.ex. uteluftsventilerade krypgrunder.

Eftersom Småhusskadenämnden endast ska ge bidrag för att åtgärda skador som åstadkommit genom bristfälliga konstruktioner kan man inte lämna bidrag till problem som uppstått genom undermåligt underhåll. Nämnden gör ingen heltäckande statistisk

bearbetning av de skadefall som får bidrag, utan materialet kan endast bearbetas manuellt, vilket kräver en stor arbetsinsats. Men arkivet är offentligt och tillgängligt för en bearbetning.

Överlåtelsebesiktningar

Utöver dessa undersökningar har Boverket studerat exempelvis besiktningar som gjorts vid överlåtelser och gjort en enkätundersökning bland besiktningsförrättare, via e-post och telefon.

Studien av överlåtelsebesiktningarna har gjorts slumpvis genom ett urval av protokoll, dock med en viss betoning på Blekinge. Överlåtelsebesiktning är en byggteknisk undersökning av sådant som är av teknisk betydelse för byggnaden. Den omfattar emellertid inte hela köparens undersökningsplikt, som omfattar hela fastigheten. Om man hittar något fel, t.ex. dålig lukt, eller om säljaren påtalar misstanke om fel kan undersökningsplikten utökas. I en överlåtelsebesiktning ingår oftast inte el, värme, sanitet, maskinell utrustning, rökgångar och eldstäder. Det går att träffa särskilda avtal om besiktning av dessa delar. Det vanliga är också att besiktningsförrättaren inte gör några ingrepp i byggnaden, exempelvis fukt- eller radonmätningar. Om man vill ha fortsatt teknisk utredning, kostnadsberäkningar eller dylikt kan man träffas särskilda avtal om det.

Det finns inga krav på vad ett protokoll från en överlåtelsebesiktning ska innehålla eller hur det ska se ut. Detaljeringsnivån skiljer sig därför markant åt mellan olika protokoll, beroende på vem som utfört besiktningen. Det finns besiktningsmän som skriver utförliga protokoll om vilka material som finns och hur konstruktionen är uppbyggd. Andra antecknar bara skador, fel och brister. Den som förrättar besiktningen ska i första hand hitta fel och skador, vilket gör att underhållsfrågor inte berörs särskilt mycket i protokollen. En anteckning i protokollet att utrymmet är utan anmärkning innebär i princip att det anses vara i normalt skick med hänsyn till byggnadens ålder och byggnadssätt. Däremot säger det inget om hur underhållet har skötts. De risker som besiktningsmännen anser att det finns i byggnaden är allmänt hållna. Mot den bakgrunden är det inte lätt att dra några generella slutsatser om tillståndet i småhusen utifrån protokollen från överlåtelsebesiktningar. Det var anledningen till att Boverket kompletterade undersökningen av överlåtelsebesiktningar med intervjuer med ett urval

av besiktningsmän. Undersökningen visade att fel eller brister i småhus oftare beror på konstruktionsfel än på bristande underhåll. En samstämmig bild är att hus från 1970-talet har ett stort antal brister som kan hänföras till bygg- och konstruktionsfel.

Skadeorsaker

Den dominerande orsaken till skadorna var vatten och fukt. Skador som var orsakade av bristande underhåll var dåligt fungerande dränering eller otillräckligt tätskikt i badrum. Andra fel eller brister som noterades i överlåtelsebesiktningarna var att underlagspappen på tak var uttjänt eller att det fanns brister i målningsarbetena runt fönster och på fasader.

Fuktskador gick i många fall att hänföra till riskkonstruktioner. De skadedrabbade konstruktioner som pekades ut av besiktningsförrättarna var t.ex. uteluftsventilerade krypprunder, platta på mark med ovanliggande isolering, stående träreglar ingjutna i betongvägg, syllar i betongplatta utan fuktspärr, invändig isolering av källarytterrivväggar och isolering i vindsbjälklaget.

Enligt besiktningsförrättarna spelade intresse och motivation större roll än ekonomi för skötsel och underhåll av ett hus. Det fanns, enligt rapporten, inte några särskilda hushållsgrupper som hade problem med underhållet. Däremot kunde man notera att vissa livssituationer ledde till problem med underhållet, exempelvis vid skilsmässa eller att äldre personer blev kvar i hus längre än de tänkt sig. Ändrade levnadsvanor, som t.ex. ökat duschande, kunde leda till behov av ökat underhåll och skador som behövde åtgärdas. Information och rådgivning betraktades som mycket viktigt för att småhusägaren skulle uppmärksammas på risker och underhållsbehov. Det är en återkommande synpunkt från besiktningsförrättarna att det är viktigt att småhusägaren har grundläggande kunskaper om huset – uppbyggnad, konstruktion och funktion.

Brister i byggreglerna

Problemen kan också bero på att byggreglerna innehållit missvisande rekommendationer. I Statens Planverks kommentarer stod det 1970 att ”i de fall kapillärsugning till syllan kan befaras bör detta beaktas antingen genom att kapillärbrytande skikt anbringas

eller genom att tryckimpregnerat virke används till syllen”. Denna rekommendation anses ha orsakat många fuktskador i småhus som är byggda på 1970-talet. Likadant är det med lättklinkermaterial som kapillärbrytande skikt som typgodkändes av Statens Planverk för användning under plattor på mark år 1968. Denna konstruktion hade dock inte de kapillärbrytande egenskaper som testerna visade. Fukt sögs upp i betongplattan och vidare upp i väggar och orsakade fuktskador. År 1975 varnade Statens Planverk för användningen av lättklinker och skrev att materialvalet kunde vålla stora tekniska och ekonomiska svårigheter vid reparation.

Byggförsäkring

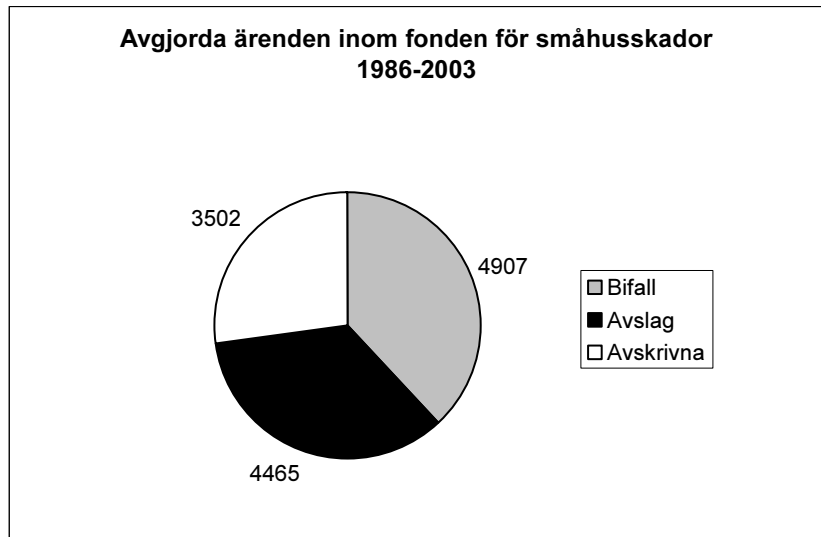
Sedan 1993 finns en obligatorisk byggförsäkring enligt en särskild lag (1993:20) om byggförsäkring vid nybyggnad av bostadshus för permanent bruk. Lagens tillämpning och tolkning är dock något oklar, eftersom den verkar variera från kommun till kommun. Försäkringen gäller i tio år efter slutbesiktningen. Den omfattar fel i byggnadens konstruktion, fel i material som använts i byggnadsarbetet, fel i utförandet av byggnadsarbetet. Däremot gäller försäkringen inte för fel som uppstått på grund av ålder och bruk, vanvård, slitage, bristfälligt underhåll och felaktig skötsel.

13.6 Verksamheten vid Småhusskadenämnden

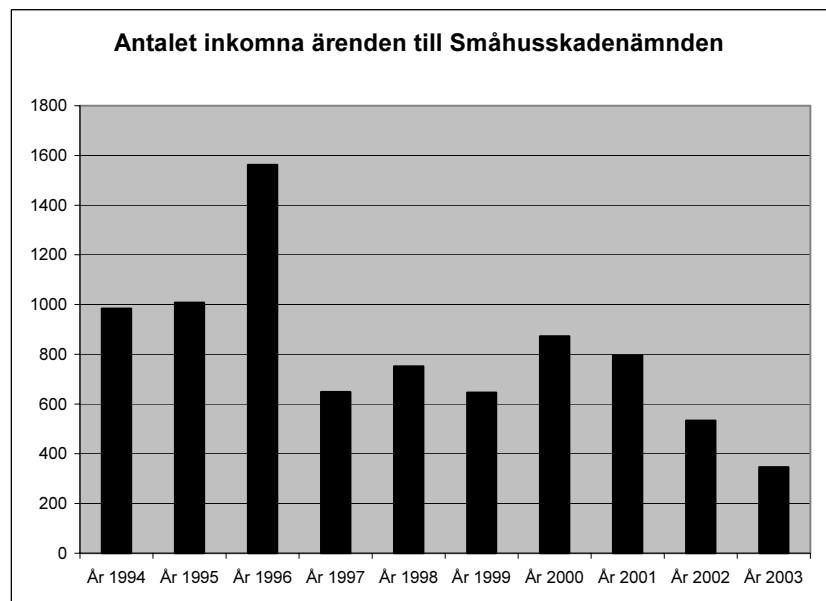
Fondens verksamhet består av att administrera det statliga bidrag som lämnas för att avhjälpa fukt- och mögelskador i egnahem. Anslaget ingår i utgiftsområde 18, politikområdet bostadspolitik.

Ansökningar

Totalt har fonden sedan sin tillkomst år 1986 utbetalat ca 560 miljoner kronor. Mellan 1986 och 2003 hade det sammanlagt inkommit 13 176 ansökningar om stöd till fonden. Av dessa hade 12 876 ärenden avgjorts.

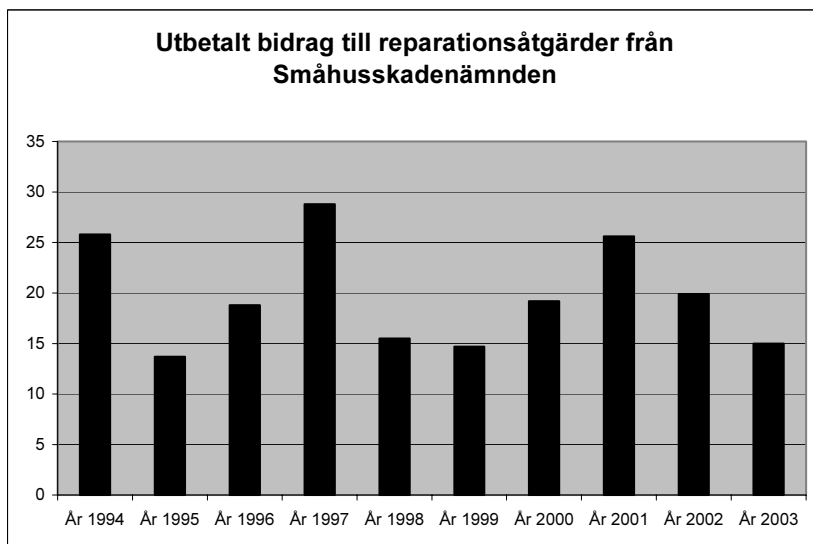


Antalet ansökningar om bidrag varierar avsevärt mellan olika år. Under den senaste tioårsperioden har det kommit in i genomsnitt 815 ärenden om året, men tendensen har varit klart sjunkande under senare år.



Utbetalade belopp

Det utbetalade beloppet för motsvarande period har också varierat avsevärt. I nedanstående diagram har vissa beräkningar gjorts för åren 1994, 1995 och 1996 för att kunna ange dessa som helår.



