

Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen beslutade den 21 februari 2002 att tillkalla en kommission för att föreslå åtgärder som syftar till att främja konkurrensen och motverka konkurrensbegränsande beteende, användande av svart arbetskraft och kartellbildning inom bygg- och anläggningssektorn. Kommissionen skall vidare föreslå åtgärder som syftar till att hålla nere byggkostnaderna och höja kvaliteten inom bygg- och anläggningssektorn.

Åtgärderna skall syfta till att bryta strukturer som motverkar en effektiv konkurrens och pristransparens, motverka användningen av svart arbetskraft, stärka byggherrekompetensen samt tydliggöra ansvaret för större entreprenadarbeten.

Den 22 februari 2002 förordnades som ordförande i kommissionen dåvarande landshövdingen, numera generaldirektören Lars Eric Ericsson, Finansdepartementet och som ledamöter generaldirektören Ines Uusmann, Boverket, generaldirektören Ann-Christin Nykvist, Konkurrensverket (t.o.m. den 21 oktober 2002), generaldirektören Mats Sjöstrand, Riksskatteverket samt generaldirektören Lars-Erik Liljelund, Naturvårdsverket.

Kommissionen har antagit namnet Byggkommissionen (Fi 2002:01).

Sedan Ann-Christin Nykvist den 21 oktober 2002 utnämnts till statsråd och samma dag lämnat sitt uppdrag i kommissionen, förordnades fr.o.m. den 22 oktober 2002 avdelningschefen Peter Delden, Konkurrensverket, som sakkunnig i konkurrensfrågor.

Sonny Modig, projektledare för Boverkets Byggkostnadsforum, har varit kommissionens huvudsekreterare fr.o.m. den 1 mars 2002.

Kammarrättsassessor Åsa Ärlebrant, har sedan den 31 maj 2002 varit sekreterare åt utredningen, med särskild uppgift att utarbeta förslag till ny lagstiftning för att motverka användandet av svart arbetskraft vid utförande av entreprenadarbeten inom bygg- och anläggningssektorn.

Olle Högrell, Konkurrensverket, har sedan den 15 juni 2002 varit sekreterare åt utredningen, med särskild inriktning på pris-, konkurrens- och ansvarsfrågor i byggsektorn.

Alicia Ormazábal har varit kommissionens assistent.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i december 2002.

Lars Eric Ericsson

Lars-Erik Liljelund

Mats Sjöstrand

Ines Uusmann

/Sonny Modig

Åsa Ärlebrant

Olle Högrell

Innehåll

Termer och förkortningar.....	9
Sammanfattning	13
Författningsförslag	29
1 Inledning.....	55
1.1 Direktiven (2002:24).....	55
1.2 Allmänna utgångspunkter.....	56
1.3 Utredningsarbetet	57
1.3.1 Tidigare utredningar och rapporter	57
1.3.2 Utredningsarbetets uppläggning och inriktning.....	60
1.4 Är bygg- och anläggningssektorn en problemsektor?	62
1.5 Betänkandets disposition.....	64
2 Bygg- och anläggningssektorn	65
2.1 Vad är bygg- och anläggningssektorn?	65
2.2 Byggsektorns aktörer	66
2.2.1 Byggherren	66
2.2.2 Brukarna	68
2.2.3 Arkitekter och övriga byggkonsulter	69
2.2.4 Entreprenörer och leverantörer	70
2.2.5 Staten	71
2.2.6 Kommunerna.....	73
2.2.7 Bygg- och träfacken	78
2.2.8 Finansiärerna	78

2.2.9	Värderingsmän.....	79
2.2.10	Försäkringsbolag.....	79
2.3	Utvecklingstendenser.....	79
2.3.1	Stora svängningar i nyproduktionen.....	79
2.3.2	Strukturomvandling.....	86
2.3.3	Byggherrekompetensen minskar.....	87
2.3.4	Entreprenadföretagen i ny roll.....	88
2.3.5	Fler bostadsrätter.....	89
2.3.6	Förändrade styrkeförhållanden.....	90
2.4	Byggsektorn och miljön.....	90
2.4.1	Byggnadsverk är långsiktiga investeringar.....	90
2.4.2	Byggsektorns kretsloppsrad.....	91
2.4.3	Dialogprojektet Bygga/Bo.....	92
2.4.4	Nya samhällskrav på byggandet och det redan byggda.....	93
3	Konkurrensen i byggandet.....	95
3.1	Inledning.....	95
3.2	Branschstrukturer och marknadsförhållanden.....	96
3.2.1	Arkitekt- och konsultbranschen.....	97
3.2.2	Bygg- och anläggningsentreprenörer.....	98
3.2.3	Installationer.....	100
3.2.4	Byggmaterial.....	102
3.2.5	Branschorganisationer m.m.....	109
3.2.6	Vertikal integration och korsvis ägande.....	112
3.3	Byggsektorn från ett konkurrensperspektiv.....	114
3.3.1	Konkurrensens betydelse för välfärden.....	114
3.3.2	Byggsektorn och marknadskrafterna.....	115
3.3.3	Konkurrensproblem.....	116
3.3.4	Konkurrenslagen.....	135
4	Byggfel och byggfusk.....	141
4.1	Kvalitetsfelkostnader.....	141
4.2	Varför uppstår byggfel.....	142
4.2.1	Skilj på fel och fusk.....	142
4.2.2	Tidsplaneringens betydelse.....	143

4.2.3	Val av material och tekniska lösningar.....	144
4.2.4	Ny och komplex byggt teknik.....	144
4.2.5	Det personliga ansvaret	145
4.3	Några aktuella exempel.....	146
4.3.1	Hammarby Sjöstad.....	146
4.3.2	Moderna Museet och Arkitekturmuseet	149
4.3.3	Spårvägsbroarna på tvärbanan mellan Alvik och Sickla udde i Stockholm.....	158
5	Ansvar, tillsyn och kontroll.....	163
5.1	Tillsyn och kontroll enligt PBL.....	163
5.1.1	Inledning.....	163
5.1.2	Gällande bestämmelse i PBL	164
5.1.3	Systemet fungerar dåligt.....	170
5.1.4	Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen.....	173
5.2	Entreprenadbestämmelser	173
5.2.1	Allmänna bestämmelser för byggnads- anläggnings- och installationsentreprenader, m.m.	173
5.2.2	Parternas ansvar för fel	176
5.2.3	Besiktningar.....	179
5.2.4	Godkännande av entreprenaden.....	181
5.2.5	Avhjälpan av fel	181
5.2.6	Garantitid	182
5.2.7	Parternas ansvar i övrigt	182
5.2.8	Tvist	182
5.2.9	Administrativa föreskrifter, AF	183
5.2.10	Översyn av AB/ABT	184
5.2.11	Särskilda villkor för entreprenader då enskild konsument är köpare	184
5.2.12	Konsultuppdrag.....	186
5.3	Byggförsäkring	188
5.3.1	Bakgrund	188
5.3.2	Lagen om byggförsäkring.....	188
5.3.3	Lagen om byggförsäkring utreds.....	189
5.4	Byggsäkerheter	190

5.5	Kvalitets- och miljöledningssystem.....	191
6	Byggkostnader	195
6.1	Byggkostnad.....	195
6.1.1	Termer och begrepp.....	195
6.1.2	Enhetlig kalkyl- och redovisningsmodell.....	197
6.2	Skilj på pris och kostnad	199
6.2.1	Bygg- och markpriser.....	199
6.2.2	Livscykelkostnad	200
6.2.3	Långsiktigt hållbara bostäder.....	201
6.3	Prisutvecklingen på byggområdet	202
6.3.1	Statistik på byggområdet	202
6.3.2	Bygger vi för dyrt i Sverige?	204
6.3.3	Byggkostnaderna under 1990-talet.....	206
6.3.4	Byggkostnadsutvecklingen under senare år	211
6.4	Kommunernas möjlighet att påverka bygg- och boendekostnaderna.....	213
6.4.1	Planprocessen	214
6.4.2	Kommunala markpriser, taxor och avgifter	217
6.4.3	Markpriser, taxor och avgifter och deras effekter på hyran.....	220
7	Utbildning och forskning	223
7.1	Utbildning i byggsektorn.....	223
7.1.1	Många utbildningsalternativ	223
7.1.2	Låg genomsnittlig utbildningsnivå.....	224
7.1.3	Byggherrens roll och kompetens.....	224
7.1.4	Risk för akut arbetskraftbrist i byggsektorn	227
7.2	Informations- och kunskapsflöden i byggsektorn	228
7.3	Byggande, tillväxt och kompetens i Sverige.....	229
7.4	Viktiga aktörer i de byggrelaterade innovationssystemen ..	229
7.5	Finansiering av forskning och utveckling	232
7.6	Kommissionens bedömning.....	233

8	Svart arbetskraft och andra skattefrågor	235
8.1	Bakgrund.....	235
8.2	Problembeskrivning	236
8.3	System i andra länder	239
8.3.1	Norge.....	239
8.3.2	Nederländerna.....	242
8.3.3	Irland.....	254
8.3.4	Tyskland	256
8.3.5	Storbritannien.....	258
8.3.6	Belgien	261
8.4	Alternativa lösningar för Sverige.....	264
8.4.1	Förslag som inte förordas av Riksskatteverket	264
8.4.2	Entreprenadavdrag.....	267
8.4.3	Remissyttranden	270
8.4.4	Argument för och emot frivilligt och obligatoriskt entreprenadavdrag	271
8.4.5	Kommissionens förslag.....	273
8.5	Vad skall ett entreprenadavdragssystem omfatta?	275
8.5.1	Begreppet bygg- och anläggningsarbete	275
8.5.2	Uppdragsgivare och uppdragstagare.....	276
8.5.3	Utländska aktörer	278
8.5.4	Kommissionens förslag.....	283
8.6	Avdragets underlag och storlek.....	285
8.6.1	Möjliga alternativ	285
8.6.2	Likviditetspåverkan.....	287
8.6.3	Kommissionens förslag.....	288
8.7	Utredningsförfarandet	290
8.7.1	Föreläggande och vite	290
8.7.2	Revision	292
8.7.3	Skattemyndighetens utredning i övrigt	294
8.8	Omföring och utbetalning av medel på entreprenadkontot	295
8.9	Betalningsansvar	297
8.9.1	Uppdragsgivares ansvar	297
8.9.2	Ställföreträdarens ansvar	298

8.10	Beslutsförfarandet.....	300
8.10.1	Inledning.....	300
8.10.2	Beslutande myndighet.....	301
8.10.3	Omprövning och överklagande.....	302
8.10.4	Prövningstillstånd.....	303
8.10.5	Anstånd.....	303
8.10.6	Enskildes rätt till ersättning för kostnader i ärenden och mål om entreprenadavdrag	306
8.11	Privatpersoners köp av svart arbetskraft.....	306
8.11.1	Bakgrund.....	306
8.11.2	Riksdagens revisorers granskning	307
8.11.3	Effekten på offentliga finanser	309
8.11.4	Kommissionens förslag.....	311
8.12	Mervärdesskatt.....	312
8.12.1	Bakgrund.....	312
8.12.2	Riksskatteverkets förslag	313
8.12.3	Finansdepartementets inventering.....	314
8.12.4	Områden där omvänd skattskyldighet redan har införts.....	315
8.12.5	Ansökan om särskilt undantag enligt artikel 27 i sjätte mervärdesskattedirektivet.....	316
8.12.6	Österrike.....	317
8.12.7	Kommissionens förslag.....	319
9	Utländska förebilder	325
10	En reformerad byggsektor	331
10.1	Kommissionens bedömning.....	331
10.2	Kommissionens förslag	336
10.2.1	Byggherrens ställning och konkurrensen	336
10.2.2	Byggekostnaderna	351
10.2.3	Byggfel, tillsyn och kontroll	353
10.2.4	Byggandets miljöpåverkan	356
10.2.5	Byggforskningen	360
10.2.6	Svart arbetskraft och andra skattefrågor.....	363
10.2.7	Myndigheternas roll och samverkan	367
11	Författningskommentar.....	369

11.1 Förslag till lag (2003:000) om avdragsskyldighet avseende vissa uppdragsersättningar	369
11.2 Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483)	398
11.3 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)	398
11.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:466) om särskilda tvångsätgärder i beskattningsförfarandet	401
11.5 Förslag till lag om ändring i lag (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.....	401
11.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. 401	
12 Lagförslagens konsekvenser och genomförande.....	403
12.1 Skattereglernas effekter för små företag.....	403
12.2 Offentlig-finansiella och andra effekter.....	411
12.3 Reglernas effekter i övrigt.....	413
12.4 Ikraftträdande.....	414
Bilaga 1: Kommittédirektiv	415
Bilaga 2: Förteckning över medverkande vid Byggkom- missionens utfrågningar, workshop och särskilda kontakter	423
Bilaga 3: Förteckning över särskilda rapporter och förslag som inkommit till Byggkommissionen.....	425
Bilaga 4: Utdrag ur Standard för svensk näringsgrensindelning 1992 (SNI 92)	427
Bilaga 5: Utdrag ur Standard för svensk näringsgrensindelning 1992 (SNI 92) – Innehålls- beskrivning och nycklar	431
Bilaga 6: Beräkningar av likviditetspåverkan.....	439

Termer och förkortningar

Termer och förkortningar som inte särskilt förklaras i detta betänkande används i samma betydelse som i Terminologicentrums ordlista *Plan- och Byggtermer 1994*, TNC 95.