Budgetanslag

De senaste årens utgifter och de anslag som beräknats för kommande år uppgår till följande belopp, vad avser bidrag för att avhjälpa fukt- och mögelskador:

År 2003, utgifter	28,7 miljoner kronor
År 2004, anslag	36,7 miljoner kronor
År 2004, prognos	29,3 miljoner kronor
År 2005, förslag	32,8 miljoner kronor
År 2006, beräknat	36,8 miljoner kronor
År 2007, beräknat	36,8 miljoner kronor

I dessa kostnader ingår förutom bidrag till förbättringsåtgärder också kostnader för fondens kansli samt kostnader för konsulter som utför utredningar på fondens uppdrag. Fondstyrelsens kansli

uppgår till sju personer som samtliga är anställda av Kammarkollegiet, som är värmyndighet för fondens verksamhet.

För att få en uppfattning om storleksordningen på anslaget till Fonden för fukt- och mögelskador kan anges att förslaget för 2005 uppgår till ungefär samma belopp som kostnaderna för sanering av radon i bostäder och att utgifterna motsvarar en femtedel av kostnaderna för Boverkets verksamhet.

Däremot är de satsningar som till och från görs på olika generella bidrag för bostadsbyggande eller ombyggnader av bostäder avsevärt dyrare. Sålunda kostade investeringsstödet för byggande av studentbostäder omkring 160 miljoner kronor år 2003.

Tvåstegsmodell för beslut

Fonden tillämpar en tvåstegsmodell för beslut i olika ärenden. Efter ansökan från husägaren om bidrag genomförs en teknisk utredning med hjälp av en konsult. Med denna som underlag meddelar fondstyrelsen i ett första steg om husägaren har rätt till bidrag, vilka reparationsåtgärder som styrelsen anser nödvändiga för att huset ska fungera tillfredsställande som bostad samt hur stor del av reparationskostnaden som utgör självrisk. Om husägaren vill gå vidare och genomföra de föreslagna åtgärderna ska anbud inhämtas på hur mycket det kostar att genomföra de nödvändiga reparationsåtgärderna. Med detta som grund kan bidragets storlek fastställas. Vanligtvis är det den konsult som genomfört skadeutredningen som också får i uppdrag att hjälpa husägaren med att upprätta förfrågningsunderlag och infordra anbud från byggtreprenörer. Husägarens bidrag beräknas utifrån de lägsta anbud som erhållits. Efter beslut om bidragsstorlek har ärendet formellt avslutats, även om det fortgår såtillvida att inkommande fakturor från konsulter för kontroller och besiktningar med anledning av åtgärderna betalas. Vid utbetalning av bidrag görs kontroller av att kostnader till entreprenören gjorts mot faktura och att utföraren har F-skattsedel.

Kostnadsstruktur

Eftersom kostnaderna för konsulten betalas helt av fonden utgör dessa en stor del av fondens utgifter. Av de totala utgifterna år 2003 utgjorde konsultkostnaderna 28 procent, medan kostnaderna

för kansliet motsvarade 18 procent. Bidrag till husägarna uppgick således till 54 procent av fondens utgifter. Om inga ändringar görs kommer de administrativa kostnaderna att öka som andel av fondens verksamhet, sålunda bedömer fonden att de kommer att motsvara 24 procent år 2006.

Behovsstyrda bidrag

Det som präglar de bidrag som ges via Småhusskadenämnden är att de är behovsstyrda och att man kvalitetssäkrar de åtgärder som föreslås. Som en följd av fondens bestämmelser, att bidrag endast ges till vissa årgångar och att självriskan ökar med husets ålder, minskar såväl antalet ansökningar som de belopp som betalas ut från fonden.

Under 2003 registrerades 346 nya ärenden och bidrag till reparationskostnader beslutades i 269 ärenden till ett belopp av ca 15 miljoner kronor. Enligt budgetpropositionen anser de konsulter som fonden anlitar att det fortfarande finns ett stort antal fukt- och mögelskadade småhus som har behov av stöd.

Det var också bakgrunden till att regeringen föreslog att fonden skulle få rikta sitt stöd till hus som var högst 30 år gamla, i stället för 25 år gamla som tidigare gällde.

14 Slutsatser och förslag

14.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar jag mina slutsatser. Det gäller frågor om den obligatoriska ventilationskontrollen, småhuskadenämnden, expertgruppen för byggfel och skador samt vissa bullerfrågor.

14.2 Ventilationskontroll

Ett av de viktigaste medlen för att uppnå god inomhusmiljö är en fungerande ventilation. Inom delmålet om inomhusmiljö har riksdagen fastställt att ”samtliga byggnader där människor vistas ofta eller under längre tid senast år 2015 har en dokumenterat fungerande ventilation”.

För att se till att alla byggnader över tid har en fungerande ventilation har regeringen beslutat att kontroll av ventilationen ska vara obligatorisk, med varierande intervall.

14.2.1 Syftet

”Utredaren skall redovisa i vad mån syftet med den obligatoriska ventilationskontrollen har uppnåtts”, heter det i direktiven.

Den obligatoriska ventilationskontrollen infördes som ett svar på den ökande frekvensen allergier, särskilt bland barn som vistades på daghem, fukt- och mögelskador i så kallade sjuka hus samt för att ventilationen skulle tillgodose önskemålen om en komfortabel inomhusluft. Bakom beslutet låg också de undersökningar som genomförts i slutet på 1980-talet om statusen i bostäder och lokaler, de s.k. ELIB- och STIL-studierna. Syftet med OVK var alltså att ventilationen skulle hålla tillräckligt hög standard och att den därigenom skulle befrämja både komfort och hälsa.

En utvärdering av OVK kan göras i flera olika led för att utröna i vad mån syftet har uppnåtts.

Registrering

Det första ledet är om registreringen av byggnadernas status har gjorts. Den utvärderingen syftar till att utreda i vilken utsträckning OVK har genomförts och registrerats i enlighet med förordningen om obligatorisk ventilationskontroll. Jag har möjlighet att bilda mig en uppfattning på grundval av ett antal kommuner och det förefaller som om de har mycket varierande standard på sina register beträffande genomförda ventilationskontroller. I många kommuner genomförs minutiösa och regelbundna sökningar görs efter byggnader där protokoll från genomförda kontroller saknas. Man ger byggnadsägaren möjlighet att inom en viss föreskriven tid sända in protokoll från genomförd OVK och om så inte sker sänder man föreläggande med vite om OVK inte genomförs. Andra kommuner förefaller vara mindre ambitiösa när det gäller att följa upp efterlevnaden av de regler som gäller för OVK. Mitt intryck är att en starkt bidragande orsak till detta är att kommunerna inte har möjlighet att ta ut en avgift för de kostnader som bl.a. registerföringen innebär. En dom i regeringsrätten har gjort det omöjligt för kommunen att ta ut den avgift som skulle krävas för att finansiera registerföring, påminnelser till försumliga byggnadsägare och den allmänna tillsynsverksamhet som kommunen är ålagd. Jag har inte funnit att det finns tillräckligt underlag för att uttala oss hur vanligt det är att kommunerna har ett fungerande register över genomförda ventilationskontroller. Utredningen har heller inte haft tillräckliga resurser för att i egen regi genomföra sådana undersökningar.

Min slutsats: Jag anser att hindret för kommunen att få ut ersättning för att kunna täcka sina kostnader bör undanröjas för att öka möjligheterna för kommunerna att utöva sin tillsyn av de obligatoriska ventilationskontrollerna. PBL-kommittén har till uppgift att utreda frågor om avgifter i ett större sammanhang och bör därför även se över möjligheterna för kommunerna att ta ut avgifter för kostnader som är förknippade med obligatorisk ventilationskontroll.

Genomförande

Det andra ledet utgörs av i vilken utsträckning som kontroller genomförts. Under slutet av 1990-talet genomfördes talrika uppföljningar av huruvida ventilationskontroller genomförts i enlighet med de intervall som föreskrivits i förordningen om ventilationskontroll. I mitten av 1990-talet genomfördes ett stort antal enkätundersökningar bl.a. via Boverket och bostadsorganisationerna. Resultatet av dessa undersökningar var till stor del nedslående, eftersom det fanns ett stort antal byggnader där man inte genomfört någon ventilationskontroll. Sedan slutet av 1990-talet har det vad utredningen kunnat spåra inte genomförts någon undersökning om i vilken utsträckning ventilationskontroller genomförts i enlighet med de tidsintervall som föreskrivits. Det går med andra ord inte att uttala sig om hur stor andel av byggnaderna genomgått kontroller. Jag har inte haft egna resurser att genomföra någon undersökning av med vilken frekvens ventilationskontroller genomförts. Jag kan dock konstatera att kommunerna har ett eget ansvar, som stor fastighetsägare och brukare av byggnader, att se till att ventilationskontroller genomförs.

Godkännande

Det tredje ledet handlar om i vilken utsträckning som ventilationsystemen godkänts. Att en ventilationskontroll genomförts innebär ju endast att en kontrollant har undersökt ventilationens funktion. En ventilationskontroll som innebär att ventilationen underkänts, innebär krav på att åtgärder ska vidtas för att få ventilationen godkänd. De undersökningar som gjordes i mitten av 1990-talet visade att en stor andel byggnader fick sina ventilationssystem underkända. Det finns idag ingen samlad bild av hur många byggnader som fått sina ventilationssystem underkända, än mindre i vilken utsträckning som systemen åtgärdats. Dessutom kan en lokal ha godkänd ventilation för den verksamhet som lokalen är avsedd för men ha en verksamhet som är mer omfattande. Det kan exempelvis gälla skollokaler där klasserna är betydligt större än den totalkapacitet som systemet är godkänt för.

Min slutsats: Kontrollen av ventilationssystemet och dess funktion ska alltid ställas mot den verksamhet som systemet har kapacitet att klara av. Ventilationskontrollanten ska därför notera på protokollet för vilken verksamhet som ventilationen är avsedd, t.ex. antalet elever i ett klassrum. Byggnadsägaren måste ställa den verksamhet som bedrivs i byggnaden mot den kapacitet som ventilationssystemet har. Jag menar att byggnadsägaren alltid har ett ansvar att meddela avvikelser från den avsedda verksamheten, om denna inte är av tillfällig natur. Jag menar också att olika former av tillsynsverksamhet – ventilationskontroll, miljöinspektion och arbetsmiljöinspektion – måste ha regler som är samordnade och att kontroller och inspektioner sker samordnat.

Kvaliteten på luften

Det fjärde ledet i utvärderingen av om ventilationskontrollens syften uppnåtts handlar om kvaliteten på inomhusluften, bl.a. om den förhindrar uppkomsten av fukt och mögel i byggnaderna. Ett av de grundläggande syftena med OVK var att förbättra kvaliteten på inomhusluften, dvs. öka komforten i bostäder och andra lokaler där människor vistas regelbundet. Det är inte enkelt att studera i vilken utsträckning ventilationskontrollen har lett till en förbättrad luftkvalitet. Det skulle förutsätta att man genomförde mycket noggranna studier av förekomsten av föroreningar etc. i olika typer av byggnader, samtidigt som man tar hänsyn till förekomsten av partiklar i den omgivande miljön. Det ställer naturligtvis en sådan utvärdering inför betydande svårigheter.

Min slutsats: En undersökning bör göras som kartlägger hur ventilationskontrollen har påverkat inomhusmiljön.

Hälsoläget

Det femte ledet i utvärderingen är om ventilationskontrollen lett till förbättringar i hälsotillståndet hos befolkningen. Ett av syftena med den obligatoriska ventilationskontrollen är att förhindra uppkomsten av allergier etc. till följd av dålig inomhusluft. Några egentliga uppföljningar av den obligatoriska ventilationskontrollens effekter på hälsotillståndet har inte gjorts. OVK tillskapades bl.a.

som ett resultat av att antalet allergier ökade starkt under 1980-talet, inte minst bland barn och ungdomar. Det är mot den bakgrunden angeläget att försöka ta reda på om hälsotillståndet har förbättrats. Det är visserligen svårt att verkligen mäta just ventilationens effekter på förekomsten av exempelvis allergier, eftersom det är så många andra faktorer som påverkar förekomsten av allergi. De medicinska undersökningar som genomförts ger vid handen att bra luft givetvis är en förutsättning för god hälsa, men att resultaten beträffande ventilationens effekter inte är entydiga. Det borde vara möjligt att få indikationer på i vilken utsträckning som god ventilation har gynnsamma hälsoeffekter. En sådan undersökning skulle kunna, om det finns ett positivt samband mellan ventilation och hälsa, ge argument och engagemang för ventilationskontrollen, något som i dagsläget tycks saknas hos såväl byggnadsägare som brukare och myndigheter.