I betänkandet förekommer följande förkortningar.

AB 92	Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader 1992, Byggandets Kontraktskommitté, BKK
ABS 95	Allmänna bestämmelser för småhusentreprenader där enskild konsument är köpare 1995, Byggandets Kontraktskommitté, BKK
ABT 94	Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten 1994, Byggandets Kontraktskommitté, BKK
AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
AMA	Allmän material- och arbetsbeskrivning, Svensk Byggtjänst
AML	Arbetsmiljölagen (1977:1160)
AVGL	Lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m.m. (Rubriken ändrad genom SFS 1981:695)
BBR	Boverkets byggregler (BFS 1993:57, med ändringar)
Bet.	Betänkande

BOA	Uthyrningsbar area i bostäder, Svensk Standard SS 021053, utgåva 1, Area och volym för husbyggnader – Terminologi och mätregler.
BKR	Boverkets konstruktionsregler (BFS 1993:58, med ändringar)
BVF	Förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (byggnadsverksförordningen)
BVL	Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (byggnadsverkslagen)
BQR	Rådet för byggkvalitet (Byggbranschens kvalitetsråd)
CFU	Centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden
CUN	Centrala uppbördsnämnden
Dir.	Kommittédirektiv
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EGD	EG-domstolen
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
GML	Lagen (1968:430) om mervärdeskatt
IL	Inkomstskattelagen (1999:1229)
Kap.	Kapitel
KL	Kommunallagen (1991:900)
KL	Konkurrenslagen (1993:20)
KKV	Konkurrensverket
LIP	Lagen (1998:674) om inkomstgrundande ålderspension
LOU	Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling

LSK	Lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter
MB	Miljöbalken (1998:808)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. Miljöbalken
ML	Mervärdesskattelagen (1994:200)
NACE Rev. 1	Nomenclature Générale des Activités Economiques dans les Communautés Européennes
NOU	Nämnden för offentlig upphandling
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
PBF	Plan- och byggförordningen (1987:383)
Prop.	Proposition
Rskr.	Riksdagens skrivelse
RSV	Riksskatteverket
SBF	Skattebetalningsförordningen (1997:750)
SBL	Skattebetalningslagen (1997:483)
SCB	Statistiska Centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SNI 92	Standard för svensk näringsgrensindelning 1992
SS	Svensk Standard
TL	Taxeringslagen (1990:324)
UBL	Uppbördslagen (1953:272)

Sammanfattning

Uppdraget

Byggkommissionen (i det följande kommissionen) har enligt sina direktiv (2002:24) haft i uppdrag att granska byggsektorn och föreslå åtgärder som syftar till att främja konkurrensen och motverka konkurrensbegränsande beteende, användande av svart arbetskraft och kartellbildning inom bygg- och anläggningssektorn. Kommissionen skall vidare föreslå åtgärder som syftar till att hålla nere byggkostnaderna och höja kvaliteten inom bygg- och anläggningssektorn.

Åtgärderna skall syfta till att bryta strukturer som motverkar en effektiv konkurrens och pristransparens, motverka användningen av svart arbetskraft, stärka byggherrekompetensen samt tydliggöra ansvaret för större entreprenadarbeten. Kommissionen skall arbeta utifrån ett tydligt konsumentperspektiv, vari bl.a. ingår behovet av att säkra god kvalitet och hälsa och samtidigt nå sänkta bygg- och boendekostnader. Vidare skall kommissionen föreslå hur arbetet mellan berörda verk och myndigheter kan samordnas.

Direktiven redovisas i sin helhet i *bilaga 1*.

Allmänna utgångspunkter

Totalt ger byggsektorn i vid bemärkelse arbete åt omkring 450 000 personer eller drygt 10 procent av samtliga sysselsatta i Sverige. Det innebär att byggsektorn från sysselsättningssynpunkt är den näst största näringen i landet efter vårdsektorn. Det är således en sektor med stor betydelse för samhället och samhällsekonomin. Den byggda och formade miljön är också på flera sätt viktig för välfärden. Byggnader skall vara funktionella, ge låga förvaltningskostnader under lång tid, vara såväl socialt som ekonomiskt och ekologiskt hållbara samt, naturligtvis, estetiskt tilltalande. En god

bostad är en social rättighet. En fungerande bostadsmarknad ger också människor möjlighet att påverka sin tillvaro genom att pröva ett nytt jobb, bilda familj eller utveckla något särskilt intresse. En väl fungerande byggsektor är därför ett viktigt samhällsintresse.

Byggfel är inte någon ny företeelse. Debatten om sjuka hus har t.ex. pågått länge. Under den senaste tiden har dock ett antal allvarliga fel i såväl bostadshus som andra typer av byggnadsverk uppmärksammas. Dessutom har konstaterats att svart arbetskraft används i stor utsträckning och att kartellsamarbete förekommit.

Utredningsarbetet

Byggsektorns struktur, olika problem och produktionsförutsättningar har under senare tid varit föremål för en omfattande genomlysning i en rad rapporter och forskningsprojekt. Byggkommissionen har mot den bakgrunden valt att sammanställa redan föreliggande utrednings- och forskningsresultat som underlag för sin analys. Kommissionen har också inbjudit företrädare för ett brett spektrum av aktörer, yrkesgrupper, myndigheter och andra intressenter inom byggsektorn att såväl i organiserade former som på egna initiativ framföra synpunkter och erfarenheter till kommissionen. Fokus har därvid legat på de problemområden som redovisas i direktiven och på tänkbara åtgärder.

Betänkandets disposition

Framställningen inleds med en allmän beskrivning av byggsektorns aktörer och viktigare utvecklingstendenser, som haft betydelse för byggsektorns verksamhetsförutsättningar. Kommissionens underlag och bedömningar redovisas härfter fortlöpande i betänkandet under rubriker som ansluter till problemformuleringarna i direktiven. Slutligen presenteras kommissionens förslag. Samma systematik används i sammanfattningen.

Byggsektorn

Byggsektorn omfattar en rad olika branscher och produktmarknader för material och tjänster av många slag. De viktigaste aktörerna är byggherrar, brukare, byggtreprenörer, konsulter och arkitek-

ter, staten och kommunerna. I de olika regelverk som gäller för byggandet, såsom plan- och bygglagen (1987:10), arbetsmiljölagen (1977:1160), lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. och i de standardvillkor som tillämpas inom byggandet, läggs sammantaget ett stort, kanske huvudsakligt, ansvar på byggherren för att det som byggs svarar mot samhällets och brukarnas krav på goda, funktionella, säkra och såväl socialt, ekonomiskt som ekologiskt långsiktigt hållbara bostäder, lokaler och anläggningar. Byggherren har därför, enligt gällande regelverk, en nyckelroll när det gäller att styra produktionen på ett sätt så att problem i processen eller vid användning av byggnadsverken undviks.

Stora förändringar

Byggsektorn och dess förutsättningar har förändrats avsevärt under de senaste 20–30 åren. Miljonprogrammet ledde till ett storskaligt byggande som gynnade framväxten av stora och starka entreprenadföretag. Fastighetskrisen och den djupa lågkonjunkturen under 1990-talet ledde till att bostadsbyggandet i princip upphörde. Det påskyndade utvecklingen mot färre och större byggföretag på marknaden. Byggherrrollen förändrades också i betydande grad. Framför allt innebar det system med produktionskostnadsbeläning, som infördes 1979, att de allmännyttiga bostadsbolagen upphörde att bygga i egen regi och övergick till att i första hand förvalta det som byggs. Som en följd av detta förlorade bostadsföretagen den kunskap om byggande som krävs för att med ett gott resultat upphandla konsulttjänster och byggentreprenader. En liknande utveckling skedde bland de stora statliga byggherrarna. 1993 delades t.ex. Byggnadsstyrelsens samlade beställarkompetens upp och överfördes till ett antal olika företag och myndigheter.

I ett läge med minskande bostadsproduktion har de större byggföretagen övergått till att utveckla egna projekt, där lägenheterna i en allt större utsträckning bjuds ut direkt på bostadsmarknaden i form av bostadsrätter. Byggherren och byggföretagets motpart är då formellt en bostadsrättsförening sammansatt av enskilda konsumenter med för allmänheten genomsnittliga kunskaper om byggteknik, entreprenadjuridik och ekonomi. I praktiken är byggföretaget på en gång byggherre och byggentreprenör. Byggföretaget genomför, eller låter genomföra, hela processen från projektidé till

färdiga hus inklusive planprocessen. År 1995 svarade bostadsrätter för ca 20 procent av de påbörjade lägenheterna. År 2001 var 69 procent av de påbörjade lägenheterna bostadsrätter. De fyra största byggföretagen innehar för närvarande bygggrätter för omkring 60 000 bostäder.

Den beskrivna utvecklingen har sammantaget lett till en förskjutning av styrkeförhållandena från byggherrar till byggtreprenörer.

Sammanfattningsvis kan sägas att byggsektorn tidigare präglades av ett "myller" av kunniga beställare, som i egen regi eller med hjälp av omsorgsfullt handplockade lokala byggmästare och hantverkare byggde för en egen långsiktig förvaltning. Numera råder en situation med ett fåtal stora, rikstäckande byggbolag, som på eget initiativ och med egen personal eller kontrakterade underentreprenörer och leverantörer planerar och producerar byggnadsverk som överläts till förvaltning av någon annan.

Konkurrensen

Byggsektorn präglas i stora delar av att ett fåtal företag dominerar marknaden. Det gäller marknaden för byggtreprenader, i vart fall om marknaden avgränsas till medelstora byggprojekt såsom flerbostadshus med 50–100 lägenheter. Också en rad marknader för byggmaterial är koncentrerade. Särskilt koncentrerade är marknaderna för strategiska material och insatsvaror såsom betong, lättbetong, cement, ballast, asfalt, gipsskivor och isoleringsmaterial. Också marknaderna för gossistförsäljning av material för el- och vvs-installationer är starkt koncentrerade. För ett flertal av dessa marknader gäller också betydande inträdesbarriärer, såsom höga kostnader för in- eller utträde på marknaden, vilket bidrar till att monopol eller fåtalsdominans uppkommer och bibehålls. Graden av vertikal integration och korsvis ägande är hög i byggsektorn.

Byggherrarnas generellt försvagade ställning har i kommissionens utfrågningar också lyfts fram som ett konkurrensproblem i sig. En effektiv konkurrens kan bara uppstå med köpare som förmår ge marknaden tillräckligt starka signaler om vad som efterfrågas.

Flera karteller har avslöjats inom byggsektorn. Av de karteller som Konkurrensverket sammantaget utrett berör ungefär en tredjedel byggsektorn. Den mest uppmärksammade är den kartell inom asfaltbranschen, som för närvarande utreds. Några av de företag

som misstänks ha deltagit i kartellen har också offentligt bekräftat sitt deltagande.

Ett förhållande som belysts såväl i tidigare utredningar som av många aktörer i samband med kommissionens utfrågningar är de traditionella strukturer som råder för materialdistributionen, särskilt inom el- och vvs-branscherna. Försök, bl.a. av Skanska, att minska kostnaderna för byggmaterial genom att söka alternativa kanaler, såsom att köpa direkt från grossist eller utomlands, har mött svårigheter. Det har varit svårt att hitta säljare, men också att få installatörerna att installera material de inte själva fått sälja på traditionellt sätt som en del av entreprenaden. Företrädare för installationsbranscherna har givit en annan bild, men problematiken har så samstämmigt belysts av övriga aktörer av skilda slag att kommissionen, vid en samlad bedömning, tvingats konstatera att installationsbranschernas företrädare, i olika led, försöker motverka att rådande rollfördelning förändras och att konkurrerande företag med alternativa affärsidéer kommer in på marknaden.

Inom byggsektorn förekommer ett mycket stort antal kontakt-tytor genom branschföreningar och nätverk av olika slag. Det medför risker för konkurrensen av i huvudsak två slag. Risken för att samarbetet skall, mer eller mindre omedvetet, komma att avse detaljfrågor som skall vara förbehållna de enskilda företagens bedömningar, såsom prissättning och andra villkor, ökar ju tätare företagen samarbetar. Konkurrensverket prövar för närvarande om ett antal hjälpmedel för de enskilda företagens prissättning, som tillhandahålls av installatörsorganisationerna inom el- och vvs-sektorn, strider mot konkurrenslagen. Ett nära samarbete tenderar också att bevara befintliga strukturer och missgynna nya aktörer.