Min slutsats: Det bör genomföras tvärvetenskapliga undersökningar om ventilationens effekter på hälsoläget, inte minst bland barn och ungdomar. De bör ske som en del i miljöforskningen och som en uppföljning av den stora forskningsinsats som genomfördes inom ramen för Formas under namnet Det sunda huset.

14.2.2 Regelverket

Den lag som ger utrymme för OVK är byggnadsverkslagen. Genom den har riksdagen gett regeringen möjlighet att föreskriva att funktionen hos ventilationssystemet ska kontrolleras för att bidra till att säkerställa ett tillfredsställande inomhusklimat. Förordningen om funktionskontroll av ventilationssystem reglerar att sådan ska göras innan systemet tas i bruk första gången och därefter regelbundet vid återkommande tillfällen. Undantag har gjorts för återkommande besiktningar av en- och tvåbostadshus. Boverket har getts i uppdrag att utfärda föreskrifter om intervaller för återkommande besiktning.

Jag kan inte finna att regelverket lämnar något i övrigt att önska. Eftersom den obligatoriska ventilationskontrollen anses ha en viktig funktion för att upprätthålla en god inomhusluft är regelverket i stort sett rimligt, även om jag i det följande kommer att redovisa förslag beträffande en- och tvåbostadshus. Jag kan inte finna skäl att ändra intervaller eller de regler som i övrigt gäller för ventilations-

kontrollen. Det är tillämpningen av reglerna som haltar. Det krävs ytterligare krafttag för att ventilationskontrollen ska leva upp till de intentioner som finns med den.

En- och tvåbostadshus

Ett av de starkaste motiven för en obligatorisk ventilationskontroll är att åstadkomma en god inomhusluft för barn och ungdomar, patienter på sjukhus och andra som är intagna på vårdinrättningar. Det är grupper som betraktas som svaga och har svårt att göra sig gällande när det gäller sin miljö. Därför är också skolor, förskolor, vårdinrättningar m.m. prioriterade och intervallerna mellan ventilationskontrollerna täta.

Mot den bakgrunden är det märkligt att en- och tvåbostadshus har undantagits från den obligatoriska ventilationskontrollen. 70 procent av alla småbarn bor i småhus och att de vistas en stor del av dygnet i den miljön. Det finns heller inget som tyder på att inomhusmiljön är bättre i småhus än i andra bostäder eller lokaler. Skälet till att undanta en- och tvåbostadshus är dels den konflikt som råder mellan egendomsrätten och de krav som kan ställas på funktion och inomhusmiljö, dels de praktiska möjligheterna att leva upp till intentionerna med ventilationskontrollen. I den avvägning som gjorts har man undantagit kraven på återkommande besiktningar av en- och tvåbostadshus. Utredningen om byggnadsdeklarationer har föreslagit att sådana ska bli obligatoriska vid försäljning av en- och tvåbostadshus. Utredningen föreslår dock inte att det ska ske någon utvidgning av obligatoriska kontroller eller besiktningar. I stället förordar man att resultatet av radonmätning ska redovisas i deklARATIONEN, i det fall en sådan har genomförts. Energin ska deklarerars i enlighet med det EU-direktiv som ligger till grund för energideklarationsutredningen. Beträffande ventilationskontroller föreslår utredningen endast att nuvarande kontroller ska vara obligatoriska och att protokoll från senaste kontroll ska bifogas byggnadsdeklarationen.

Min slutsats: Jag anser att det är svårt att motivera undantaget för en- och tvåbostadshus med FT-ventilation med sakliga skäl. Önskemålet att barn ska växa upp i en god inomhusmiljö borde motivera att också dessa hus kontrolleras återkommande. Av praktiska skäl kan det dock vara svårt att, med det underlag som nu finns, föreslå utvidgningar av ventilationskontrollen. Jag anser dock att om det kommer att ställas krav på att byggnadsdeklARATIONER upprättas i samband med försäljning av småhus att protokoll från en ventilationskontroll blir obligatorisk i dessa byggnadsdeklARATIONER.

14.2.3 Efterlevnad

Det är byggnadsägarens ansvar att se till att OVK genomförs. Det är på honom eller henne som det ankommer att anlita kontrollant, genomföra besiktningen, skicka protokoll till kommunen samt åtgärda de brister som finns i ventilationen. Bristande tillsyn kan aldrig ursäkta byggnadsägarens ansvar att leva upp till reglerna.

Samtidigt kan det inte nog understrykas att kommunen har ett ansvar som tillsynsmyndighet att se till att ventilationskontrollen genomförs, att protokoll på genomförd besiktning skickas till kommunen och eventuella fel åtgärdas. Det har emellertid framkommit under mitt arbetes gång att många kommuner lägger tämligen liten energi på att utföra sin tillsynsfunktion. Dessutom har länsstyrelserna ett ansvar att utöva tillsyn över kommunernas handhavande av sin funktion. Det har framkommit genom Boverkets enkäter till kommuner och länsstyrelser att både kommunernas och länsstyrelsernas engagemang i sina respektive tillsynsfunktioner är bristfällig och att resurserna är mycket små för denna funktion.

Min slutsats: Jag anser att kommunernas resurser måste öka för tillsynen av att OVK fungerar enligt intentionerna, vilket dock förutsätter att kommunerna ges möjlighet att få ersättning för verksamheten. Vidare måste det i varje länsstyrelse finnas någon som har ansvar för att utöva tillsynen över kommunerna. Slutligen bör Boverket ha resurser att regelbundet följa upp OVK och ge en samlad bild av i vilken utsträckning OVK har genomförts enligt regelverket samt i vilken utsträckning fungerande ventilation finns i olika typer av byggnader.

14.2.4 Undantag

Sedan några år administrerar Boverket en försöksverksamhet med ett 15-tal större fastighetsägare som har getts möjlighet att genom egenkontroll vara undantagna från den obligatoriska ventilationskontrollen. Verksamheten utvärderas för närvarande och Boverket kommer att rapportera resultatet av försöksverksamheten till regeringen den 31 augusti 2005.

Det är naturligtvis olyckligt att jag inte getts tillfälle att ta del av slutresultatet av försöksverksamheten för att väga samman de erfarenheterna i mina slutsatser. Här kan konstateras att det är av vikt att utvärderingen kan ligga till grund för fortsatta överväganden om undantag från OVK.

14.3 Småhusskadenämnden

Nämnden har under sin hittillsvarande historia kunnat behandla omkring 14 000 ärenden och på det sättet varit till nytta för ett stort antal egnahemsägare som dels fått en kvalificerad bedömning av statusen på sitt hus och dels kunnat få bidrag för att genomföra de åtgärder som ansetts nödvändiga för att förbättra inomhusmiljön. Bakgrunden till inrättandet av nämnden var att det fanns byggregler som ledde till byggfel och skador som åsamkade byggnadägarna både lidande och kostnader.

Under år 2005 har nämnden fått vidgat mandat genom att ytterligare fem årgångar lagts till de tidigare när det gäller möjligheterna att lämna bidrag. Det kommer emellertid med nuvarande regler successivt bli allt färre årgångar som är aktuella för undersökningar och bidrag i takt med att äldre årgångar fasas ut från systemet. Samtidigt kommer volymen också att minska dramatiskt i takt med att de kvarvarande årgångarna kommer att ha allt högre självkostnad för sina åtgärder. Det betyder att kansliet får en allt mindre verksamhet att administrera.

Motiv

Jag har inte funnit skäl att ändra Småhusskadenämndens nuvarande regler genom att vidga dess mandat. Det går alltid att diskutera det ansvar som staten har för de fukt- och mögelskador som uppstår i småhus byggda före 1989, men efter 1975. Det har funnits motiv

för staten att bidra till de reparationer som uppstått, inte minst till följd av de byggregler som fanns. Om staten ska fortsätta ta på sig ett ansvar för fukt- och mögelskador bör ansvaret vidgas och gälla såväl småhus som flerbostadshus och dessutom avse fler årgångar.

Det finns knappast motiv för staten att i framtiden bidra till saneringen av fukt- och mögelskador i småhus. Däremot går det med fog att hävda att de undersökningar Småhusskadenämnden genomfört och de bidrag som man har lämnat har betytt mycket för att förbättra inomhusmiljön i dessa småhus. Fortfarande finns det, enligt Småhusskadenämndens och andras bedömningar, omkring 200 000 småhus som är behäftade med fukt- och mögelskador.

Småhusskadenämndens ansvar och de åtgärder man kunnat vidta har varit begränsat, dels till småhus och dels i form av ett snävt intervall av årgångar. Rimligtvis borde staten, om den vill ta på sig ett ekonomiskt ansvar för fukt- och mögelskador, vidga kretsen av byggnader till vilka bidrag kan utgå. Jag har inte funnit att en sådan vidgning är motiverad eller gångbar. Då återstår enligt min mening att fullfölja det åtagande som staten har gjort i och med vårens beslut om en utökning av antalet årgångar. I praktiken betyder det att Småhusskadenämndens verksamhet successivt kommer att avvecklas.

Tillvarata kompetensen

Samtidigt vore det olyckligt att inte ta vara på den kompetens som byggts upp inom nämnden. Det är omvittnat att nämnden har fungerat väl, att man skapat respekt inom branschen genom det kunnande man har och den omdömesgilla rådgivning man kunnat ge till småhusägare samt det kontaktnät av kompetenta konsulter som man byggt upp.

I det följande kommer jag att föreslå att Småhusskadenämndens kansli utgör embryot till kansli för den expertgrupp för byggfel och skador som jag föreslår kommer att inrättas inom Boverkets ram. Det innebär också att jag förordar att Småhusskadenämnden i fortsättningen kommer att vara en självständig avdelning inom Boverket. Därmed inställer sig också frågan vilken myndighet som ska sköta utbetalningar och kameral kontroll av de ärenden som kommer att tillkomma inom den nuvarande Småhusskadenämndens område.

Boverket och Kammarkollegiet

Det finns, som jag ser det, två möjligheter. Den ena är att man för över även hanteringen av utbetalningar till Boverket, som främst betalar ut bidrag via länsstyrelserna. Eftersom antalet ärenden kommer att vara krympande ter det sig onaturligt att bygga upp kompetens inom samtliga länsstyrelser för hantering av sådana ärenden. Det rimliga är, vid en överföring av det kamerala ansvaret till Boverket, att samtliga ärenden som gäller Småhusskadenämnden samlas till en länsstyrelse, förslagsvis länsstyrelsen i Karlskrona.

Den andra möjligheten är att överföra personalansvar etc. och inordna nämnden i Boverket samtidigt som verksamheten i expertgruppen byggs upp men köper de administrativa tjänsterna avseende utbetalning och kameral granskning av Kammarkollegiet. Den stora fördelen med ett sådant system är att man tar vara på den kompetens som finns inom Kammarkollegiet och behöver inte bygga upp någon ny kompetens på annan plats för en verksamhet som trots allt kommer att vara krympande.

Min slutsats: Jag anser inte att det är motiverat att återigen ändra på de regler som gäller för Småhusskadenämnden. Nämnden bör fortsätta att genomföra de besiktningar och bevilja de bidrag som gäller enligt nuvarande förordningar. Samtidigt bör kansliet utgöra embryot till kansli för expertgruppen för fel och skador i byggnader som behandlas i följande avsnitt. På det sättet går det att tillvarata vunna erfarenheter, bygga vidare på den kompetens som finns på kansliet och samtidigt låta de regler som gäller för bidrag till sanering av fukt- och mögelskador i småhus med de byggnadsår som gäller enligt nuvarande regler. Jag anser dessutom att det är smidigast att Boverket köper de kamerala tjänster som Kammarkollegiet kan stå till tjänst med och ta vara på den kompetens som finns på myndigheten i dessa ärenden.

14.4 Expertgruppen om fel och skador i byggnader och anläggningar

Jag har haft till uppgift att föreslå inrättandet av en permanent expertgrupp med uppgift att inhämta, analysera och föra ut information om alla typer av fel och skador i byggnadsverk. Uppgiften består i hur expertgruppen ska organiseras och arbeta.