Byggfel och ansvaret för dem

Kostnaderna för byggfel kan vara betydande och i byggsektorn gäller, kanske i högre grad än på andra områden, att det är billigare att göra rätt från början. Enligt vad kommissionen inhämtat under sina utfrågningar och andra kontakter med marknadens aktörer, minskar inte antalet byggfel.

Boverket har i två rapporter, år 2001 och år 2002, påvisat att kommunernas tillsyn över byggandet ligger på en låg nivå och att de flesta kommuner även minskat resurstilldelningen för sådan tillsyn. Kommunerna är också sparsamma med sanktioner. En

majoritet har inte utfärdat föreläggande eller gjort påpekanden i samband med tillsynsbesök. Boverket har också, kartlagt länsstyrelsernas roll när det gäller tillsyn över byggandet och kommit fram till att länsstyrelserna i praktiken saknar möjlighet att utöva sådan tillsyn.

Mot bakgrund av vad som redovisats om utvecklingen av byggfel kan den slutsatsen dras att byggföretagens egen kvalitetskontroll genom kvalitetsledningssystem och ISO-certifiering inte fungerar. Det kan heller inte uteslutas att det finns ett samband mellan resultaten i denna del och de neddragningar i den kommunala tillsynen som påvisats.

Enligt de standardvillkor som tillämpas i byggsektorn har entreprenörer och konsulter ett i jämförelse med många andra produktområden begränsat ansvar för fel i prestationen. Definitionen av fel är mycket snäv och de företeelser som får åberopas som fel är också på andra sätt starkt begränsade. Det krävs t.ex. med smärre undantag, att företeelsen antecknats vid slutbesiktning för att ett felansvar skall kunna ifrågakomma. Garantitiden, normalt två år, är inte längre än vad som ofta tillämpas vid konsumentköp av t.ex. vitvaror eller hemelektronik. Dessa till synes uppdragstagarvänliga regler bygger på antagandet att parterna är jämnstarka eller, rent av, att byggherren är den starkare parten. Det system av regler som de olika standardvillkoren sammantagna utgör, bildar snäva gränser för entreprenörers och konsulter ansvar för fel i byggnadsverk och innebär i många fall att byggherren slutgiltigt får svara, också ekonomiskt, för att felen åtgärdas. De beskrivna förhållandena leder till brister i konsulter och entreprenörers incitament att rita, beräkna, konstruera och bygga med en hög kvalitet.

Byggekostnaderna

Produktionskostnaderna för byggandet har ökat mer än konsumentprisindex efter 1995. Enligt SCB var produktionskostnaden för flerbostadshus avsevärt högre 2001 än 2000. Kostnaden räknat per kvadratmeter primär bruksarea ökade då i genomsnitt från 16 300 kronor till 23 900 kronor. En viktig förklaring till kostnadsökningarna är höjda markpriser. Markprisernas andel av produktionskostnaderna fördubblades mellan 1992 och 1999. En annan viktig förklaring är att en majoritet av den aktuella produktionen

avser bostadsrätter samt att byggandet varit koncentrerat till storstadsområdena.

Enligt en internationell undersökning är de svenska byggkostnaderna dock inte högre än i andra länder. Därvid bör dock beaktas att undersökningen avser entreprenörernas kostnader och inte de priser som tas ut på marknaden. Den av SCB publicerade produktionskostnadsstatistiken baseras däremot på aktuella mark- och byggpriser.

Svart arbetskraft

Enligt Riksskatteverkets, RSV, kartläggningar av svart arbetskraft inom byggsektorn, har skatteundandraganden satts i system inom vissa delar av sektorn. Enligt RSV kan man beskriva skattefusket i dessa delar som organiserad handel med svart arbetskraft. Skatteundandragandet sker vanligen i underentreprenörsleden, ofta i tredje eller fjärde led. Det finns t.ex. företag som har som enda "affärsidé" att ställa ut luftfakturor för att täcka upp kostnader för löner och andra förmån hos andra företag. Av RSV:s rapporter framgår bl.a. att summan av de svarta lönerna enbart i installationsbranscherna kan uppskattas till mellan 2,5 och 3 miljarder kronor årligen.¹

Den svarta verksamheten leder till stora förluster för skattebetalarna, betydande konkurrenssnedvridningar mellan de seriösa och de ohederliga företagen, stora risker för de inblandade och ett bristande förtroende för byggsektorn. Problemen med svart arbetskraft i byggsektorn är betydande också utomlands. I många länder, t.ex. Nederländerna, Irland, Tyskland och Österrike har också olika system vuxit fram för att lösa problemen. RSV har tagit fram två olika förslag på system, ett med obligatoriskt entreprenadavdrag och ett med frivilligt entreprenadavdrag och strikt ansvar för underentreprenörers skatte- och avgiftsskulder.

Slutsatser

Sammantaget framträder en bild av en sektor där en branschstruktur med hög koncentration, vertikal integration och starka inslag av korsvis ägande i kombination med en rad problem, såsom svag

¹ Angående detta stycke se Riksprojektet - Kontroll av svart arbetskraft inom byggbranschen, RSV Rapport 2001:9, och Svart arbetskraft inom byggbranschen, RSV Rapport 2002:6.

importkonkurrens och inträdesbarriärer, leder till ett svagt konkurrenstryck. Det ger symptom i form av höga priser, svårigheter att påverka utbudet, låg produktivitet, dålig kvalitet och svagt omvandlingstryck. Byggsektorn förefaller också, enligt företagna undersökningar, vara ett av de områden där svart arbetskraft förekommer i särskilt stor utsträckning. Flera av de största byggföretagen har också medgivit att de deltagit i kartellsamarbete. Det förstärker mediabilden av att slarv men också fusk och fiffel utmärker byggsektorn. Denna bild är i många enskilda fall missvisande. Det finns många seriösa entreprenörer. Flera byggprojekt från senare tid har resulterat i goda byggnadsverk till låga kostnader och utformade så att de utifrån aktuell kunskap också kan förväntas ge låga livscykelkostnader. Det som utmärker dessa projekt är starka byggherrar som utifrån en mångårig erfarenhet utformat produktionsförutsättningarna, medvetet delat upp entreprenaderna, påverkat materialvalen, funnit nya distributionsvägar för byggmaterial och installationsprodukter och fortlöpande följt produktionen genom en aktiv egen kontroll.

Ett bestående intryck av kommissionsarbetet är också att aktörerna i de flesta fall ställer sig bakom problembeskrivningarna, men genomgående inte anser sig ha någon roll att spela när det gäller problemens uppkomst eller lösning. Det är också tydligt att en extremt ojämn könsfördelning i byggsektorn leder till vad aktörerna kallar "machokultur". Utbildningsnivån är låg i förhållande till andra områden. Dessutom framträder ett introvert synsätt på den egna rollen och på omvärldens förväntningar, som leder till defensiva attityder och en risk för avskärmning från samhället och de värderingar som råder där. Detta bidrar sammantaget, och i kombination med konkurrensförhållandena, till bristande omvandlingstryck, förändringsobenägenhet, revirtänkande, oförmåga att ta till sig ny kunskap och i förlängningen till kvalitetsbrister och priser som är högre än de borde vara.

Lösningen på problemen ligger, mot bakgrund av det anförda och med undantag för bl.a. skattefrågorna, inte i huvudsak i ytterligare regleringar. Tvärtom finns anledning anta att problemen delvis har sin orsak i de regelsystem som tidigare gällde för t.ex. statlig bostadsfinansiering. En viktig slutsats är däremot att förskjutningen av styrkeförhållandena mellan byggherrar och byggföretag har lett till en obalans på marknaden, som ger effekter i hela byggprocessen från projektering till färdig byggnad. En viktig åtgärd blir därför att, jämte en effektiv tillämpning av konkurrenslagen,

på olika sätt stärka byggherrarnas ställning på marknaden. Kommissionen bedömer att frågorna om svart arbetskraft och ansvaret för fel i byggnadsverk har så stor betydelse från allmän synpunkt att lagstiftningsåtgärder bör vidtas.

Kommissionens förslag

Byggherrens ställning och konkurrensen

Kommissionens förslag:

- Tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå en lagstiftning med tvingande minimiregler för parternas ansvar för fel vid projektering och utförande av byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader.
- Ge Statens Fastighetsverk i uppdrag, att i samråd med andra statliga byggherrar och förvaltare, utarbeta en allmän statlig byggherrepolicy.
- Avveckla verksamheten i Rådet för byggkvalitet, BQR.
- Ge Boverket i uppdrag att, bl.a. genom webbaserade arbetsverktyg för marknadsinformation m.m., stärka samverkan mellan offentliga byggherrar på regional bas.
- Ge Boverket i uppdrag att i samarbete med högskolor och universitet utforma en utbildning på högskolenivå för byggherrar.
- Ge Konkurrensverket ansvar för tillsynen av hur lagen om offentlig upphandling efterlevs samt för information om hur lagen kan tillämpas.
- Ge Miljöbalksutredningen tilläggsdirektiv att föreslå hur allmänna intressen såsom konkurrensintresset, kan vägas in vid länsstyrelsernas prövning av täktillstånd.

Som framgått har byggherren en nyckelroll när det gäller hur byggnadsverken utformas och byggs, men också när det gäller kostnader för bygget. Att stärka byggherrens ställning är därför en central uppgift för att förbättra byggsektorns funktionssätt inte minst konkurrensen. De standardvillkor som tillämpas på marknaden förstärker obalansen mellan byggherrar och deras motparter. Särskilt reglerna om felansvar ter sig i många fall oskäligen mot bakgrund av de förhållanden som numera råder i byggsektorn. Dessutom är det i många fall oklart vem som skall bära ansvaret för

felaktigheter i byggnadsverk. Kommissionen förslår därför lagstiftningsåtgärder som leder till en mer rimlig fördelning av ansvaret för fel mellan dem som ritat konstruerat och bygger byggnadsverk och byggherren. En sådan reglering skall tydliggöra vem som skall bära ett sådant ansvar och stärka byggherrarnas ställning på marknaden.

Kunniga byggherrar, som aktivt påverkar hur byggprocessen sker och vilka metoder, material och leverantörer som används, bör också leda till att konkurrensen stärks i byggsektorn. Andra viktiga frågor från ett konkurrensperspektiv är hur lagen om offentlig upphandling tillämpas och vilka kriterier som kan vägas in vid länsstyrelsernas prövning av täktillstånd.

Byggekostnaderna

Kommissionens förslag:

- Ge SCB i uppdrag att i samverkan med Boverket utveckla ett system för officiell statistik över produktionskostnader och priser för alla typer av byggnadsverk.
- Ge Boverket möjlighet att, oberoende av projekttyp, stödja pilotprojekt som har till syfte att sänka bygg- och/eller boendekostnaderna eller på andra sätt utgöra goda exempel i ett livscykelperspektiv.

Ett viktigt instrument för att följa utvecklingen av byggekostnaderna är en officiell statistik. För närvarande produceras sådan statistik enbart för bostadssektorn. Kostnaderna för andra byggnadsverk, t.ex. vägar och järnvägar, har också betydelse för samhället och slutligen för konsumenterna. En sådan statistik kan även, beroende på detaljeringsgraden, utgöra ett viktigt underlag för analyser av olika slag t.ex. när det gäller att utreda om karteller förekommer.

Boverkets Byggekostnadsforum disponerar medel för att stödja pilotprojekt med syfte att bygga billigare. Stöd kan emellertid utgå enbart till projekt som avser produktion av lägenheter med hyresrätt. Boverket bör ges möjlighet att stödja också andra typer av byggprojekt.

Byggfel, tillsyn och kontroll

Kommissionens förslag:

- Ge Boverket i uppdrag att inrätta en *bygg haverikommission* med uppgift att utreda orsakerna till byggfel i enskilda fall.
- Ge i uppdrag åt Boverket och länsstyrelserna i de tre storstads-länen att bedriva en försöksverksamhet med fördjupad och samordnad tillsyn över byggandet.
- Ge Boverket i uppdrag att ta fram föreskrifter om *fuktdimensionering* före byggstart och *fuktmätning* innan inbyggnad, inklädning eller idrifttagande av relevanta byggnadsdelar.

Kommissionen anser att en central "haverikommission" för byggfel bör inrättas inom Boverket. Haverikommissionen skall i enskilda fall utreda främst de byggtekniska orsakerna till byggfelen, men också andra samverkande orsaker såsom brister i parternas kommunikation. Ett viktigt syfte är att skapa ett samlat underlag för erfarenhetsåterföring och insatser av olika slag t.ex. regeländringar.