Enligt direktiven är det ”viktigt att också ta till vara miljö- och hälsoskyddsmyndigheternas erfarenheter av inomhusmiljöproblematiken i den befintliga bebyggelsen, liksom deras tillsyn inom området enligt miljöbalken”. Man menar att analysen kan bidra till att se vilka fel som återkommer och vilka misstag som upprepas och anser att det är ”särskilt viktigt att analysera huruvida uppkomna fel och brister kan hänföras till byggbestämmelserna m.m. samt brister i tillsyns- och kontrollverksamheten”.

Expertgruppens förekomst ska alltså minska omfattningen av upprepade fel och skador i byggnader och anläggningar. Det ska också leda till att man får ett bättre underlag för att revidera Boverkets byggregler. Syftet är att ta ett steg i riktning mot formulering av verifierbara funktionskrav.

Ytterligare ett uppdrag är att visa hur information om uppkomna fel och skador så snabbt som möjligt ska komma till expertgruppens kännedom. Vidare ska det finnas förslag till former för en granskning av uppdagade fel och skador, vilket innebär ”en analys av orsakerna till att bristerna uppkommit, dvs. om det beror på bristande kunskap, bristande fackmässighet, slarv etc. samt redovisning av förslag till åtgärder beroende på orsak”. Slutligen ska formerna för att föra ut resultatet av analysen för att undvika nya liknande fel och skador, varvid målgrupper för budskapet ska anges.

Det är med andra ord ett omfattande uppdrag att praktiskt organisera verksamheten för expertgruppen.

Organisation

Förslaget till organisation ska innehålla två alternativ. Ett förslag ska innebära att expertgruppen blir en självständig grupp inom Boverket. Ett förslag ska vara en fristående grupp utanför verket. Jag ska överväga hur en lämplig sammansättning av expertgruppen ska se ut.

Jag ska lämna två förslag till organisation av expertgruppens verksamhet. Jag föreställer mig att verksamheten måste bestå dels av den tilltänkta expertgruppen, som inte ska vara alltför stor. Till sitt förfogande bör expertgruppen ha ett kansli som, beroende på uppgifter, kan vara alltifrån 5 personer till 50. Jag återkommer med förslag på hur kansliet ska organiseras. Vidare bör expertgruppen ha olika referensgrupper till sitt förfogande för att inhämta aktuella uppgifter och utgöra bollplank till expertgruppen.

Huvudfrågan för organisationen för expertgruppen är om det ska vara en självständig grupp inom Boverkets ram eller om den ska vara helt fristående.

Inom Boverket

Boverket har huvuddelen av sin verksamhet förlagd till Karlskrona. Merparten av de anställda inom verket finns i Karlskrona. En satellit har emellertid byggts upp i Umeå, där Hållbarhetsrådet är lokaliserat, med tio anställda. Det betyder att en självständig expertgrupp för byggfel och skador mycket väl kan lokaliseras till annan ort än Karlskrona, även om stora samordningsfördelar givetvis talar för att samla verksamheten till en ort. I det fall man stannar för att göra expertgruppen helt fristående blir lokaliseringen mindre dramatisk.

Det finns skäl som talar för att inordna verksamheten inom Boverkets hägn:

- Det finns kapacitet att lösa de administrativa problem som expertgruppen med nödvändighet måste lösa.
- Det finns en samlad kompetens inom Boverket som expertgruppen har stor nytta av.
- Boverket är den nationella myndigheten för samhällsplanering, stadsutveckling, byggande och boende och har redan ett uppdrag att se till hur reglerna efterlevs.
- Boverket har också uppföljningsansvaret för miljömålet ”god bebyggd miljö”, dvs. det område som expertgruppen ska verka inom.

Det finns också ett antal frågetecken i anslutning till att lägga expertgruppen inom Boverket:

- Hur självständig kan expertgruppen bli och hur mycket kan den vara beroende av den myndighetsutövning som verket gör?
- Kommer expertgruppens information och verksamhet att hämmas av att man i vissa fall kanske måste kritisera verket?
- I vilken utsträckning kommer expertgruppen att kunna informera om fel och skador som uppstår trots att bygget sker i enlighet med Boverkets byggregler?

- Hur kommer mottagarna av information att tolka påpekanden som går stick i stäv med andra delar av Boverkets verksamhet?
- I vilken utsträckning kommer expertgruppens organisationsform att påverka möjligheterna att snabbt komma till rätta med fel och skador – dvs. kan en viss samordning med Boverket göra att informationen når ut snabbare och får snabbt genomslag i byggreglerna eller kommer informationen att hållas tillbaka av hänsyn till myndighetens ställningstaganden?

När jag diskuterar expertgruppens oavhängighet gentemot Boverket kan denna oavhängighet finnas på flera plan. Den kan vara oavhängig gentemot myndigheten i dess myndighetsfunktion, den stabsfunktion som myndigheten har gentemot olika departement eller vara oavhängiga verkets sätt att fungera. Jag menar att expertgruppen måste vara självständig främst gentemot Boverket i alla dessa avseenden.

Alternativ organisation

Den alternativa organisationen för expertgruppen är att man bygger vidare på den organisation som Småhusskadenämnden har:

- Det innebär att Kammarkollegiet får det administrativa ansvaret, anställningar av kansliet, utbetalningar av ersättningar och liknande uppgifter.
- Expertgruppen får med en sådan organisation en mycket fristående roll.
- De råd expertgruppen ger, inhämtande av information och formulering av information blir oberoende av den myndighet som utfärdat byggregler etc.
- Det går att bygga vidare på den framgångsrika verksamhet som Småhusskadenämnden har bedrivit.
- Lokaliseringen av verksamheten blir naturlig som en fortsättning på de aktiviteter som Småhusskadenämnden utfört.

Det finns också frågetecken med en sådan organisation:

- Kommer expertgruppen att kunna uppträda tillräckligt auktoritativt inom sitt område?
- Uppstår det osund konkurrens mellan olika myndigheter med delvis samma ansvar?

- Går det att få tillgång till den kompetens som Boverket besitter?
- Kommet expertgruppen att få möjlighet att bli lika känd som om den fanns inom Boverkets ram?

Kansli

Jag anser att Småhusskadenämndens kansli bör utgöra grunden för expertgruppens verksamhet. Där finns gedigen kunskap om de fel och brister som uppstått genom åren i Sveriges småhusbestånd, åtminstone beträffande småhus byggda under en viss period. Där finns en samlad erfarenhet av både metod, förekomsten av fel och brister samt ett utvecklat samarbete med konsulter av olika slag.

Småhusskadenämnden kommer med nuvarande regelverk att dräneras på uppgifter eftersom antalet årgångar som berörs av fondens bidrag minskar för varje år och bidragsandelen blir dessutom lägre och lägre, ju längre från 1988 vi kommer.

Det finns anledning att ta vara på de kunskaper som finns inom kansliet. Det kommer givetvis att bli radikalt annorlunda och utvidgade arbetsuppgifter i kansliets arbete men det bör ändå gå att bygga vidare på de kunskaper man besitter.

Jag förutsätter att man bygger upp kansliet till omkring tio tjänster, med såväl teknisk som ekonomisk och juridisk kompetens. Därutöver ska det även finnas kompetens inom kommunikationsområdet.

Kansliet kommer till att få följande arbetsuppgifter i allt väsentligt:

- Bistå expertgruppen med beslutsunderlag.
- Utforma de verktyg för information från expertgruppen som bör finnas:
 - Hemsida på Internet
 - Nyhetsbrev till bl. a. myndigheter, branschföreträdare och forskare
- Bygga upp och underhålla en databas med uppgifter om byggfel och skador (nedan redogörs ytterligare för hur databasen ska byggas upp).
- Skapa ett register för mottagarna av information.
- Åstadkomma ett brett kontaktnät som gör att informationsflödet in till expertgruppen blir så fullständigt som möjligt.
- Ta in, sammanställa och ge ut uppgifter om olika problem som kan uppstå i byggnadsverksamheten.

- Genom täta kontakter med myndigheter, kommuner och branschföreträdare försöka förmå byggare att undvika fel som uppstått i olika byggprojekt och i ett så tidigt skede som möjligt.

Expertgruppens sammansättning

Den formella expertgruppen bör bestå av ett förhållandevis litet antal personer – 8–10 stycken – men med möjlighet att bilda särskilda grupper för att bistå expertgruppen. Oavsett vilken organisationsform som väljs bör regeringen utse expertgruppen. Jag menar att expertgruppens sammansättning antingen kan spegla ett brett spektrum av intressen inom bygg- och förvaltningsskedet eller också utgöras av mer oavhängiga experter. Om den ska spegla de intressen som finns inom sektorn kan den se ut på följande sätt:

- En ledamot bör representera den centrala myndigheten, dvs. Boverket.
- Två ledamöter bör ha erfarenhet av den jordnära tillsynsverksamheten och vara en erfaren kommunal byggnadsingenjör och en kommunal miljöinspektör.
- En eller två ledamöter bör ha erfarenhet av byggherrerollen, vilket kan innebära en person med erfarenhet av upphandling, intresseroll inom byggherreverksamheten eller någon som är verksam inom någon av våra större byggherrar.
- En ledamot bör ha erfarenhet av byggnadsverksamheten, främst den intresseroll som finns bland byggentreprenörer.
- Minst en representant bör ha erfarenhet av konsultverksamhet inom konstruktion eller VVS-området.
- En eller två ledamöter bör ha erfarenhet av installatörerna etc. inom byggnadsverksamheten, vilket utgör en tämligen bred och varierande skara.
- En ledamot bör ha erfarenhet av försäkringsbolagens intressen.
- Minst en ledamot bör ha erfarenhet av konsumentintresset.

Om expertgruppen ska få en mer självständig representation bör den bestå av forskare och andra experter som har kunskaper som tillför gruppen kompetens.

Rådgivande grupper

Till expertgruppen bör också knytas olika konstellationer av rådgivande grupper som kan bistå expertgruppen med information, rådgivning och utlåtanden om olika företeelser och förslag till undersökningsområden. Jag anser att följande referensgrupper bör finnas till expertgruppen:

- Forskargrupp, som representerar olika inriktningar inom byggnadstekniken.
- Kvalitetsansvariga hos de större byggtreprenörerna.
- En grupp av större fastighetsförvaltare.
- En grupp av kommunala tillsynsmän samt olika konsultgrupper som har till uppgift att utföra ventilationskontroller etc.
- En grupp bör ha till uppgift att förstärka expertgruppens förmåga att kommunicera det budskap som gruppen har.

Möjligheter att få underlag

En farhåga som kan finnas beträffande expertgruppens möjligheter att kunna samla in uppgifter om fel och skador från olika byggprojekt är att byggföretag kan vilja dölja de problem som uppstått. Det finns ett gemensamt intresse hos entreprenörer och byggherrar att inte vilja avslöja problem som kan fördärva marknaden både för den som ska utföra byggnadsverksamhet och den som ska hyra ut eller sälja byggnader. Samtidigt ska problemet inte överdrivas eftersom de fel som uppkommer sprider sig naturligt, dock inte i den utsträckning att man undviker dem i framtiden.

För att komplettera de uppgifter som kommer från branschen självt bör även försäkringsbranschen utnyttjas för att komma åt uppgifter om som inte kommer från branschens egna företag och organisationer.

Kommunikation – en huvuduppgift

Det kan vara betydligt svårare att nå ut med information om vilka generella råd som kan ges. Det är inte svårt att ge ut nyhetsbrev eller sprida information via en hemsida på Internet. Det är inte lika lätt att se till så att informationen går fram till dem som är närmast berörda av informationen och så att informationen får genomslag i

den praktiska verksamheten ute på de konkreta byggprojekten. Det kan vara stora skillnader mellan stora och små företag. De större företagen har kvalitetsansvariga, miljöansvariga och en effektiv intern informationsverksamhet. Små företag måste förlita sig på den information man får via officiella organ och sprida den inom företaget så gott det går. Det är betydligt svårare att tolka, implementera och utföra byggandet i enlighet med de råd och anvisningar man får i små företag.