Kommissionen förslår också att ett försök med en fördjupad statlig tillsyn över byggandet sker i de tre storstads-länen. Försöksprojektet bör bedrivas i ett samarbete mellan Boverket och berörda länsstyrelser.

Fukt och mögel är en av de vanligaste orsakerna till skador på byggnader, trots att kunskaperna om de tekniska faktorer som leder till fuktproblem är kända och beprövad teknik och metoder finns för att minska risken för fuktskador. Fuktskador kan också ge upphov till hälsoproblem. Det finns därför enligt kommissionens bedömning anledning att se över byggreglerna i denna del.

Byggandets miljöpåverkan

Kommissionens förslag:

- Ge Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare en uttalad roll att verka för stöd och kunskapsuppbyggnad i arbetet för en från miljösynpunkt hållbar utveckling i byggsektorn.
- Ge statliga byggherrar och förvaltare i uppdrag att, med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap Miljöbalken (1998:808), i förfrågningsunderlag och kontraktshandlingar ställa krav på att konsulter och entreprenörer har en tydlig och dokumenterad

metodik att utvärdera, godkänna, verifiera och använda kemiska produkter.

- Ge Boverket i uppdrag att, i samarbete med Naturvårdsverket och i samråd med Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare, utarbeta modeller och hjälpmedel för upphandling och förvaltning av byggnader baserat på livscykelbedömningar.

Samverkansforum är ett centralt organ för statliga fastighetsägare m.m. Därigenom kan kunskaper om hur en från miljösynpunkt hållbar utveckling kan säkerställas spridas till statliga byggherrar och fastighetsförvaltare.

I samband med offentliga upphandlingar av byggentreprenader och andra tjänster på byggområdet bör ställas krav på att uppdragstagaren har metoder att värdera och verifiera olika kemiska produkter som används då tjänsten utförs. Detta kan ske genom krav i t.ex. förfrågningsunderlagen. För att sådana krav skall få genomslag bör tydliga instruktioner ges till de statliga aktörerna.

Byggnaders miljöpåverkan är mycket större under förvaltningskedet än under byggprocessen. Det finns därför anledning att ta fram hjälpmedel för analys av byggnaders miljöpåverkan från ett livscykelperspektiv, som kan användas i samband med offentlig upphandling på byggområdet.

Byggforskningen

Kommissionens förslag:

- Ge Formas i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter föreslå hur samhällets stöd till forskning och utveckling inom bygg- och anläggningssektorn bör organiseras och finansieras, samt hur forskningsresultaten bäst kan nyttiggöras av byggsektorns aktörer.
- Ge Boverket i uppdrag att inrätta ett *vetenskapligt råd* med syfte att bygga upp, koordinera och förmedla kunskap inom byggsektorn.
- Ge Boverket i uppdrag att vara huvudman för Byggdok/byggtorget och säkerställ erforderliga resurser för att i samverkan med bygg- och anläggningssektorns aktörer vidareutveckla Byggdoks webbaserade bygginformationsplats.

Kommissionen har funnit att ett systematiserat återförande av kunskap bara förekommer i begränsad omfattning i byggsektorn och att den kunskap som finns är fragmenterad, svåråtkomlig och överblickbar. Samtidigt borde, med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen i byggandet, byggsektorn utgöra ett kunskapsintensivt område med ett fortlöpande behov av ny kunskap. Mot den bakgrunden finns anledning att vidta åtgärder för att utveckla system och institutioner för samordning av forskningsinsatser och finansiering och för att förbättra tillgängligheten till forskningsresultaten.

Svart arbetskraft

Kommissionens förslag:

- Inför ett obligatoriskt entreprenadavdragssystem för ersättningar för bygg- och anläggningsarbeten i kombination med en omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt.
- Återinför ROT-avdraget vid konsumenttjänster.

Kommissionen har närmare analyserat för- och nackdelarna med RSV:s olika förslag till entreprenadavdragssystem och vid en samlad bedömning stannat för att förorda en lösning med ett obligatoriskt entreprenadavdragssystem.

Kommissionens förslag innebär i korthet att uppdragsgivare, exklusive privatpersoner, som anlitar någon för att utföra ett bygg- och anläggningsarbete skall göra ett entreprenadavdrag på den ersättning han tänker betala till uppdragstagaren. Såväl svenska som utländska personer skall omfattas av systemet. Avdraget belopp skall betalas in till skattemyndighetens särskilda entreprenadkonto och därefter tillgodoföras uppdragstagaren genom utbetalning till dennes skattekonto eller omföras på uppdragstagarens egna underentreprenörer. Avdraget belopp är inte avsett att täcka just de skatter och avgifter som belöper på aktuell ersättning för utfört arbete, utan kan användas för betalning av vilka skatter och avgifter som helst.

I underlaget för entreprenadavdraget skall mervärdesskatt inte ingå. Kommissionen föreslår i stället en omvänd skattskyldighet vid köp av bygg- och anläggningstjänster. Systemet liknar det som Österrike nyligen fått medgivande av Europeiska unionens råd, Rådet, att införa. Enligt kommissionens förslag blir beställaren

skattskyldig för mervärdesskatten. Därmed försvinner möjligheten för beställaren att dra av ingående mervärdesskatt, som fakturerats, men inte betalats in av uppdragstagaren.

Entreprenadavdragssystemet är inte lämpligt vid arbeten där enskild konsument är beställare. Problemen med svart arbetskraft är dock stora också på konsumentområdet. Vid konsumenttjänster inom byggsektorn har emellertid det s.k. ROT-avdraget visat sig ha gynnsam effekt när det gäller att motverka användning av svart arbetskraft. Kommissionen föreslår därför att ROT-avdraget återinförs. En sådan åtgärd bör dock föregås av närmare analys och på nytt utvärderas när systemet tillämpats en tid.

Myndigheternas roll och samverkan

Kommissionens förslag:

- Ge Boverket i uppdrag att, i samråd med Konkurrensverket, Naturvårdsverket och Riksskatteverket utreda hur ett program för utveckling av svensk byggindustri kan utformas med det brittiska projektet *Rethinking Construction* som förebild.
- Ge Boverket, Konkurrensverket, Naturvårdsverket och Riksskatteverket i uppdrag att under tre år följa utvecklingen i byggsektorn inom de problemområden som kommissionen identifierat.

Kommissionen har konstaterat att byggandet i många länder, inte minst inom EU-området har liknande problem som den svenska byggsektorn. Inte minst i Storbritannien har man arbetat aktivt och med ett samlat grepp för att förbättra situationen. Arbetet har varit framgångsrikt. Kommissionen anser att den brittiska modellen kan tillämpas också i Sverige.

Kommissionen har konstaterat att byggherren har en nyckelroll i byggandet och stora möjligheter att genom sitt handlingsätt påverka kvalitet, priser och konkurrens. Detta innebär dock inte att entreprenörers och konsulter ansvar på något sätt skall underskattas. Dessa aktörer har sannolikt i praktiken störst möjligheter till den förändring av sina attityder och beteenden som leder till en bättre fungerande byggsektor. Det är därför angeläget att företagen på byggsektorns utförarsida ser över organisationen, arbetsformerna, försörjningssystemen, jämställdhetsplaneringen, kompetensbehovet och alla andra områden som kan vara motiverade utifrån kommissionens slutsatser. Det är också angeläget att alla anställda

och uppdragstagare, från koncernledning till byggnadsarbetare, omfattas av och involveras i ett sådant förändringsarbete.

Byggsektorns problem har sannolikt vuxit fram under lång tid. Även om kraftfulla åtgärder vidtas kan man förutse att det också kommer att ta tid att förbättra byggsektorns funktionssätt. Det finns därför anledning att under en tid närmare följa byggsektorns utveckling inom de områden som kommissionen identifierat som problematiska. Av särskilt intresse är resultaten av aktörernas egna åtgärder.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om avdragsskyldighet avseende vissa uppdrags- ersättningar

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde och definitioner

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om skyldighet att göra avdrag från ersättning för bygg- eller anläggningsarbete som lämnas till uppdragstagare (*entreprenadavdrag*) och som utförs på plats i Sverige som skulle kunna utgöra fast driftställe enligt 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Om ersättningen avser såväl sådan ersättning som avses i första stycket som ersättning för andra slags arbeten eller ersättning för material, och de olika ersättningsbeloppen inte utan svårighet kan skiljas från varandra, gäller avdragsskyldigheten hela ersättningen.

2 § I denna lag avses med

uppdragsgivare: den som i egen bygg- och anläggningsverksamhet eller i egen uthyrningsverksamhet anlitat någon för utförandet av sådant arbete som avses i 1 § första stycket.

uppdragstagare: den som utför sådant arbete eller som tillhandahåller personal som utför sådant arbete som avses i 1 § första stycket.

Första stycket gäller även utländska personer även om de saknar sådant fast driftställe i Sverige som avses i 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Beslutande myndighet m.m.

3 § Beslut enligt denna lag fattas av den skattemyndighet som har att fatta beslut rörande den fysiska eller juridiska personen enligt 2 kap. 1 eller 2 § skattebetalningslagen (1997:483).

4 § En skattemyndighet får uppdra åt en annan skattemyndighet att fatta beslut i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Sådant uppdrag får ges endast om den andra myndigheten går med på det och om det inte medför avsevärt besvär för den beslutet rör.

5 § Om den enskilde har gett in en handling inom föreskriven tid till en annan skattemyndighet än rätt skattemyndighet, skall handlingen ändå anses ha kommit in i rätt tid. Handlingen skall då omedelbart sändas över till rätt skattemyndighet med uppgift om den dag då handlingen kom in till myndigheten.

Om den enskilde inom föreskriven tid har gett in en begäran om omprövning till en allmän förvaltningsdomstol, får skattemyndigheten ändå pröva ärendet. Begäran skall då omedelbart sändas över till den skattemyndighet som fattat beslutet med uppgift om den dag då begäran kom in till domstolen.

6 § Riksskatteverket får överta de befogenheter som en skattemyndighet har enligt 39–45 §§.

Registrering och entreprenadkonto

7 § Skattemyndigheten skall upprätta ett särskilt konto för registrering av entreprenadavdrag enligt denna lag (*entreprenadkonto*).

På entreprenadkontot skall skattemyndigheten registrera entreprenadavdrag som skall betalas in, omföras eller betalas ut, inbetalningar, omföringar eller utbetalningar samt belopp som har lämnats för indrivning.

Avdragsskyldigheten

8 § En uppdragsgivare som betalar ut ersättning för sådant bygg- eller anläggningsarbete som avses i 1 § första stycket till en uppdragstagare skall göra entreprenadavdrag enligt bestämmelserna i denna lag vid varje tillfälle då utbetalning sker.

Första stycket gäller inte när uppdragsgivaren är en fysisk person som inte bedriver näringsverksamhet eller när ersättningen för arbetet inte utgör kostnad i en av en fysisk person bedriven näringsverksamhet.

Undantag från avdragsskyldigheten

9 § Entreprenadavdrag behöver inte göras om det sammanlagda ersättningsbeloppet för sådant arbete som avses i 1 § under ett kalenderår från en uppdragsgivare till en uppdragstagare uppgår till högst ett och ett halvt för året gällande prisbasbelopp.

Om det finns synnerliga skäl, får skattemyndigheten meddela befrielse från skyldighet att göra entreprenadavdrag. Om beslut om befrielse fattas får motsvarande befrielse medges beträffande ränta.

Beräkning av entreprenadavdrag

10 § Entreprenadavdrag skall göras med 40 procent av sådan ersättning som avses i 1 § exklusive mervärdesskatt.

Skyldighet att lämna deklARATION

11 § En uppdragsgivare skall redovisa entreprenadavdrag i en entreprenaddeklARATION enligt fastställt formulär.

Deklarationen skall vara egenhändigt underskriven av den som är skyldig att lämna deklARATIONen eller av den som är behörig företrädare enligt 19 kap. 1 § lagen (2001:1227) om självdeklARATIONer och kontrolluppgifter.

12 § En entreprenaddeklARATION skall ta upp

1. nödvändiga identifikationsuppgifter,
2. den sammanlagda ersättningen från vilken uppdragsgivaren är skyldig att göra entreprenadavdrag,
3. sammanlagt avdraget belopp,
4. nummer eller motsvarande på det avtal eller den faktura som inbetalat belopp avser, och
5. de ytterligare uppgifter som behövs för beräkning och kontroll av entreprenadavdrag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vad en entreprenaddeklARATION skall ta upp.

13 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva eller i enskilda fall medge att en entreprenaddeklARATION får lämnas i form av ett elektroniskt dokument. En sådan deklARATION får tas emot av Riksskatteverket för skattemyndighetens räkning.

Med ett elektroniskt dokument avses en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad databehandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande. I så fall får kravet enligt 11 § andra stycket på underskrift uppfyllas med elektroniska medel.