Målet med verksamheten är att få ner antalet fel och skador till ett minimum. Det gäller att komma in så tidigt som möjligt i byggprocessen, i princip ska felaktigheter som man känner till aldrig lämna ritbordet.

En annan fråga som expertgruppen måste ta ställning till är när man ska gå vidare med information om fel eller skador som uppstått i byggnader. Det kan handla om nya eller förändrade metoder, nya eller gamla material, nya eller gamla konstruktioner som leder till skador eller som man misstänker kan leda till skador. Det kan vara skador som man tror kan härledas till en metod som varit rekommenderad under en längre tid, eller ett helt nytt material som med en viss metod misstänks leda till fel och skador. Ett problem i sammanhanget är att fel och skador kan uppstå lång tid efter det att materialet, metoden eller konstruktionen har använts i det aktuella byggprojektet. En huvudprincip bör vara att expertgruppens roll är att så tidigt som möjligt går ut med information om misstänkta fel och skador. Det följer försiktighetsprincipen som innebär att man så tidigt som möjligt slår larm om misstänkta fel och skador. Genom att auktoritativt sprida information går det också lättare att få in information från liknande projekt och därmed skapa en så allsidig katalog på befintliga skador och fel som möjligt. Det är också den möjlighet som expertgruppen har att så tidigt som möjligt varna för möjliga fel och brister, även om det inte gett utslag i Boverkets byggregler. Expertgruppens roll bör alltså vara att i största möjliga utsträckning varna så tidigt som möjligt varna för eventuella fel och brister som kan uppstå.

Däremot är det viktigt att det nyhetsbrev som expertgruppen publicerar inte innehåller subjektiva tyckanden utan objektiva fakta. Det ska vara sakförhållanden som presenteras och presumtiva samband mellan material, metod eller konstruktion och de konstaterade skadorna eller felen.

Min slutsats: Jag menar att expertgruppen bör bli en självständig avdelning inom ramen för Boverkets ram. Kansliet bör byggas upp med personalen vid Småhuskadenämnden som bas och med lokalisering vid nämndens lokaler i Stockholm. Expertgruppens ledamöter bör vara självständiga representanter för olika kompetensområden som kan ge auktoritet och legitimitet åt expertgruppens arbete. Expertgruppens ledamöter bör utses av regeringen.

14.5 Regler för buller i inomhusmiljön

Min uppgift har varit att ta ställning till hur reglerna för buller kan samordnas bättre mellan de olika myndigheterna samt se över förutsättningarna att förändra regelverket. Däremot har det inte ingått i mina uppgifter att se över regelverket för planprocessen.

Jag har vid min genomgång av myndigheternas uppföljning av buller i inomhusmiljön inte funnit anledning att rekommendera några ändringar i myndigheternas regler, inte heller vad gäller tillsynen av att reglerna efterlevs eller att ändra på myndigheternas befogenheter. Den skillnad som finns i bedömningen av vilka regler som ska tillämpas bör i princip lösas genom att den standard som upprättas bör tillämpas.

Min slutsats: Regler för riktvärden, tillsyn och uppföljning vad gäller bullerkrav på byggnaden och verksamheter i byggnaden är tillfredsställande och bör inte bli föremål för förändringar på nuvarande stadium.

14.6 Konsekvenser av mina förslag

Konsekvenserna av utredningens förslag är mycket måttliga.

Sammantaget är det följande förslag som har effekter på olika delar av samhällslivet:

- Expertgruppen för byggfel och skador inrättas i nuvarande Småhuskadenämndens lokaler. Jag räknar med en kostnad för expertgruppen och dess kansli kommer att uppgå till omkring 7 miljoner kronor årligen.

- Kommunerna bör få möjlighet att få ersättning för det arbete de utför med den obligatoriska ventilationskontrollen. Det är svårt att beräkna effekterna av ett sådant förslag eftersom det blir upp till kommunerna att ta ut en eventuell avgift för registerhållning etc. Sannolikt kommer det att innebära en högst marginell kostnadsökning för de fastighetsägare som är ålagda att utföra OVK med viss regelbundenhet.
- Det ska bli obligatoriskt att genomföra en ventilationskontroll i samband med försäljning av en- och tvåbostadshus för att upprätta en byggnadsdeklaration för byggnaden. Det kommer att innebära en merkostnad för fastighetsägaren vid överlåtelse av byggnaden. Å andra sidan utför de flesta fastighetsägare en så kallad jordabalksbesiktning vid försäljning och det bör vara en rimlig kostnad att också kontrollera ventilationens standard i det sammanhanget. Kostnaden för fastighetsägarna är svåra att beräkna.

Totalt sett kommer förslagen således att ha små samhällsekonomiska, statsfinansiella eller privatekonomiska, effekter.

Litteraturförteckning

Lagar och förordningar:

- Arbetarskyddsstyrelsens författningssamling (AFS 2000:42), Buller
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Arbetsmiljöförordning (1977:1166)
- Boverkets författningssamling (BFS 2002:19), kap. 7 Buller
- Boverkets författningssamling (BFS 1996:56) om ändring av föreskrifterna och allmänna råden om funktionskontroll av ventilationssystem
- Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.
- Förordning (1991:1273) om funktionskontroll av ventilations-system
- Lag (1993:320) om byggfelsförsäkring
- Miljöbalken (1998:808)
- Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
- Förordning (1993:712) om den statliga fonden för fukt- och mögelskador i småhus m.m.
- Plan- och bygglagen (1987:10)
- Plan- och byggförordningen (1987:383)
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2005:7) Höga ljudnivåer
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1999:21) tillsyn enligt miljöbalken – fukt och mikroorganismer
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1999:25) ventilation
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1999:22 och 2004:6) om tillsyn enligt miljöbalken – radon i inomhusluft

- Almqvist C, Wickman, M, Perfetti L, Berglind N, Renstrom A, Hedren M, Larsson K, Hedlin G & Malmberg P. *Worsening of asthma in children allergic to cats, after indirect exposure to cat at school*. American Journal of Respiratory Critical Care Medicine 2001; 163: 694–698
- Andersson Kjell och Norlén Urban (red.), *The indoor climate in the Swedish housing stock*, Boverket, Stockholm 1993.
- Arfvidsson, Jesper, Burke Stephan, Elmroth Arne, *Statistik över fukt- och mögelskador i byggnader*, Lunds tekniska högskola, 2003.
- Berglund B & Lindvall T (Eds.). *Community noise*. Stockholm, Archives of the Center for Sensory Research 2, 1995.
- Berglund B, Lindvall T, Schwela D & Goh K T. (Eds.) *Guidelines for community noise*. Geneva, World Health Organization, 2000.
- Bergström S G. *Bygghälsstudie inom SVR*. Väg- och vattenbyggaren 1989; 7:1–30.
- Bistrup M L (Ed.). *Health effects of noise on children and the perception of the risk of noise*. Copenhagen, National Institute of Public Health, 2001.
- Bornehag C G, Blomquist G, Gyntelberg F, Jarvholm B, Malmberg P, Nordvall L, Nielsen A, Pershagen G & Sundell J. *Dampness in buildings and health*. Nordic interdisciplinary review of the scientific evidence on associations between exposure to "dampness" in buildings and health effects (NORDDAMP). Indoor Air 2001; 11:72–86.
- Bornehag C G & Sundell J. *The association between asthma and allergic symptoms in children and phthalates in house dust: A nested case-control study*. Environmental Health Perspectives 2004; online 15 July.
- Boverket, *Bygglov, tillsyn och kontroll i byggandet*, Boverkets rapport av regeringsuppdragen om kommunernas resurser för bygglov och länsstyrelsernas tillsynsverksamhet
- Boverket, *Lågfrekvent buller i boendemiljön*, dnr B6086-534/2000, Karlskrona 2000.
- Boverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet God bebyggd miljö*, Karlskrona 2003.
- Boverket, *Bättre koll på underhåll*, Karlskrona 2003.
- Boverket, *Skydda ditt hus mot fuktskador – en kunskapsöversikt vid nybyggnad*, Karlskrona 2003.
- Boverket, *Tillämpning av riktvärden för trafikbuller vid planering för och byggande av bostäder*, Karlskrona 2004.

- Buller i barnstugor*. Stockholm, Tekniska högskolan i Stockholm, Akustikenheten, Arkitektursektionen, 1975.
- Byggforskningsrådet, *Sund inomhusmiljö – ett sätt att kvalitetssäkra förvaltningen*, Borås 2000.
- Byggkvalitet för framtiden*. Stockholm, Fritzes, 1997.(Statens offentliga utredningar 1997:177)
- Byggssektorns kretsloppsrad, *Byggssektorns miljöprogram 2003*, Stockholm 2003.
- Engvall, Karin, *A sociological approach to indoor environment and dwellings*, Uppsala universitet, 2003.
- Emenius Gunnel, *Indoor environment and recurrent wheezing in young children*, Karolinska Institutet, Stockholm 2003.
- Emenius G, Svartengren M, Korsgaard J, Nordvall L, Pershagen G & Wickman M. *Building characteristics, indoor air quality and recurrent wheezing in very young children* (BAMSE). *Indoor Air* 2004;14:34–42.
- Erlandsson, Martin, *Miljöanpassade byggnader: Specifika regler för bgedömning av byggnader i ett livscykelerspektiv*, IVL, Stockholm 2003.
- European Commission. *Green paper on future noise policy*. Brussels, European Commission, 1996.
- European Parliament. *Directive 2002/49/EC* relating to the assessment and management of environmental noise, 25 June 2002. Official Journal of the European Communities 2002, L 189.
- Handlingsplan mot buller* (SOU 1993:65)
- Hult Marie, *Värdering och säkring av inomhusmiljökvantiteter i byggnader*, , Chalmers, Institutionen för installationsteknik, Göteborg 2002.
- Klassning av bostäder och lokaler – energi, miljö och hälsa*, Stockholm 2001.
- Krav på funktionskontroll av ventilationssystem*, Boverket, Karlskrona, 2001.
- Kvarnström, Sofia, *Fuktmätning i nyproducerad betong*, Karlstads Universitet, 2003.
- Malmberg P, Skerfving S, Sigsgaard T & Verhoeff A. *Dampness in buildings as a risk factor for health effects*, EUROEXPO: A multidisciplinary review of the literature (1998–2000) on dampness and mite exposure in buildings and health effects. *Indoor Air* 2004;14(4): 243–257.
- MIBB – *Miljöinventering i befintlig bebyggelse*, Hyresgästföreningen, SABO, Fastighetsägarna, HSB och Riksbyggen, 2005.
- Miljöhälsorapport 2001*, Socialstyrelsen, Stockholm.