14 § Efter föreläggande av skattemyndigheten skall också den som inte är deklarationsskyldig enligt 11 § lämna en entreprenaddeklaration.

15 § Entreprenaddeklarationen skall lämnas till den skattemyndighet som har att fatta beslut rörande den deklarationsskyldige enligt 2 kap. 1 eller 2 § skattebetalningslagen (1997:483).

Deklarationen skall lämnas till skattemyndigheten senast samma dag som betalningen av den ersättning från vilket avdraget har gjorts sker till uppdragstagaren. Om skattemyndigheten anvisat ett särskilt mottagningsställe skall deklarationen lämnas dit.

Om det finns synnerliga skäl, får skattemyndigheten bevilja en deklarationsskyldig anstånd med att lämna entreprenaddeklaration. En ansökan om anstånd skall ha kommit in till skattemyndigheten senast den dag då deklarationen skulle ha kommit in.

Beslut om entreprenadavdrag

16 § Om en entreprenaddeklaration har lämnats i rätt tid och på rätt sätt, anses ett beslut om entreprenadavdraget ha fattats i enlighet med deklarationen.

Om deklarationen kommer in till skattemyndigheten vid en senare tidpunkt, anses ett beslut ha fattats i enlighet med deklarationen, om inte ett omprövningsbeslut har meddelats dessförinnan.

Av 57–70 §§ framgår när skattemyndigheten kan fatta omprövningsbeslut.

17 § Beslut om entreprenadavdrag skall registreras på sådant entreprenadkonto som skattemyndigheten upprättat enligt 7 §.

Inbetalning

18 § Inbetalning av innehållet entreprenadavdrag skall göras genom insättning på sådant särskilt konto för entreprenadavdrag som skattemyndigheten upprättat enligt 7 §.

19 § Inbetalning av innehållet entreprenadavdrag kan även göras genom att uppdragsgivaren ansöker om omföring enligt 26 § av belopp som uppdragsgivaren har rätt att tillgodoräkna sig i egenkap av uppdragstagare.

20 § Inhållet entreprenadavdrag skall betalas in enligt 18 § senast samma dag som entreprenaddeklarationen skall lämnas enligt 15 §.

En ansökan om sådan omföring som avses i 19 § skall lämnas till skattemyndigheten senast samma dag som inbetalningen enligt första stycket skall ske.

Entreprenadavdrag som bestämts genom ett omprövningsbeslut skall betalas senast den dag som skattemyndigheten bestämmer.

Anstånd med betalning

21 § Skattemyndigheten får bevilja anstånd med inbetalning av det belopp som entreprenadavdraget avser

1. om det kan antas att uppdragsgivaren kommer att helt eller delvis befrias från avdragsskyldighet,

2. om uppdragsgivaren begärt omprövning av eller överklagat ett beslut om entreprenadavdrag och det är tveksamt om han kommer att bli skyldig att betala in det belopp som entreprenadavdraget avser, eller

3. om uppdragsgivaren begärt omprövning av ett beslut om entreprenadavdrag eller ett sådant beslut överklagats och det skulle medföra betydande skadeverkningar för honom eller annars framstå som oskäligt att betala in det belopp som entreprenadavdraget avser.

22 § Anståndstiden får bestämmas till längst tre månader efter den dag då beslut fattades med anledning av begäran om befrielse eller omprövning eller med anledning av överklagandet.

23 § En ansökan om anstånd med inbetalning av det belopp som entreprenadavdrag avser skall ges in till den skattemyndighet som har att fatta beslut rörande sökanden enligt 2 kap. 1 eller 2 § skattebetalningslagen (1997:483). En ansökan om anstånd skall ha kommit in till skattemyndigheten senast den dag då inbetalning enligt 20 § skall ske.

24 § Anstånd beviljas med det belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

25 § Indrivning får inte begäras av ett belopp som omfattas av anstånd.

Omföring och utbetalning av entreprenadavdrag

26 § På ansökan av en uppdragstagare skall skattemyndigheten omföra hela eller del av sådant belopp som enligt 17 § registrerats på entreprenadkontot på någon annan uppdragstagare på samma konto eller utbetala hela eller del av beloppet till sökanden.

Utbetalning till sökanden enligt första stycket skall ske genom att beloppet registreras på sökandens skattekonto enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483). Om sökanden inte har ett sådant skattekonto får beloppet betalas ut direkt till sökanden.

27 § En ansökan om omföring eller utbetalning enligt 26 § skall vara skriftlig och egenhändigt underskriven av uppdragstagaren eller av den som är behörig företrädare enligt 19 kap. 1 § lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

Av ansökan skall framgå storleken på det belopp som ansökan avser och om beloppet skall omföras på någon annan uppdragstagare på entreprenadkontot, utbetalas till det egna skattekontot eller utbetalas direkt till sökanden enligt 26 § andra stycket andra meningen. Ansökan skall lämnas till den skattemyndighet som har att fatta beslut rörande uppdragstagaren enligt 2 kap. 1 eller 2 § skattebetalningslagen (1997:483).

Regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver får meddela närmare föreskrifter om vad ansökan skall ta upp.

28 § En ansökan om omföring eller utbetalning enligt 26 § skall handläggas skyndsamt.

29 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva eller i enskilda fall medge att en ansökan enligt 26 § får lämnas i form av ett elektroniskt dokument. En sådan ansökan får tas emot av Riksskatteverket för skattemyndighetens räkning.

30 § Visar avstämning av entreprenadkontot att överskjutande belopp finns på kontot, skall beloppet, om det varit innestående på

kontot minst fyra månader, utbetalas till uppdragstagarens skattekonto. Om skattekonto inte finns får utbetalning ske direkt till uppdragstagaren.

Om en utbetalning direkt till uppdragstagaren inte kan ske på grund av att uppdragstagarens adress inte är känd för skattemyndigheten eller på grund av någon annan omständighet som beror på uppdragstagaren, skall beloppet stå kvar på entreprenadkontot.

Ett belopp som inte har kunnat betalas tillbaka inom tio år tillfaller staten.

Hinder mot utbetalning

31 § En utbetalning direkt till sökanden enligt 26 § andra stycket andra meningen eller 30 § andra meningen skall inte göras om sökanden inte fullgjort sina skyldigheter att redovisa och betala belopp enligt denna lag eller enligt skattebetalningslagen (1997:483).

Ränta

32 § Om betalning av avdraget belopp inte sker i rätt tid skall ränta tas ut på det belopp som skulle ha betalats in från och med den dag då betalning rätteligen skulle ha skett. Räntan skall beräknas enligt bestämmelserna om kostnadsränta i 19 kap. 8 och 9 §§ skattebetalningslagen (1997:483).

33 § När det är fråga om belopp som skall betalas till följd av ett omprövningsbeslut eller ett beslut av domstol beräknas kostnadsränta från och med dagen efter beloppets ursprungliga förfallodag.

Kostnadsränta enligt första stycket beräknas efter en räntesats som motsvarar den basränta som anges i 19 kap. 3 § skattebetalningslagen (1997:483).

34 § Kostnadsränta beräknas inte efter den dag betalning har skett eller statens fordran på avdraget belopp har preskriberats.

35 § På belopp som tillgodoförs någon enligt 26 § skall beräknas intäktsränta efter en räntesats som motsvarar den basränta som anges i 19 kap. 3 § skattebetalningslagen (1997:483). Räntan beräknas från och med dagen efter den dag beloppet betalades in till entreprenadkontot till och med dagen då omföring inom entreprenadkontot eller utbetalning sker.

36 § Om en uppdragsgivare har beviljats anstånd med inbetalning av avdraget belopp beräknas anståndsrenta från och med dagen efter beloppets ursprungliga förfallodag till och med den dag betalning senast skall ske med anledning av beslutet om anstånd.

Anståndsrenta beräknas efter en räntesats som motsvarar den basränta som anges i 19 kap. 3 § skattebetalningslagen (1997:483).

Utredning

Den enskildes rätt att yttra sig

37 § Innan ett ärende avgörs skall den enskilde ges tillfälle att yttra sig, om det inte är onödigt.

I fråga om den enskildes rätt att få del av uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än den enskilde själv och få tillfälle att yttra sig över dem gäller bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223).

Skyldighet att föra anteckningar

38 § En deklarationsskyldig skall i skälig omfattning genom räkenskaper, anteckningar eller på annat lämpligt sätt se till att det finns underlag för fullgörandet och kontroll av de skyldigheter som följer av denna lag.

Underlaget skall bevaras under sju år efter utgången av det kalenderår underlaget avser.

Föreläggande

39 § Om någon inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag får skattemyndigheten förelägga honom att göra det.

40 § Skattemyndigheten får förelägga den som är eller kan antas vara uppdragsgivare enligt denna lag att lämna uppgift, visa upp handling eller lämna över en kopia av handling som behövs för kontroll av avdragsskyldighet enligt denna lag.

41 § Skattemyndigheten får förelägga den som är eller kan antas vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078) eller som är annan juridisk person än dödsbo att lämna uppgift, visa upp handling eller lämna över en kopia av handling som rör rättshandling mellan den som föreläggs och den med vilken han har ingått

rättshandlingen (kontrolluppgift). Föreläggande får meddelas, om kontrolluppgiften har betydelse för avdragsskyldighet enligt denna lag.

Om det finns särskilda skäl, får även någon annan person än som avses i första stycket föreläggas att lämna kontrolluppgift.

42 § Ett föreläggande enligt denna lag får förenas med vite, om det finns anledning att anta att det annars inte följs. Vite får dock inte föreläggas staten, ett landsting, en kommun eller en tjänsteman i tjänsten.

Finns det anledning att anta att uppdragsgivaren eller uppdragstagaren eller om denne är en juridisk person, ställföreträdare för den juridiska personen, har begått brott, får uppdragsgivaren eller uppdragstagaren inte föreläggas vid vite att medverka i utredningen av en fråga som har samband med den gärning som brottsmiss-tanken avser.

Vid prövning av en fråga om utdömande av vite får även vitets lämplighet bedömas.

Besök eller annat personligt sammanträffande

43 § Om uppgifter i en entreprenaddeklaration eller någon annan handling av betydelse för avdragsskyldighet behöver kontrolleras genom avstämning mot räkenskaper, anteckningar eller andra handlingar, får skattemyndigheten komma överens med uppgiftslämnaren om att en sådan avstämning skall göras vid besök hos uppgiftslämnaren eller vid ett annat personligt sammanträffande.

Revision

44 § För kontroll av att den som är eller kan antas vara uppdragsgivare har fullgjort deklarations- och uppgiftsskyldighet riktigt och fullständigt eller att förutsättningar finns att fullgöra uppgiftsskyldighet som kan antas uppkomma, får Riksskatteverket eller skattemyndigheten förordna om revision. Därvid gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 3 kap. 9–14 c §§ taxeringslagen (1990:324).

Riksskatteverket eller skattemyndigheten får besluta om revision också för att inhämta uppgifter av betydelse för kontroll enligt första stycket av någon annan än den som revideras.

Revision får göras hos den som är eller kan antas vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078) och hos annan juridisk person än dödsbo.

I övrigt gäller för revision enligt denna paragraf bestämmelserna om taxeringsrevision i 3 kap. 9–14 c §§ taxeringslagen.

45 § Uppgifter som en myndighet förfogar över och som behövs för kontroll av att bestämmelserna i denna lag har följts skall på skattemyndighetens begäran tillhandahållas denna.

Bestämmelserna om utlämnande av uppgifter i 3 kap. 17 § taxeringslagen (1990:324) gäller också för uppgifter som avses i denna lag.

Vid tillämpning av första stycket gäller bestämmelserna om undantag från uppgiftsskyldighet i 3 kap. 16 § andra och tredje styckena taxeringslagen.

Betalningsansvar för entreprenadavdrag

46 § Om en uppdragsgivare underlåter att göra entreprenadavdrag är han ansvarig för ett belopp som svarar mot vad han har underlåtit att dra av.

47 § En uppdragsgivare som har gjort entreprenadavdrag är skyldig att betala det innehållna beloppet.

48 § En uppdragsgivare som har betalat in entreprenadavdrag utan att ha gjort motsvarande avdrag på utbetald ersättning har rätt att kräva uppdragstagaren på beloppet.

49 § Om någon i egenskap av företrädare för en juridisk person inte i rätt tid har gjort föreskrivet entreprenadavdrag, är företrädaren tillsammans med den juridiska personen skyldig att betala ett belopp som svarar mot vad den juridiska personen har underlåtit att dra av. Om en företrädare i övrigt har underlåtit att betala entreprenadavdrag enligt denna lag är företrädaren tillsammans med den juridiska personen skyldig att betala avdraget och räntan på detta.

Första stycket gäller inte, om det innan entreprenadavdraget skulle ha betalats har vidtagits sådana åtgärder som krävs för att få till stånd en samlad avveckling av den juridiska personens skulder med hänsyn till samtliga borgenärers intressen.

Om det finns särskilda skäl, får företrädaren helt eller delvis befrias från betalningsskyldighet enligt denna paragraf.

50 § Talan om att ålägga betalningsskyldighet enligt 49 § skall föras vid allmän domstol. Talan får inte väckas sedan statens fordran mot den juridiska personen har preskriberats.

51 § Skattemyndigheten beslutar om ansvar för delägare i handelsbolag enligt 2 kap. 20 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag avseende entreprenadavdrag enligt denna lag.

52 § En företrädare för en juridisk person som har betalat entreprenadavdrag enligt 49 §, har rätt att kräva den juridiska personen på beloppet.

53 § Beslut om betalningsskyldighet enligt 46 eller 49 § får inte fattas, om

1. uppdragstagaren har fullgjort sina skyldigheter att redovisa och betala skatt enligt skattebetalningslagen (1997:483) inom föreskriven tid, eller

2. statens fordran, som belöper på underlaget för entreprenadavdraget, mot uppdragstagaren har preskriberats.

54 § Regressfordran enligt 48 och 52 §§ får drivas in på det sätt som gäller för indrivning av skatt.

Bestämmelsen i 4 § preskriptionslagen (1981:130) gäller i fråga om regressfordran enligt 48 och 52 §§.

Indrivning

55 § På framställan av skattemyndigheten skall belopp som entreprenadavdrag avser och som uppdragsgivare innehållit men inte betalat in i rätt tid eller som uppdragsgivare är betalningsskyldig för enligt 46 § eller 49 §, lämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

Vad som föreskrivs i första och andra styckena om indrivning tillämpas även i fråga om ränta som utgår enligt denna lag.

Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp.

56 § Innan indrivning begärs skall den betalningsskyldige uppmanas att betala det belopp som entreprenadavdraget avser, om inte särskilda skäl talar mot det.

Omprövning

Beslut som kan omprövas

57 § Skattemyndigheten skall, om inte annat följer av 58 §, ompröva ett beslut enligt denna lag i en fråga som kan ha betydelse för betalning, omföring eller utbetalning av belopp som entreprenadavdrag avser, om den enskilde begär det eller det finns andra skäl. Att omprövning skall göras när den enskilde överklagat ett beslut följer av 74 §.

Om något beslut i en fråga enligt denna lag inte har fattats, får skattemyndigheten besluta i frågan på det sätt och inom den tid som gäller för omprövning.

Skattemyndigheten får avstå från att på eget initiativ ompröva ett beslut, om omprövningen skulle avse endast ett mindre belopp.

58 § Om en fråga som avses i 57 § har avgjorts av en allmän förvaltningsdomstol, får skattemyndigheten inte ompröva frågan.

Trots bestämmelsen i första stycket får en fråga som har avgjorts av en länsrätt eller en kammarrätt genom beslut som fått laga kraft omprövas, om beslutet avviker från rättstillämpningen i ett regeringsrättsavgörande som har meddelats efter beslutet.

Omprövning på begäran av den enskilde

59 § En enskild som vill begära omprövning skall göra detta skriftligt. En begäran om omprövning skall vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller sökandens ombud. Är den inte det, får skattemyndigheten utfärda ett föreläggande om att den skall undertecknas. Föreläggandet skall innehålla en upplysning om att omprövning inte görs om begäran inte undertecknas.

60 § En begäran om omprövning skall ha kommit in till skattemyndigheten senast sju år efter utgången av det kalenderår under vilket sådan ersättning som avses i 1 § betalades ut.

Även efter den tid som anges i första stycket får omprövning begäras av ett beslut som är till den enskildes nackdel, om den enskilde gör sannolikt att han eller hon inte inom två månader före

utgången av denna tid fått kännedom om beslutet. Begäran skall ha kommit in inom två månader från den dag den enskilde fått sådan kännedom.

Omprövning på initiativ av skattemyndigheten

61 § Om skattemyndigheten självmant omprövar ett beslut, får omprövningsbeslut som är till den enskildes fördel meddelas senast sjätte året efter utgången av det kalenderår under vilket sådan ersättning som avses i 1 § betalades ut.

Ett sådant omprövningsbeslut får meddelas även efter denna tid, om det av material som är tillgängligt för skattemyndigheten framgår att ett beslut är felaktigt.

62 § Ett omprövningsbeslut som är till nackdel för den enskilde får inte meddelas senare än under andra året efter utgången av det kalenderår under vilket sådan ersättning som avses i 1 § betalades ut, utom i de fall som avses andra stycket samt 64 och 65 §§.

Om en entreprenaddeklaration inte har lämnats in i rätt tid, får ett omprövningsbeslut som är till den enskildes nackdel meddelas efter utgången av den tid som anges i första stycket. Ett sådant omprövningsbeslut får meddelas inom ett år från den dag deklARATIONEN kom in till skattemyndigheten, dock senast under sjätte året efter utgången av det kalenderår under vilket sådan ersättning som avses i 1 § betalades ut.

Efterprövning

63 § Skattemyndigheten får meddela ett omprövningsbeslut som är till nackdel för den enskilde efter utgången av den tid som anges i 62 § under de förutsättningar och på det sätt som anges i 64–70 §§ (*efterprövning*).

64 § Efterprövning får ske, om ett beslut blivit felaktigt eller inte fattats på grund av att den enskilde

1. i en entreprenaddeklaration eller på annat sätt under förfarandet hos skattemyndigheten lämnat någon oriktig uppgift till ledning för beslutet,

2. lämnat någon oriktig uppgift i ett mål vid domstol om betalning, omföring eller utbetalning av belopp enligt denna lag, eller

3. inte lämnat en entreprenaddeklaration eller begärd uppgift.

65 § Efterprovning får också ske

1. när en felräkning, felskrivning eller något annat uppenbart förbiseende skall rättas, eller
2. när en ändring föranleds av en skattemyndighets beslut eller en allmän förvaltningsdomstols beslut i ett mål om betalning, omföring eller utbetalning av belopp enligt denna lag avseende ett annat entreprenadavdrag än det som ändringen gäller.

66 § Efterprovning enligt 64 § eller 65 § 1 får ske endast om den avser belopp av någon betydelse.

Efterprovning får inte ske, om beslutet med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt eller om skattemyndigheten tidigare fattat beslut om efterprovning som avser samma fråga.

*Tidsfrist för efterprovning***67 §** Skattemyndighetens beslut om efterprovning skall, om inte annat följer av 68–70 §§, meddelas senast under sjätte året efter utgången av det kalenderår under vilket sådan ersättning som avses i 1 § betalades ut.**68 §** Beslut om efterprovning enligt 65 § 2 får meddelas även efter den tid som anges i 67 § men senast sex månader efter det beslut som föranleder ändringen.

Om anstånd har beviljats någon med betalning av belopp i avvaktan på kammarrättens eller Regeringsrättens beslut med anledning av överklagande, får efterprovning i fråga om entreprenadavdrag ske senast andra året efter utgången av det kalenderår då domstolens beslut meddelades.

69 § Beslut om efterprovning på grund av en oriktig uppgift i ett omprövningsärende eller mål om betalning, omföring eller utbetalning av belopp enligt denna lag får meddelas efter den tid som anges i 67 eller 68 § men senast ett år från utgången av den månad då skattemyndighetens eller domstolens beslut i ärendet eller målet fått laga kraft.**70 §** Om den enskilde har avlidit, skall beslut om efterprovning meddelas senast under andra året efter utgången av det kalenderår då bouppteckningen efter den avlidne gavs in för registrering.

Överklagande

71 § Ett beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Skattemyndighets beslut om föreläggande vid vite enligt 42 § samt revision enligt 44 § får inte överklagas.

Skattemyndighetens beslut får överklagas också av Riksskatteverket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

72 § Den enskildes överklagande skall ha kommit in senast sjätte året efter utgången av det kalenderår under vilket sådan ersättning som avses i 1 § betalades ut. Om beslutet har meddelats efter den 30 juni det sjätte året och klaganden har fått del av beslutet efter utgången av oktober samma år, får överklagandet dock komma in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet

Den enskilde får överklaga ett beslut även om det inte är till nackdel för honom eller henne.

73 § Riksskatteverkets överklagande skall ha kommit in inom den tidsfrist som enligt 61, 62 och 67–70 §§ gäller för beslut om omprövning på initiativ av skattemyndigheten eller efter sådan tid men inom två månader från den dag beslutet meddelades.

74 § När en enskild har överklagat skattemyndighetens beslut gäller bestämmelserna i 6 kap. 5–7 §§ taxeringslagen (1990:324) i tillämpliga delar. Bestämmelserna i 6 kap. 10–24 §§ taxeringslagen gäller i tillämpliga delar för mål enligt denna lag. Vad som i taxeringslagen sägs om skattskyldig skall då gälla uppdragsgivare och uppdragstagare.

Verkställighet

75 § En begäran om omprövning eller ett överklagande av ett beslut enligt denna lag inverkar inte på skyldigheten att betala det belopp som omprövningen eller överklagandet rör.

76 § En åtgärd enligt denna lag får verkställas även om det beslut som föranleder åtgärden inte har fått laga kraft. Motsvarande gäller vid verkställighet enligt utsökningsbalken.

Gallring

77 § Entreprenaddeklarationer och andra handlingar innehållande uppgifter som avses i 45 § skall förvaras hos skattemyndigheten. Handlingarna skall förstöras sju år eller, i fråga om handlingar som avser ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, elva år efter utgången av det kalenderår under vilket sådan ersättning som avses i 1 § betalades ut.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att handlingarna skall bevaras under längre tid än som anges i första stycket

Övriga bestämmelser

78 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

2 Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483)

Härigenom föreskrivs att det i skattebetalningslagen (1997:483) skall införas en ny paragraf, 17 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

7a §

Om inbetalning av entreprenadavdrag verkställts enligt bestämmelserna i lag (0000:000) om avdragsskyldighet avseende vissa uppdragsersättningar och utbetalning av avdraget belopp till den skattskyldiges skattekonto inte kunnat ske på grund av skattemyndighetens utredning eller av annan orsak som inte beror på den skattskyldige får skattemyndigheten bevilja anstånd med inbetalning av skatt med högst ett belopp motsvarande inbetalt entreprenadavdrag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

3 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § samt 11 kap. 2, 2 a, 5 och 5 a §§ mervärdesskattelagen (1994:200) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Skyldig att betala mervärdesskatt (skattskyldig) är

1. för sådan omsättning som anges i 1 § första stycket 1, om inte annat följer av 2–4 b: den som omsätter varan eller tjänsten,

2. för omsättning som anges i 1 § första stycket 1 av sådana tjänster som avses i 5 kap. 7 §, om den som omsätter tjänsten är en utländsk företagare och förvärvaren är en näringsidkare: den som förvärvar tjänsten,

3. för omsättning som anges i 1 § första stycket 1 av sådana tjänster som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket samt 5 a, 6 a, 6 b och 7 a §§, om den som omsätter tjänsten är en utländsk företagare och förvärvaren är registrerad till mervärdesskatt här: den som förvärvar tjänsten,

4. för sådan efterföljande omsättning inom landet som avses i 3 kap. 30 b § första stycket: den till vilken omsättningen görs,

4 a. för omsättning som anges i 1 § första stycket 1 mellan näringsidkare som är eller skall vara registrerade till mervärdesskatt här, av guldmaterial eller halvfärdiga produkter med en finhalt av minst 325 tusendelar eller av investeringsguld om den som omsätter guldet är skattskyldig enligt 3 kap. 10 b §: den som förvärvar varan,

4 b. för annan omsättning som anges i 1 § första stycket 1 än som avses i första stycket 2 eller 3 i förevarande paragraf, i 3 kap. 3 § andra och tredje styckena, i 5 kap. 6 § första stycket 1 eller i 7 kap. 1 § tredje stycket 11, om den som omsätter varan eller tjänsten är en utländsk företagare och förvärvaren är registrerad till mervärdesskatt här: den som förvärvar varan eller tjänsten, om inte annat följer av 2 d §,

4 c. för omsättning som anges i

¹ Senaste lydelse 2002:392.

1 § första stycket 1 av sådana tjänster och varor som omfattas av avdragsskyldighet enligt lagen (0000:000) om avdragsskyldighet avseende vissa uppdragsersättningar, om den som förvärvar tjänsten och varan är näringsidkare; den som förvärvar tjänsten och varan,

5. för sådant förvärv som anges i 1 § första stycket 2: den som förvärvar varan, och

6. för import av varor

a) som förs in från ett område som ligger utanför Europeiska gemenskapens tullområde: den som med anledning av importen är skyldig att betala tull för varorna enligt tullagstiftningen eller skulle ha varit skyldig att göra detta om varorna hade varit tullbelagda,

b) som förs in från ett område som ligger inom Europeiska gemenskapens tullområde men utanför dess mervärdesskatteområde: den som skulle ha varit skyldig att betala tull för varorna enligt tullagstiftningen om varorna hade varit tullbelagda och förts in från ett område som ligger utanför Europeiska gemenskapens tullområde.