- Miljöhälsorapport 2005*, Socialstyrelsen, Stockholm.
- Miljöhälsoutredningen*, (SOU 1996:124)
- Naturvårdsverket, *Riktvärden för trafikbuller vid nyanläggning eller väsentlig ombyggnad av infrastruktur*, dnr 540-355-01.
- Norlén U & Andersson K. *Bostadsbeståndets inneklimat*. Stockholm, Statens institut för byggnadsforskning, 1993. (ELIB-rapport nr 7).
- Obligatorisk ventilationskontroll – uppföljning och erfarenhetsåterföring*, Boverket, Karlskrona, 1998.
- Prop. 2000/01:130, *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*
- Prop. 2001/02:128 *Vissa inomhusmiljöfrågor*
- Ramstedt Berith, *Sjuka hus – varför finns sådana och kan detta förhindras under byggprocessen?* Stockholms universitet, 2001.
- Shendell D G, Prill R, Fisk W J, Apte M G, Blake D & Faulkner D. *Associations between classroom CO2 concentrations and student attendance in Washington and Idaho*. *Indoor Air* 2004;14(5):333–341.
- SIS (Swedish Standards Institute), *Byggakustik – ljudklassning av utrymmen i byggnader – bostäder*, SS 25267, Stockholm 2004.
- Skapa sund innemiljö – utredningsmetodik vid hälsoproblem i lokaler*, UFOS, Stockholm 2004.
- Socialstyrelsen, *Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet – människors hälsa i miljö kvalitetsmålen*, Stockholm 2003.
- SOU 2000:44, *Från byggsekt till byggsektor*, byggkostnadsdelegationens betänkande, Stockholm 2000.
- SOU 2002:115, *Skärpning gubbar*, betänkande av byggkommissionen, Stockholm 2002.
- SOU 2004:109, *Energideklarering av byggnader – för effektivare energi-användning*, betänkande av Utredningen om byggnaders energiprestanda, Stockholm 2004.
- Stockholms miljöprogram – på väg mot en hållbar utveckling*, Miljöförvaltningen, Stockholm, 2003.
- Stockholms stad, *Trafikbuller och planering II*, Stockholm 2004.
- Söderberg L, Landström U & Kjellberg A. *Ljudmiljön i förskolor och dess inverkan på upplevelse och hälsa bland personal*. Stockholm, Arbetslivsinstitutet, 2001. (Arbetslivsrapport nr 2001:11).
- Tolstoy, Nikolaj, *The condition of buildnings*, KTH, Stockholm 1994
- Wargocki P, Sundell J, Bischof W, Brundrett G, Fanger P O, Gyntelberg F, Hanssen S O, Harrison P, Pickering A, Seppanen O & Wouters P. *Ventilation and health in non-industrial indoor*

- environments*. Report from a European interdisciplinary scientific consensus meeting (EUROVEN). *Indoor Air* 2002;17:113–128.
- Sandstedt E & Hallberg M. *Sjuka hus-problem i svenska grundskolor: En kommunstudie*. Uppsala Universitet, Institutet för urbanforskning, 2003. (Forskningsrapport 2003:2)
- World Health Organization. *The right to healthy indoor air*. Report on a WHO meeting. Bilthoven, The Netherlands, 15–17 May 2000.
- Västra Götalandsregionens *Miljömedicinska Centrum*, Lidköpings kommun och Skara kommun, Rapport från ljudnivåmätningar på förskolor och skolor i Lidköping och Skara kommun 2002–2003.

Expertgruppens sammansättning

Eva Andersson, SABO

Marie Becker, Socialstyrelsen

Karin Eriksson, Statens folkhälsoinstitut

Kristina Gabrieli, Sveriges byggindustrier

Johan Hedström, Småhuskadenämnden

Göran Hedenblad, Boverket (i arbetet med delrapport)

Kjell Johansson, Byggnads

Hans-Olof Karlsson-Hjorth, Boverket

Jari Lalli, Statens fastighetsverk

Ted Rapp, Sveriges Byggindustrier (i arbetet med delrapport)

Annika von Scheele, Boverket (i arbetet med slutrapport)

Susanna Skogsberg, Hyresgästföreningen

Kerstin Wennerstrand, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Kommittédirektiv



Frågor om fukt, mögel och buller i byggnader m.m. Dir. 2004:16

Beslut vid regeringssammanträde den 12 februari 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att föreslå nya delmål till det nationella miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö vad gäller fukt, mögel och buller inomhus, utvärdera den obligatoriska ventilationskontrollen samt föreslå en organisation för analys av byggfel och skador.

Utredaren skall

- föreslå delmål för att komma till rätta med fukt och mögel i befintliga byggnader fördelade på kategorier av byggnader, såsom skolor och förskolor m.m., lämna förslag till lämpliga kostnadseffektiva åtgärder för att uppnå delmålen och ange målgrupper för åtgärderna,
- i samarbete med berörda myndigheter redovisa brister i nuvarande regelsystem avseende bl.a. tillämpnings- och tillsynsvägledning beträffande bullerförhållandena i inomhusmiljön och lämna förslag till förändringar,
- föreslå delmål för buller i inomhusmiljön och lämna förslag till lämpliga kostnadseffektiva åtgärder för att uppnå delmålen och ange målgrupper för åtgärderna,
- redovisa i vad mån syftet med den obligatoriska ventilationskontrollen har uppnåtts och med hittills vunna erfarenheter som grund föreslå de förändringar i gällande bestämmelser som är lämpliga,
- föreslå organisation och arbets sätt för en permanent expertgrupp med uppgift att samla in, analysera och föra ut information om fel och skador i byggnader och anläggningar.

Bakgrund och syften

Fortsatt arbete med delmål för inomhusmiljön

Riksdagen har beslutat (prop. 2001/02:128, bet. 2001/02: BoU14, rskr. 2001/02:291) om ett delmål beträffande inomhusmiljö till det nationella miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Delmålet uttrycks enligt följande.

År 2020 skall byggnader och deras egenskaper inte påverka hälsan negativt. Därför skall det säkerställas att

- samtliga byggnader där människor vistas ofta eller under längre tid senast år 2015 har en dokumenterat fungerande ventilation,
- radonhalten i alla skolor och förskolor år 2010 är lägre än 200 Bq/m³ luft och att
- radonhalten i alla bostäder år 2020 är lägre än 200 Bq/m³ luft.

I proposition Vissa inomhusmiljöfrågor (prop. 2001/02:128) anges att det fortsatta arbetet med inomhusmiljöfrågor bör inriktas på att komma till rätta med bl.a. fukt, mögel och buller.

I prop. 2000/01:130 beskrivs hur uppföljningen av miljö kvalitetsmålen skall gå till. Det beslutade delmålet för inomhusmiljö innebär att inomhusmiljön förs in i den samlade reguljära uppföljningen av miljömålen. Avsikten med uppföljningen är att regeringen årligen lämnar en översiktlig rapport till riksdagen om hur arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen fortskrider. En fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen avses ske vart fjärde år med syfte att klarlägga om styrmedel eller mål behöver korrigeras. Uppgiften att utveckla, kvalitetssäkra och vidmakthålla driften av lämpliga indikatorer ligger på särskilt utpekade miljömålsansvariga myndigheter. Boverket har denna uppgift för det nationella miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Socialstyrelsen har det övergripande ansvaret för hälsa i miljömålsarbetet. Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö är ett av fem mål som bedöms ha störst betydelse för människors hälsa.

Flera myndigheter har också ansvar för olika regelverk som berör inomhusmiljön främst Boverket, Socialstyrelsen och Arbetsmiljöverket.

Inomhusmiljön är en angelägenhet för alla inom bygg- och fastighetssektorn och har stor betydelse för alla de som bor i eller brukar byggnader. Enligt propositionen Vissa inomhusmiljöfrågor

bör därför såväl nya som befintliga byggnaders egenskaper i vissa avseenden deklarerar. Deklarationerna bör kunna användas både för uppföljningen av miljömålen och som en del av den information som normalt lämnas vid ägarbyten och uthyrning av bostäder och lokaler. Dessutom finns ett behov av att samla uppgifter från deklARATIONERNA på nationell nivå. Regeringen har genom beslut den 27 juni 2002 beslutat tillkalla en utredare med uppgift bl.a. att allsidigt belysa frågor om byggnadsdeklARATIONER samt utformning av ett nationellt register om byggnaders egenskaper (dir. 2002:93). Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 mars 2004.

Inom ramen för det övergripande målet för bostadspolitiken prioriteras i regeringens arbete bl.a. en effektiv byggsektor i konkurrens som bl.a. beaktar bostadskonsumenternas intressen av sunda och ändamålsenliga bostäder av god kvalitet till rimliga kostnader, dvs. bygg- och boendekostnader så att även grupper som har svårt att hävda sig på bostadsmarknaden kan få möjlighet till ett rimligt boende.

Uppgifter om byggnadsbeståndet

Tillgängliga uppgifter på riksnivå om teknisk utformning av byggnader återger förhållandena år 1992 avseende bostäder och år 1991 avseende lokaler. De uppgifter som belyser byggnadsbeståndets tekniska egenskaper baseras på två landsomfattande undersökningar, de s.k. ELIB och STIL undersökningarna. ELIB-studiens huvudsyfte var att beskriva bostadsbeståndets tekniska egenskaper, inomhusklimat och möjligheter att effektivisera energianvändningen, särskilt elanvändningen. STIL-studiens huvudsyfte var att beskriva lokalbeståndets tekniska egenskaper, installationer och elektrisk utrustning, användning av el och värme etc. Undersökningarna genomfördes i form av statistiska urvalsundersökningar av slumpmässigt utvalda objekt spridda över hela landet. Data insamlades genom besiktningar och tekniska mätningar i de utvalda byggnaderna, enkäter till de boende respektive lokalanvändarna och genom datauttag från olika befintliga register.

Buller i byggnader

Ca 2 miljoner människor bedöms vara utsatta för bullernivåer från flyg-, väg- och järnvägstrafik över de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom. Av dessa är ca 1,6 miljoner störda av vägtrafikbuller. Exempel på andra typer av buller som brukar betecknas som störande är ljud från installationer i byggnader till inomhus- och utomhusmiljön, höga ljudnivåer från restauranger och vid konserter, buller och störande ljud på arbetsplatserna och i fritidsmiljön.

Riksdagen beslutade 1997 (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97: TU7, rskr. 1996/97:174) om etappmål för buller. Etappmålen utgick från angivna riktvärden för trafikbuller, som normalt inte bör överskridas vid nybyggnad av bostäder eller vid nybyggnad eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur. Riksdagen har vidare beslutat (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36) om delmål inom det nationella miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö bl.a. avseende buller. Målet är formulerat enligt följande.

Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder skall ha minskat med 5 procent till år 2010 jämfört med år 1998.

Frågor om buller behandlades även i proposition Vissa inomhusmiljöfrågor. I propositionen betonades särskilt vikten av att barn och ungdomar inte utsätts för skadliga ljudnivåer. Regeringen uttalade avsikten att återkomma med ytterligare delmål för buller efter den första utvärderingen av miljömålen. Som en förberedelse för detta har Naturvårdsverket fått i uppdrag att tillsammans med övriga berörda myndigheter ta fram riktvärden för andra miljöer än de som i dag finns fastställda. Uppdraget har redovisats till regeringen i rapporten, Riktvärden för trafikbuller vid nyanläggning eller väsentlig ombyggnad av infrastruktur - Förslag till utveckling av definitioner (dnr M2001/5314/Mk). I propositionen redovisades ett regeringsuppdrag som Boverket haft beträffande lågfrekvent buller i boendemiljöer där det konstateras att lågfrekvent buller upplevs som störande där det uppträder, att de tekniska möjligheterna att förebygga och åtgärda sådant buller är goda och att myndighetskraven som gäller lågfrekventa ljud i bostäder är ändamålsenliga. Vad gäller lågfrekvent ljud från installationer utomhus, främst fläktar, finns enligt Boverkets mening brister i bygglovhanteringen. Denna fråga kommer att behandlas inom ramen för översynen av plan- och bygglagstiftningen (dir. 2002:97). Genom re-

geringsbeslut i augusti 2002 fick Socialstyrelsen i uppdrag att utvärdera om regelverket kring höga ljudnivåer ger avsedd effekt samt att klarlägga eventuella brister i reglerna. Uppdraget har redovisats till regeringen (Socialdepartementet) den 30 maj 2003. Ärendet bereds i regeringskansliet.

Flera myndigheter har ansvar för olika regelverk som berör buller i inomhusmiljön främst Boverket, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Naturvårdsverket. Mot den bakgrunden finns anledning att se över det nuvarande regelsystemet och redovisa eventuella brister.

Ventilation i byggnader

Mot bakgrund av bl.a. en noterad ökning av allergier och annan överkänslighet beslutade riksdagen (prop. 1990/91:145, 1990/91:BoU19, rskr. 1990/91:353) att införa en obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystem. Bestämmelserna om verksamheten finns i förordningen (bet. 1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem. Boverket har med stöd av bestämmelserna utfärdat föreskrifter och allmänna råd för verksamheten (BFS 1992:15). Enligt nu gällande bestämmelser omfattar den obligatoriska ventilationskontrollen t.ex. inte den fortlöpande kontrollen av ventilation i småhus. En fortlöpande väl fungerande ventilation i byggnader är nödvändig för att begränsa inomhusmiljöproblemen inte minst till följd av fukt. Mot den bakgrunden skall följande åtgärder ses:

- Regeringens uppdrag (dir. 1996:39) till en utredare att bl.a. redovisa erfarenheter av den obligatoriska ventilationskontrollen. Utredningen konstaterade (SOU 1997:177) att den slutsats som med säkerhet kunde dras, var att den av Boverket föreskrivna tidplanen för kontrollerna inte hade infriats. I bästa fall, konstaterade utredningen, hade ventilationssystemen i flertalet byggnader funktionskontrollerats en gång vid utgången av år 1997. En mycket stor andel av kontrollerade ventilationssystem hade därtill påtagliga brister.
- Det tidigare redovisade beslutade delmålet för inomhusmiljö som understryker ventilationens betydelse. Ventilationsåtgärder vidtas inte sällan för att avhjälpa problem med radon. Det är därför mycket väsentligt att ventilationssystem som installerats

med detta syfte bibehåller sin funktion. Det bör klarläggas i vad mån ventilationskontroll görs för att bibehålla radonhalten på avsedd nivå, förutom syftet att få bättre inomhusluft.