Särskilda bestämmelser om vem som i vissa fall är skattskyldig finns i 6 kap., 9 kap. och 9 c kap.

11 kap.

2 §²

Den som är skattskyldig för annan omsättning av varor eller tjänster än sådan som medför skattskyldighet enligt 1 kap. 2 § första stycket 2–4 b skall, om inget annat följer av 3 eller 4 §, utfärda faktura eller jämförlig handling för

1. varje omsättning som medför skattskyldighet och som görs mot ersättning,

2. förskotts- eller a conto-betalningar som avser sådana omsättningar, och

Den som är skattskyldig för annan omsättning av varor eller tjänster än sådan som medför skattskyldighet enligt 1 kap. 2 § första stycket 2–4 c skall, om inget annat följer av 3 eller 4 §, utfärda faktura eller jämförlig handling för

² Senaste lydelse 2001:971.

3. sådan omsättning av en fastighet som medför avdragsrätt för köparen enligt 8 kap. 4 § första stycket 4.

2 a §³

Utöver vad som framgår av 2 § och av 3 kap. 30 b § föreligger skyldighet för säljaren att utfärda en faktura eller jämförlig handling för

- | | |
|--|--|
| <p>1. sådan omsättning som anges i 1 kap. 2 § första stycket 2, 3, 4 a och 4 b,</p> <p>2. sådan omsättning som anges i 3 kap. 30 a §, och</p> <p>3. sådan omsättning som anges i 5 kap. 2 a § oavsett omsättningens storlek.</p> | <p>1. sådan omsättning som anges i 1 kap. 2 § första stycket 2, 3, 4 a, 4 b och 4 c,</p> |
|--|--|

Vid överlåtelse av en fastighet som medför avdragsrätt för förvärvaren enligt 9 kap. 8 § andra stycket 2 föreligger skyldighet för överlåtaren att utfärda en med faktura jämförlig handling.

5 §⁴

En faktura eller jämförlig handling skall i de fall som anges i 2 § 1 eller 2 och 2 a § första stycket innehålla uppgift om

- | | |
|---|---|
| <p>1. ersättningen,</p> <p>2. skattens belopp för varje skattesats, utom i fråga om faktura eller jämförlig handling som avses i 2 a § första stycket 1,</p> <p>3. utställarens och mottagarens namn och adress eller någon annan uppgift genom vilken de kan identifieras,</p> <p>4. transaktionens art,</p> <p>5. platsen för varans mottagande,</p> <p>6. den skattskyldiges registreringsnummer till mervärdesskatt eller, då den skattskyldige inte är registrerad, hans person- eller organisationsnummer om det finns ett sådant och annars en likvärdig uppgift,</p> <p>7. det förhållandet att skattskyldighet föreligger enligt 1 kap. 2 § första stycket 2, 3 eller 4 b, och</p> <p>8. övrigt som kan ha betydelse för bedömningen av skattskyldigheten och mottagarens avdragsrätt eller rätt till återbetalning.</p> | <p>7. det förhållandet att skattskyldighet föreligger enligt 1 kap. 2 § första stycket 2, 3, 4 b eller 4 c, och</p> |
|---|---|

³ Senaste lydelse 2001:971.

⁴ Senaste lydelse 2001:971.

Bestämmelserna i första stycket 3–5 får frångås då fråga är om en faktura eller jämförlig handling som upptar endast ett mindre belopp.

Om andra stycket inte är tillämpligt och det med hänsyn till en skattskyldigs verksamhet finns särskilda skäl för det, får skattemyndigheten på ansökan av den skattskyldige besluta att denne inte behöver lämna uppgift om mottagaren enligt första stycket 3.

5 a §⁵

En faktura eller jämförlig handling skall i de fall som avses i 1 kap. 2 § första stycket 4 b, 3 kap. 30 a § första stycket och 5 kap. 5 a, 6 a, 6 b och 7 a §§, utöver vad som anges i 5 §, innehålla uppgift om säljarens registreringsnummer till mervärdesskatt och det registreringsnummer till mervärdesskatt under vilket köparen gör sitt förvärv.

En faktura eller jämförlig handling skall i de fall som avses i 1 kap. 2 § första stycket 4 b och 4 c, 3 kap. 30 a § första stycket och 5 kap. 5 a, 6 a, 6 b och 7 a §§, utöver vad som anges i 5 §, innehålla uppgift om säljarens registreringsnummer till mervärdesskatt och det registreringsnummer till mervärdesskatt under vilket köparen gör sitt förvärv.

Vid omsättning enligt 3 kap. 30 a § av ett nytt transportmedel skall fakturan eller den jämförliga handlingen även innehålla uppgift om de förhållanden i 1 kap. 13 a § som avgör att varan skall hänföras till ett sådant transportmedel.

En faktura eller jämförlig handling som avses i 3 kap. 30 b § skall, utöver vad som anges i 5 §, innehålla en uppgift om att förvärvet görs under de förutsättningar som anges i 3 kap. 30 b §. Fakturan eller den jämförliga handlingen skall innehålla uppgift om den utländske företagarens och den skattskyldiges registreringsnummer till mervärdesskatt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

⁵ Senaste lydelse 2001:971.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁶

Denna lag tillämpas vid revision eller annan kontroll av att skatt eller avgift tas ut enligt bestämmelserna i

1. kupongskattelagen (1970:624),
2. fordonsskattelagen (1988:327),
3. taxeringslagen (1990:324),
4. lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl., och
5. skattebetalningslagen (1997:483).

Lagen tillämpas även vid revision enligt tullagen (2000:1281) och lagen (1998:514) om särskild skattekontroll av torg- och marknadshandel m.m. samt för kontroll av att föreläggande enligt lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter, 6 kap. 25 § tullagen eller 2 § lagen om särskild skattekontroll av torg- och marknadshandel m.m. fullgjorts riktigt och fullständigt.

Lagen tillämpas även vid revision enligt tullagen (2000:1281), lagen (1998:514) om särskild skattekontroll av torg- och marknadshandel m.m. och lagen (2000:000) om avdragsskyldighet avseende vissa uppdragsställningar samt för kontroll av att föreläggande enligt lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter, 6 kap. 25 § tullagen eller 2 § lagen om särskild skattekontroll av torg- och marknadshandel m.m. fullgjorts riktigt och fullständigt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

⁶ Senaste lydelse 2002:418.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁷

Under indrivningen gäller bestämmelserna i 7 kap. 14 § utsökningsbalken om företrädesrätt vid utmätning av lön för böter och viten samt för fordringar som påförts enligt bestämmelserna i

1. lagen (1972:435) om överlastavgift,

2. bilskrotningslagen (1975:343),

3. lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,

4. lagen (1976:339) om saluvagnsskatt,

5. fordonsskattelagen (1988:327),

6. lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl.,

7. lagen (1994:419) om brottsofferfond,

8. skattebetalningslagen (1997:483), *eller*

9. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.

1. lagen (1972:435) om överlastavgift,

2. bilskrotningslagen (1975:343),

3. lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,

4. lagen (1976:339) om saluvagnsskatt,

5. fordonsskattelagen (1988:327),

6. lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl.,

7. lagen (1994:419) om brottsofferfond,

8. skattebetalningslagen (1997:483),

9. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon. *eller*

10. *lagen (0000:000) om avdragskyldighet avseende vissa uppdragsersättningar.*

Denna lag träder i kraft 1 juli 2004.

⁷ Senaste lydelse 2002:417.

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag gäller ersättning av allmänna medel för en skattskyldigs kostnader hos domstolar och andra myndigheter i ärenden och mål om skatter, tullar och avgifter samt taxering av fastighet. Lagen tillämpas även i mål enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. I ärenden om förhandsbesked enligt lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor är denna lag dock tillämplig endast om Riksskatteverket ansökt om förhandsbesked.

Med avgifter avses i denna lag sådana avgifter som omfattas av lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Med skattskyldig avses den vars skyldighet att betala skatt, tull eller avgift har varit föremål för prövning, liksom den som är

Föreslagen lydelse

1 §⁸

Denna lag gäller ersättning av allmänna medel för en skattskyldigs kostnader hos domstolar och andra myndigheter i ärenden och mål om skatter, tullar och avgifter samt taxering av fastighet. Lagen tillämpas även i mål enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter *samt i mål enligt 49 § samt övriga mål och ärenden enligt lagen (0000:000) om avdragsskyldighet avseende vissa uppdragsersättningar*. I ärenden om förhandsbesked enligt lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor är denna lag dock tillämplig endast om Riksskatteverket ansökt om förhandsbesked.

Med avgifter avses i denna lag sådana avgifter som omfattas av lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Med skattskyldig avses den vars skyldighet att betala skatt, tull, avgift *eller att göra entreprenadavdrag* har varit föremål för

⁸ Senaste lydelse SFS 1989:192.

ägare till fastighet eller som prövning, liksom den som är enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall anses som ägare.

ägare till fastighet eller som enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall anses som ägare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

1 Inledning

1.1 Direktiven (2002:24)

Regeringen beslutade den 21 februari 2002 att tillsätta en kommission för att granska byggsektorn och föreslå åtgärder som syftar till att främja konkurrensen och motverka konkurrensbegränsande beteende, användande av svart arbetskraft och kartellbildning inom bygg- och anläggningssektorn. Kommissionen skall vidare föreslå åtgärder som syftar till att hålla nere byggkostnaderna och höja kvaliteten inom bygg- och anläggningssektorn.

Åtgärderna skall syfta till att bryta strukturer som motverkar en effektiv konkurrens och pristransparens, motverka användningen av svart arbetskraft, stärka byggherrekompetensen samt tydliggöra ansvaret för större entreprenadarbeten. Kommissionen skall arbeta utifrån ett tydligt konsumentperspektiv, vari bl.a. ingår behovet av att säkra god kvalitet och hälsa och samtidigt nå sänkta bygg- och boendekostnader. Vidare skall kommissionen föreslå hur arbetet mellan berörda verk och myndigheter kan samordnas.

Kommissionen bör beakta det arbete som pågår inom Regeringskansliet samt inom berörda verk och myndigheter och som rör frågor om konkurrens inom bygg- och anläggningssektorn, kvalitetsfrågor, krav på tillgänglighet och användbarhet, upphandlingsrutiner, ansvarsförhållanden mellan beställare och utförare, skatteundandragande m.m.

Kommissionen behöver inte utforma färdiga lagförslag. Som ett komplement till det uppdrag som redovisas i direktiven, har regeringen den 13 juni 2002 dock beslutat överlämna Riksskatteverkets, RSV, rapport om kontroll av svart arbetskraft i entreprenader inom byggbranschen (RSV Rapport 2001:9) jämte remissvar, samt verkets fördjupade utredning avseende skyldighet att göra skatteavdrag för underentreprenörer (RSV Rapport 2002:6) till kommissionen. Syftet är att kommissionen i denna del skall ta ställning till det effektivaste sättet att komma till rätta med den omfattande och organise-

rade handeln med svart arbetskraft i byggsektorn och utarbeta konkreta författningsförslag för att motverka skattefusket.

Kommissionen skall, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning, NNR.

En miljöbedömning och en samhällsekonomisk bedömning av förslagen skall göras.

Direktiven (2002:24) redovisas i sin helhet i *bilaga 1*.

1.2 Allmänna utgångspunkter

Totalt ger byggsektorn i vid bemärkelse arbete åt omkring 450 000 personer eller drygt 10 procent av samtliga sysselsatta i Sverige. Det innebär att byggsektorn från sysselsättningsynpunkt är den näst största näringen i landet efter vårdsektorn. Det är således en sektor med stor betydelse för samhället och samhällsekonomi. Den byggda och formade miljön är också på flera sätt viktig för välfärden. Byggnader skall vara funktionella, ge låga förvaltningskostnader under lång tid, vara hållbara, också från ett miljöperspektiv samt, naturligtvis, estetiskt tilltalande. En god bostad är en social rättighet, men en fungerande bostadsmarknad ger också människor möjlighet att påverka sin tillvaro genom att pröva ett nytt jobb, bilda familj eller utveckla något särskilt intresse. Byggsektorns funktionssätt inverkar således i en rad avseenden på välfärden. En väl fungerande byggsektor är därför ett viktigt samhällsintresse.

De frågor som berörs i utredningsdirektiven och som är kommissionens uppgift att närmare belysa, är av olika slag och kan antas ha delvis olika orsaker. Byggsektorn utgör inte en samlad bransch utan består av många delsektorer med ett antal olika branscher inom en rad varu- och tjänsteområden. Många yrkesgrupper med inbördes olika arbetsförhållanden och förutsättningar medverkar i byggandet.