- Regeringens beslut den 24 februari 2000 som innebär bl.a. att Boverket i enskilda fall har fått medge undantag från den obligatoriska funktionskontrollen av ventilationssystem under högst fem år. Syftet är att samordna och uppmuntra de olika initiativ som kontinuerligt säkrar funktionen hos ventilationssystemen. Erfarenheterna av verksamheten skall redovisas senast den 1 september 2005.
- Regeringens beslut att tillsätta en särskild utredare (dir. 2002:93) med uppgift bl.a. att redovisa och göra en analys av ändamål och utformning av en obligatorisk eller frivillig byggnadsdeklaration som innehåller uppgifter om bl.a. ventilation.

Åtgärder mot byggfel och skador

År 1995 ändrades plan- och bygglagstiftningen med inriktning på att tydliggöra rollerna och ansvaret i byggandet och därmed skapa förutsättningar för bättre kvalitet. Samtidigt infördes ett nytt och från bygglovprövningen fristående tillsyns- och kontrollförfarande beträffande de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk. Det nya kontrollsystemet har i olika sammanhang utsatts för kritik. Genom beslut den 27 juni 2002 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att göra en bred översyn av plan- och bygglagstiftningen (dir. 2002:97). I uppdraget ingår bl.a. att se över det kontrollsystem som lagen förutsätter för att samhällskraven på byggnader och anläggningar skall kunna uppfyllas. I miljöbalken tydliggörs verksamhetsutövarens egenansvar. I egenansvaret ingår bl.a. att fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att förebygga olägenheter för människors hälsa eller miljö.

Under 1970- och 1980-talen drabbades det yngre småhusbeståndet av mögelskadorna i förhållandevis stor omfattning. Mögelskadorna drabbade även skolor och daghem. Bland de faktorer som orsakade eller bidrog till skadorna kan nämnas, att nya och oprövade material använts liksom olämpliga konstruktionslösningar samt att byggnader uppfördes på marktyper som vanligen inte brukar bebyggas. Av sociala och ekonomiska skäl har statligt ekonomiskt stöd sedan år 1983 lämnats för att avhjälpa fukt- och

mögelskador i bostadshus. Utformningen av stödet till egnahem har i huvudsak enligt nuvarande utformning funnits sedan år 1985. Statens ekonomiska stöd avser att bidra till att avhjälpa fukt- och mögelskador som kan relateras till tekniska brister när byggnaderna uppfördes. Enligt gällande bestämmelser kan stöd lämnas till egnahem som är uppförda före år 1989 och är yngre än 25 år gamla. Bestämmelserna om stödet finns i förordningen (1993:712) om den statliga fonden för fukt och mögelskador i småhus, m.m.

Även under 1990-talet har fel och skador i byggnader och anläggningar redovisats. I sitt betänkande Skärpning gubbar (SOU 2002:115) föreslog byggkommissionen bl.a. att Boverket skall få i uppdrag att inrätta en haverikommission med uppgift att utreda orsakerna till byggfel i enskilda fall. Betänkandet har remissbehandlats och frågan bereds i Regeringskansliet.

På regeringens initiativ har företrädare för byggsektorn bildat ett råd för byggkvalitet (BQR) med huvudsyfte att intensifiera och påskynda arbetet med att få till stånd ett mera systematiskt kvalitetsarbete på byggområdet och i förvaltningen av byggnadsverk.

Likaså har de stora statliga byggherrarna, beställarna och förvaltarna bildat ett samverkansforum med huvudsyfte att samverka i frågor om kompetensutveckling. Samverkansforum syftar även till att skapa bättre förutsättningar för att samhällets krav på byggnadsverk skall infrias och därmed minska kvalitetsfelen och kostnaderna. På regeringens uppdrag startade år 1999 ett dialogprojekt, Bygga, bo och förvalta för framtiden. I syfte att analysera hinder och möjligheter för att driva utvecklingen i hållbar riktning har deltagarna i projektet, ett antal företag inom byggsektorn samt kommuner arbetat inom sju prioriterade åtgärdsområden.

Dialogprojektet har lett till överenskommelser och frivilliga åtaganden mellan företrädare för sektorn och regeringen. Överenskommelserna och de frivilliga åtagandena har inriktats på en effektiv energianvändning, en hälsosam inomhusmiljö och en effektiv resursanvändning. Under år 2003 har 28 företag, fyra kommuner, en myndighet och företrädare för regeringen undertecknat sådana överenskommelser.

I propositionen Vissa inomhusmiljöfrågor har regeringen angett att beredskap bör skapas för att snabbt analysera orsaker till uppkomna skador och brister i nya byggnader. Vidare anges att det finns anledning att inom ramen för Boverkets myndighetsansvar ytterligare öka bevakningen av hur lagstiftningen följs liksom att ha

beredskap för att snabbt kunna genomföra granskning av orsaksambanden vid påträffade skador eller brister i nybyggnader.

Uppdraget

Nya delmål för fukt och mögel i befintliga byggnader

Som framgått av problembeskrivningen måste arbetet med frågor om fukt och mögelproblem omfatta alla typer av byggnader, inte minst sådana där barn och ungdom vistas t.ex. skolor och förskolor. Vidare framgår att uppgifterna på riksnivå beträffande byggfel och skador är ca tio år gamla. Vissa kompletteringar har dock gjorts senare.

Utredaren skall sammanställa befintliga material som tillkommit den senaste tioårsperioden (rapporter och utredningar med uppgifter) om brister i form av fukt och mögel i byggnader. Utredaren skall utifrån sammanställningen analysera orsakerna till dessa brister och föreslå de nya delmål beträffande fukt och mögel som uppgifterna medger. Delmålen skall fördelas på olika kategorier av byggnader, såsom skolor och förskolor. För att föreslagna delmål skall vara operationella och uppföljningsbara måste de avgränsas till vad som orsakat bristerna.

Utredaren skall i arbetet med att formulera delmål för att komma till rätta med fukt och mögel samråda med utredningen om frågor om byggnadsdeklarationer, byggnadsregister och byggfelsförsäkringar (dir. 2002:93) beträffande uppföljningen av delmålen. Vidare skall utredaren i delmålsarbetet samarbeta med Boverket som är ansvarigt för det nationella miljö kvalitetsmålet God byggd miljö.

Utredaren skall lämna förslag till lämpliga kostnadseffektiva åtgärder som leder till att delmålen uppnås och ange målgrupper för åtgärderna. Utredaren skall i sitt arbete beakta alla tekniska egen-skapskrav på byggnader liksom övriga krav i plan- och bygglagstiftningen. Arbetet med att genomföra det i november 2002 beslutade EG-direktivet (2002/91/EG) om byggnaders energiprestanda skall också uppmärksammas.

Om utredaren finner att befintliga uppgifter och underlag inte gör det möjligt att i tillräcklig omfattning formulera delmål beträffande fukt och mögel skall bristerna i underlaget redovisas. Utredaren skall belysa hur bättre underlag om fel och skador i bygg-

nadsbeståndet, dvs. byggnadsbeståndets skick, skall tas fram. I arbetet ingår att redovisa förslag till uppläggning, kostnader och finansiering av ett sådant arbete. Vidare ingår att redovisa olika intressenter i ett sådant projekt liksom intresset för att bidra med finansieringen av arbetet. Redovisningen skall även omfatta en tidplan för att genomföra ett sådant projekt.

Buller i byggnader

Utredaren skall i samarbete med berörda ansvariga myndigheter redovisa brister beträffande bullerförhållanden i inomhusmiljön. Buller som når eller skapas i inomhusmiljö där barn och ungdomar vistas skall särskilt belysas. Utredaren skall lämna en redovisning av brister i nuvarande regelsystem, som oklara ansvarsförhållanden, tillämpnings- och tillsynsvägledning samt lämna förslag till förändringar. I arbetet ingår vidare att föreslå de delmål för att komma till rätta med buller i inomhusmiljön som tillgängliga rapporter medger. Delmålen skall omfatta och redovisas per bullerkälla t.ex. byggnaden, dess installationer, utrustning i byggnader och beteende. Vidare skall förslag lämnas till lämpliga kostnadseffektiva åtgärder för att uppnå redovisade mål. Utredaren skall också ange de målgrupper åtgärderna avser.

Ventilation i byggnader

Utredaren skall redovisa i vad mån syftet med den obligatoriska ventilationskontrollen har uppnåtts. I arbetet ingår att med hittills vunna erfarenheter som grund föreslå de ändringar av gällande bestämmelser för verksamheten som befinns lämpliga, hit hör frågor om bl.a. lokal behörighet för ventilationskontrollanter och dess påverkan på kompetensen samt tillsynsansvar hos skilda myndigheter. Vidare ingår i arbetet att belysa frågor om innehåll och utfärdande av intyg i anslutning till resultat av ventilationskontrollen m.m. I arbetet ingår att klarlägga omfattningen av kontroll av ventilation som har till syfte att också avhjälpa radonproblem. I frågor om tillsyn och kontroll skall utredaren samråda med utredningen om översyn av plan- och bygglagstiftningen (dir. 2002:97). Vad gäller administrativa förfaranden mellan byggnadsägare och tillsynsmyndighet skall utredaren samråda med utredningen som har

till uppgift att belysa frågor om byggnadsdeklarationer, byggnadsregister och byggfelsförsäkringar (dir. 2002:93). I uppdraget ingår vidare att redovisa andra kontroller som förutsätts ske av byggnader av skilda anledningar. Som exempel kan nämnas fastighetsägarens ansvar enligt miljöbalken att fortlöpande kontrollera byggnadens skick och den kontroll i det sammanhanget som krävs vid klagomål samt kontroller som sker i samband med arbetsmiljöinspektioner. Utredaren skall lämna förslag till lämplig samordning av sådana kontroller.

Expertgrupp för byggfel och skador

Som framgått tidigare skall i arbetet med att formulera nya delmål till miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö för fukt, mögel och buller underlag beträffande förhållanden i befintliga byggnader och anläggningar samlas in. Det är viktigt att också ta till vara miljö- och hälsoskyddsnämndernas erfarenheter av inomhusmiljöproblematiken i den befintliga bebyggelsen, liksom deras tillsyn inom området enligt miljöbalken. Detta material kan användas till att analysera orsakssambanden vid påträffade skador i byggnader. Analysen kan vidare bidra till att se vilka fel som återkommer och vilka misstag som upprepas.

Särskilt viktigt är att analysera huruvida uppkomna fel och brister kan hänföras till byggbestämmelserna m.m. samt brister i tillsyns- och kontrollverksamheten.

För att minska omfattningen av upprepade fel och skador i byggnader och anläggningar samt få underlag för att revidera Boverkets byggregler och ta ytterligare steg i riktning mot formulering av verifierbara funktionskrav bör det inrättas en expertgrupp.

Utredaren skall föreslå följande.

1. Hur en permanent expertgrupp med uppgift att inhämta, analysera och föra ut information om alla typer av fel och skador i byggnadsverk skall organiseras och arbeta. Två alternativ bör redovisas, en självständig grupp inom Boverket alternativt en fristående grupp utanför verket. Vidare ingår att överväga lämplig sammansättning av expertgruppen. I uppdraget ingår att föreslå former för uppbyggnad av en databas för fel och skador i byggnader och anläggningar.

2. Hur information om uppkomna fel och skador så snabbt som möjligt skall komma till expertgruppens kännedom.
3. Formerna för en granskning av orsakssambanden av uppdagade fel och skador. Här ingår analys av orsakerna till att bristerna uppkommit, bristande kunskap, bristande fackmässighet, slarv etc. samt redovisning av förslag till åtgärder beroende på orsak.
4. Former för att föra ut resultatet av analysen för att undvika nya liknande fel och skador, varvid målgrupper för budskapet skall anges.

Miljöbedömning

Utredaren skall bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för byggnaders energiprestanda och miljön. Därvid skall särskilt analyseras hur förslagen påverkar möjligheterna att uppnå miljö-kvalitetsmål som riksdagen godkänt och som är relevanta beträffande inomhusmiljöfrågor m.m. (jfr. prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183, prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02 :163, prop. 2000/01: 130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02: 36 och prop. 2001/02: 128, bet. 2001/02:BoU14, rskr. 2001/02:291).

Konsekvenser

Enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) skall konsekvenserna i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Utredaren skall analysera konsekvenserna av förslag till nya delmål för alla berörda i bygg- och fastighetssektorn, däribland byggnadsägare och boende. Till detta kommer att även konsekvenserna för barn och unga skall redovisas, där så är relevant. I konsekvensanalysen ingår att bedöma de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att uppnå föreslagna delmål. Utredaren skall särskilt uppmärksamma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för staten, kommunerna och enskilda samt de samhällsekonomiska konsekvenserna. Vidare skall konsekvenserna för små företag belysas. Utredaren skall i denna del samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning, NNR. Om förslagen innebär kost-

nadskonsekvenser för staten, kommuner eller landsting, skall även förslag till finansiering anges.

Utredaren skall beakta kostnadsaspekterna och så långt möjligt söka minimera kostnaderna i samband med byggandet och förvaltning av byggnader. Därvid skall beaktas prioriteringar inom ramen för det bostadspolitiska målet beträffande sunda och ändamålsenliga bostäder av god kvalitet till rimliga kostnader. Utredaren skall också beakta intresset av att begränsa de administrativa bördor förslagen kan leda till för berörda företag. Utredaren skall vid utformningen av sina förslag beakta de eventuella krav på anpassning som Sveriges medlemskap i Europeiska unionen medför.

Arbetets utförande och tidsplan

Utredaren skall samråda med, förutom Boverket och Socialstyrelsen, andra berörda myndigheter och organisationer samt företrädare för berörda delar av näringslivet. Vidare skall samråd ske i tillämpliga delar med utredningen om frågor om byggnadsdeklarerationer, byggnadsregister och byggförsäkringar (dir. 2002:93), utredningen om översyn av plan- och bygglagstiftningen (dir.2002:97), kulturbebyggelseutredningen (dir. 2003:16) samt utredningen om Genomförande av EG-direktivet om byggnaders energiprestanda (dir. 2003:139). Utredaren skall senast den 30 mars 2004 redovisa en tidplan för och en översikt av uppläggningsarbetet. Ett första steg beträffande förslag till delmål avseende fukt och mögel i byggnader samt buller i inomhusmiljön skall redovisas senast den 1 juli 2004. En slutlig redovisning till regeringen av utredningsarbetet skall ske senast den 1 juni 2005.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Byggnadsmiljöutredningen
(M 2004:01)**

**Dir.
2004:161**

Beslut vid regeringssammanträde den 2 december 2004

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen tillkallade i februari 2004 en särskild utredare (dir. 2004:16) med uppdrag att föreslå nya delmål till det nationella miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö vad gäller fukt, mögel och buller inomhus, utvärdera den obligatoriska ventilationskontrollen samt föreslå en organisation för analys av byggfel och skador.

Utredningen, som har antagit namnet Byggnadsmiljöutredningen, ges nu i uppdrag att därutöver utreda olika organisatoriska utvecklingsalternativ för Fonden för fukt- och mögelskador.

Fonden för fukt- och mögelskador

Verksamhetens bakgrund och syfte

Under 1970- och 1980-talen uppmärksammades att det yngre småhusbeståndet drabbades av fukt- och mögelskador i förhållandevis stor omfattning. Nybyggandet av småhus var omfattande och ingick i det s.k. miljonprogrammet. Exempel på faktorer som bidrog till skadorna var olämpliga konstruktionslösningar, att nya och delvis obeprövade material användes och att mark bebyggdes som tidigare inte brukade bebyggas. Av sociala och ekonomiska skäl infördes ett statligt stöd för att komma till rätta med problemen i småhus.

En särskild nämnd inrättades där delar av byggsektorn enligt ett särskilt avtal svarade för skadekostnaderna. Denna skadenämnd är avvecklad sedan 1991. Sedan dess hanteras det ekonomiska stödet av ett kansli, som utgör en enhet inom Kammarkollegiet. Kansliet bedriver sin verksamhet under arbetsnamnet Småhusskadenämnden. Besluten fattas av en av regeringen tillsatt styrelse och medel för

verksamheten anvisas i stadsbudgeten under ett anslag benämnt 31:5 Bidrag till Fonden för fukt- och mögelskador.

Det statliga bidraget avser att avhjälpa fukt- och mögelskador som kan relateras till tekniska brister när byggnaderna uppfördes. När stödet infördes lämnades bidrag till småhus som var 30 år eller yngre och färdigställda senast 1988. I mitten på 1990-talet ändrades bestämmelserna bl.a. till att avse småhus som är 25 år eller yngre. Motiveringen var att skador som uppträder när husen är ca 30 år inte sällan beror på bristande underhåll. I 2005 års budgetproposition föreslår regeringen en återgång till de ursprungliga reglerna, dvs. att bidrag får lämnas till småhus som är yngre än 30 år och färdigställda senast 1988. Skälet är att det fortfarande, enligt Boverkets rapport Bättre koll på underhåll, oktober 2003, finns många småhus äldre än 25 år som har fukt- och mögelskador som kan relateras till brister i husets konstruktion vid dess uppförande.

Verksamhetsförändring

När den nuvarande stödverksamheten infördes 1985 var syftet att de småhusägare som hade blivit drabbade av fukt- och mögelskador på grund av fel rekommendationer i byggregler eller okunskap skulle ha möjlighet att få stöd för att åtgärda skadorna. Fukt- och mögelskador i byggnader, nya som gamla, har dock fortsatt att präglade debatten de senaste åren. Med hänsyn till att det är bidragsreglernas utformning som styr vilka småhusägare som är bidragsberättigade och inte behovet av åtgärder mot fukt- och mögelskador som uppkommit på grund av brister vid byggutförandet, har det under en längre tid pågått diskussioner om en eventuell utvidgning av fondens regler till att gälla yngre eller äldre småhus. Andra diskussioner handlar om ett eventuellt behov av stöd för att förbättra inomhusmiljön i skolor och förskolor. Dessa diskussioner tar även sin utgångspunkt i regeringens strävan att bostadsbeståndet skall ha en god standard, vilket exempelvis innebär ökade krav på en god inomhusmiljö. Enligt det av riksdagen fastlagda delmålet för inomhusmiljö som ingår i miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö skall byggnader och deras egenskaper inte påverka hälsan negativt efter 2020. Samtidigt är det byggherren och fastighetsägaren som har ansvar för byggnadens kvalitet och dess underhåll. Som tidigare nämnts föreslås en återgång till de ursprungliga åldersbestämmelserna i budgetpropositionen för 2005. Det innebär

att egnahemsägare från och med 2005 kan ansöka om bidrag för åtgärder mot fukt- och mögelskador för hus som är yngre än 30 år.

Förvaltningspolitiska intentioner

Regeringen har bl.a. i den förvaltningspolitiska propositionen och det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst angett principerna för organiseringen av statsförvaltningen. Regeringens inriktning är bl.a. att värna om kärnverksamheten i det fortsatta arbetet med att renodla statlig verksamhet. Syftet är att öka effektiviteten och verksamhetens ändamålsenlighet i förhållande till de mål som har lagts fast av riksdagen.

Boverket är den myndighet som har ansvar för samhällsplanering, stadsutveckling, byggande och boende. I byggande och boende ingår inomhusmiljö. Boverket har även ansvar för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö där ett av delmålen handlar om inomhusmiljö. Målet är att 2020 skall byggnader och deras egenskaper inte påverka hälsan negativt. Boverket betalar även ut bidrag till egnahem för åtgärder mot radon. Vidare har Boverket bemyndigande att utarbeta föreskrifter samt utöva tillsyn inom sitt ansvarsområde. Detta inkluderar t.ex. frågor om radon och ventilation. Ventilation har i många fall beröringspunkter med åtgärder mot både radon samt fukt- och mögel.

Mot bakgrund av att Byggnadsmiljöutredningen har fått i uppdrag att bl.a. ta fram mål och åtgärdsförslag för byggnadsrelaterade fukt och mögelfrågor, anser regeringen att även olika organisatoriska utvecklingsvägar för Fonden för fukt- och mögelskador bör analyseras av samma utredning.

Uppdraget

Byggnadsmiljöutredningen (2004:01) ges i uppdrag att utreda olika organisatoriska utvecklingsalternativ för Fonden för fukt- och mögelskador, även kallad Småhuskadenämnden.

Utredningen bör omfatta följande alternativ, men kan även innehålla andra utvecklingsvägar:

1. att stödet till ägare av småhus avvecklas i enlighet med gällande tidsbestämmelser, och
2. att verksamheten inom fonden överförs till Boverket.

I alternativ 2 skall utredningen särskilt belysa och analysera hur ärendehantering och beslutsgång kan hanteras inom Boverket liksom hur den kompetens och erfarenhet som byggts upp inom fonden och dess nätverk av skadeutredare/konsulter kan tillvaratas och överföras till Boverket.

Utredningen skall beräkna kostnaderna för föreslagna åtgärder och analysera de samhällsekonomiska, miljömässiga och statsfinansiella effekterna av förslagen. Uppkommer kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten skall en finansiering föreslås. Även förslagets effekter för enskilda personer och företag samt för näringslivet i stort skall redovisas. Utredningen skall redogöra för konsekvenserna för små företag i enlighet med frågeställningarna i 3 § förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor. Redovisningen skall innefatta nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget är ett tillägg till det tidigare uppdrag som beslutades i februari 2004 (dir. 2004:16).

Arbetets genomförande och tidplan

Arbetet skall ske utifrån uppsatta mål och strategier på politikområdena bostadspolitik, miljöpolitik och folkhälsopolitik. Kommittén skall i sitt uppdrag särskilt beakta barnperspektivet.

Kommittén skall i sitt arbete samverka med Fonden för fukt- och mögelskador, Kammarkollegiet, Boverket och Statskontoret samt föra en dialog med andra berörda myndigheter och relevanta intresseorganisationer.

Kommittén skall redovisa uppdraget till regeringen senast den 1 juni 2005.

(Miljödepartementet)

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inläst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknytningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggförsäkring.
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.

37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.
38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshandlingen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjulning. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering.
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige
– befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster
– smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inläst?

En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]

Konsumentskydd vid modemkapning. [20]
Storstad i rörelse.

Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]

Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]

Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. [40]

Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]

Vårdnad – Boende – Umgänge.
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. [43]

Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]

Utrikesdepartementet

KRUT

Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]

Effektivare handläggning av anknytningsärenden. [14]

Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]

Unionsmedborgares rörlighet inom EU. [49]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Säker information. Förslag till informations-säkerhetspolitik. [42]

Socialdepartementet

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]

Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]

Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]

Reformerat system för insättningsgarantin. [16]

Prospektansvar. [18]

Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]

Vinstandelar. [21]

Nya upphandlingsregler. [22]

en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]

Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]

Regeringens stabsmyndigheter. [32]

Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]

Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. [53]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Riktlinjer för en ny tillståndspériod. [1]

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Finansiering och skatter. [2]

Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-

konvention om stulna eller olagligt

utförda kulturföremål. [3]

Bokpriskommissionens slutrapport.

Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]

Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]
Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. [31]
Tolkutbildning – nya former för nya krav. [37]
Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. [48]

Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]
Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]
På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. [36]
Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshandlingen. [44]
Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. [51]
Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. [52]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. [10]
Lagen om byggförsäkring.
En utvärdering. [30]
Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]
Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. [47]
Bättre inomhusmiljö. [55]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]
Postmarknad i förändring. [5]
Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]
Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [24]
Skog till nytta för alla? [39]
Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. [45]
Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [46]
Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. [50]