Under senare tid har en offentlig debatt förekommit om bristande konkurrens, byggfel, höga priser och skattebrott. Med hänsyn till byggsektorns storlek och hetrogena struktur samt de berörda problemen komplexitet, skulle omfattande utredningsinsatser behövas för att i detalj kartlägga problemen förekomst, orsaker och verkningar. Det har emellertid, av utredningstekniska skäl, inte varit möjligt att göra sådana insatser inom ramen för Kommissionens

arbete. Det har heller inte bedömts nödvändigt med hänsyn till att byggsektorn varit föremål för mycket utredning och forskning under senare tid.

1.3 Utredningsarbetet

1.3.1 Tidigare utredningar och rapporter

Statliga utredningar m.m.

En särskild Byggbkostnadsdelegation tillsattes år 1996 med uppdrag att i samverkan med byggsektorns aktörer aktivt arbeta för långsiktigt sänkta produktions- och förvaltningskostnader för bostäder och därmed lägre boendekostnader. Byggbkostnadsdelegationen skulle också initiera nya planerings- entreprenad- och upphandlingsformer som främjar konkurrens och kvalitet, verka för ett undanröjande av tekniska och administrativa hinder och för en långsiktigt ökad konkurrens i byggsektorn. Byggbkostnadsdelegationen lämnade år 2000 sitt betänkande *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44). Betänkandet baserade sig på ett omfattande utredningsarbete. Ett femtiotal rapporter från FoU-projekt och studier av enskilda ämnesområden har utgjort underlag för Byggbkostnadsdelegationens analys. Frågor om byggt teknik, byggprocessen samt byggbkostnader och konkurrens belystes särskilt i tre omfattande bilagor till betänkandet.

Kvaliteten i byggandet har också behandlats av Byggbkvalitetsutredningen i betänkandet *Byggbkvalitet för framtiden* (SOU 1997:177). Allbo-kommittén har i flera betänkanden belyst de kommunala bostadsföretagens marknadsförutsättningar, senast i kommitténs slutbetänkande *Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering* (SOU 2001:27). Miljövärdsberedningen har genom dialogprojektet *Bygga/Bo* beskrivit byggsektorns problem och utvecklingsbehov från ett hållbarhetsperspektiv. Resultaten hittills har redovisats i rapporten *Tänk nytt, tänk hållbart! – att bygga och förvalta för framtiden* och i Miljövärdsberedningens betänkande *Tänk nytt, tänk hållbart!* (SOU 2001:20).

Boverket har i en lång rad rapporter, bl.a. *Byggbkontrollen – utvärdering av ändring i byggregleringen*¹, *Bostadsbyggandet och byggbkostnaderna åren 1960 till 1999*², *Bostadsmarknaden i Skåne*³, *Bostads-*

¹ Boverket, rapport 1997:9.

² Boverket, rapport januari 2002.

³ Boverket, rapport februari 2002.

byggandet i Planeringen⁴ samt Bostadsmarknaden år 2002-2003 – slutsatser av bostadsmarknadsenkäten 2002 behandlat frågor som berör byggsektorn.⁵ Konkurrensverket, NUTEK och Kommerskollegium har behandlat byggsektorn från ett konkurrensperspektiv i rapporten *Byggsektorn – spelregler för ökad konkurrens*.⁶ Konkurrensverket har också beskrivit strukturer, konkurrensförhållanden och konkurrensproblem i byggsektorn i rapporterna *Konkurrensen i Sverige under 1990-talet – problem och förslag* samt *Konkurrensen i Sverige 2002*.⁷ RSV:s rapporter om *Svart arbetskraft i byggsektorn* har tillsammans med redovisade remissvar på verkets första rapport utgjort underlag för kommissionens bedömningar och förslag i fråga om åtgärder för att motverka användandet av svart arbetskraft i bygg- och anläggningssektorn.⁸

I en rapport från Naturvårdsverket, *Godsflöden och transporter inom byggindustrin*, beskrivs olika sätt att effektivisera transporter och materialhantering i byggsektorn.⁹ Frågor om logistik i byggbranschen behandlas också i rapporten *Flödesorienterat byggande*.¹⁰

Forskning m.m.

Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, har i fem rapporter framtaga genom IVA:s avdelning för byggt teknik pekat på behovet av nya angreppssätt och metoder i olika delar av byggsektorn.¹¹ Rapporterna *Byggherren i fokus* och *Anläggningar i fokus* utgör grunden för IVA:s projekt Byggherrrådet och Anläggningsforum, vars verksamhetsmål är att utveckla, och genomföra de förslag som diskuteras i rapporterna.

I rapporten *Det konstiga är att vi inte upptäckt det tidigare*, beskrivs hur företagsledare och projektledare på olika nivåer kan agera för att

⁴ Boverket, rapport maj 2002.

⁵ Boverket, rapport maj 2002.

⁶ Kommerskollegium rapport 1996:1, Konkurrensverkets rapportserie 1996:5, NUTEK, Info. 365-96.

⁷ Konkurrensverkets rapporter 2000:1 och 2002:4.

⁸ Riksprojektet – kontroll av svart arbetskraft inom byggbranschen, RSV Rapport 2001:9 och Svart arbetskraft inom byggbranschen, RSV Rapport 2002:6.

⁹ Godsflöden och transporter inom byggindustrin – Studie av förutsättningar för effektivisering och reducering av miljöbelastning, Naturvårdsverkets rapport 4954, ISBN 91-620-4954-2.

¹⁰ Flödesorienterat byggande – Lägre boendekostnader med hjälp av helhetssyn på byggindustrins materialflöden, Bilaga till SOU 2000:44 Institutionen för Designvetenskaper, Teknisk Logistik, Lunds Tekniska Högskola, 2000.

¹¹ Byggherren i Fokus (feb. 1997), Byggnaden i fokus (mars 1998), Arkitekten i fokus (aug. 1998), Produktframtagning i fokus (aug 1998), samt Anläggningar i fokus (sep. 1998).

minska kostnaden för fel som uppkommer i byggprojekt.¹² Därutöver har flera vetenskapliga program för utveckling av byggsektorns konkurrenskraft och för att effektivisera byggprocessen under senare år initierats exempelvis forsknings- och utvecklingsprogrammet *Competitive Building* (Konkurrenskraftigt byggande), som är ett samverkansprojekt mellan företag i byggsektorn och de fyra tekniska högskolorna med forskarutbildning i byggämnen.¹³

Marknadsaktörer och intresseorganisationer

Marknadens aktörer har också, från olika infallsvinklar, belyst bygg- och bostadssektorns förhållanden. SABO har nyligen avgivit en rapport om förutsättningarna för nyproduktionen av bostäder i flerfamiljshus.¹⁴ I Hyresgästernas Riksförbunds rapport *Bostadsbrist – javisst!*, redovisas aktuella problem på bostadsmarknaden.¹⁵

Byggsektorns organisationer har tillsatt en egen Byggkommision. Byggsektorns byggkommission har under 2002 utarbetat flera rapporter bl.a. *Byggsektorns struktur och utvecklingsbehov*, *Pejling av värderingar i byggbranschen* och *Förtroende och samverkan i byggandet*.¹⁶

Stockholms stad har genom sitt Stadsledningskontor beskrivit erfarenheter från ett antal större byggplatser i Stockholm. I rapporten redovisas en lång rad mer eller mindre lyckade produktval och tekniska lösningar. Rapporten innehåller även praktiska förslag till hur risken för byggfel och fuktskador kan minskas och hur onödigt höga förvaltningskostnader kan sänkas.¹⁷

¹² Per-Erik Josephson och Bengt Larsson, Sveriges Byggindustrier, BI, FoU-Väst, Göteborg, 2001.

¹³ Kungliga Tekniska Högskolan, Luleå Tekniska Universitet, Lunds Tekniska Högskola samt Chalmers Tekniska Högskola.

¹⁴ Nyproduktionens förutsättningar, SABO, 2001-03-06.

¹⁵ Bostadsbrist – javisst!, Pelle Oskarsson, Caliber Film och Reportage AB för Hyresgästernas Riksförbund, augusti 2002.

¹⁶ www.byggkommissionen.com

¹⁷ Byggplats Stockholm 2000-2001 utgiven av Åke Etsmar Stockholms Stads stadsledningskontor, dec. 2001.

1.3.2 Utredningsarbetets uppläggnings och inriktning

Byggsektorns struktur, olika problem och produktionsförutsättningar har således varit föremål för en omfattande genomlysning. Byggkommissionen har mot den bakgrunden valt att sammanställa redan föreliggande utrednings- och forskningsresultat som underlag för sin analys. I vissa delar, exempelvis när det gäller utvecklingen av branschstrukturer och marknadsförhållanden, har underlaget kompletterats med nya data i syfte att uppnå en så hög grad av aktualitet som möjligt.

Kommissionen har härutöver inbjudit företrädare för ett brett spektrum av aktörer, yrkesgrupper och andra intressenter inom bygg- och bostadssektorn att såväl i organiserade former som på egna initiativ framföra synpunkter och erfarenheter till kommissionen. Fokus har därvid legat på de problemområden som redovisas i direktiven och på tänkbara åtgärder för att lösa problemen. En tydlig strategi i kommissionens arbete har varit att förutsättningslöst lyssna till alla som önskat framföra synpunkter, erfarenheter och förslag. Ett mycket omfattande och inte i alla delar entydigt underlag för kommissionens bedömningar har på detta sätt insamlats och bearbetats. Resultaten av Byggkommissionens dialoger med byggsektorns aktörer redovisas fortlöpande i betänkandet.

Utfrågningar

Ett antal utfrågningar har genomförts med sakkunniga och experter samt företrädare för olika organisationer och enskilda företag med kunskap om byggsektorn och dess problem. Syftet med utfrågningarna har varit att låta byggsektorns olika aktörer redovisa hur de uppfattar dagens situation och ge sin syn på vad som bör göras för att komma till rätta med problemen. Följande utfrågningar har genomförts under utredningstiden.

Schema över Byggkommissionens utfrågningar och möten

Dag	Kategori
Torsdag den 25 april	Peab AB, NCC AB, PNB Entreprenad AB
Onsdag den 8 maj	JM AB, Skanska AB
Torsdag den 16 maj	HSB, (Riksbyggen), SBC, SABO, Vägverket, Banverket och Fastighetsägarna
Torsdag den 6 juni	Svensk Teknik och Design, STD

Dag	Kategori
Fredag den 7 juni	Utbildning och forskning
Torsdag den 13 juni	Byggmaterialindustrin och Bysam
Fredag den 28 juni	Offentliga aktörer
Onsdag den 14 augusti	Byggherreföreningen
Torsdag den 15 augusti	Enskilda aktörer, mindre och medelstora byggherrar och byggbolag
Onsdag den 21 augusti	Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA
Onsdag den 21 augusti	Hyresgästernas Riksförbund
Onsdag den 4 september	Byggmaterialbranschen, tillverkare, grossister, återförsäljare och installatörer m.fl.
Tisdag den 17 september	Bygg- och Träacken
Onsdag den 30 oktober	Målarmästarnas Riksförbund

En förteckning över företag och organisationer som medverkat vid kommissionens utfrågningar och vid särskilda kontakter enligt nedan lämnas i *bilaga 2*.

Möten och särskilda kontakter

Utöver schemalagda utfrågningar har kommissionen genomfört ett flertal arbetsmöten, i syfte att successivt bearbeta den information som lämnats och ta ställning till vilken kompletterande information som erfordras och om fördjupade utredningar behöver göras. En fortlöpande dialog med byggsektorns olika aktörer har skett, såväl skriftligt som muntligt. Detta gäller inte minst de företag och enskilda som på olika sätt själva erbjudit sig att bistå kommissionen med sin kompetens och sina erfarenheter. En sammanställning över skrifter som ingivits till kommissionen återfinns i *bilaga 3*.

Kontakt med andra utredningar och arbetsgrupper

Kommissionen har i sitt arbete samrått med Miljövårdsberedningens dialogprojekt *Bygga/Bo* och utbytt information om dagsläget i det pågående arbetet. Genom kontakter med tjänstemän i de fyra statliga myndigheter som knutits till utredningen har kommissionen även tagit del av pågående utredningsarbeten inom respektive verks ansvarsområde. Ett särskilt samråd har genomförts med *Boverkets* experter avseende systemen för tillsyn och kontroll enligt plan- och bygglagen(1987:10), PBL. Förslagen om åtgärder som syftar till att

motverka användandet av svart arbetskraft har utarbetats i nära samarbete med RSV:s experter på området. Kontakter har under arbetets gång även tagits med *Boverkets Byggekostnadsforum* samt med samarbetsorganen *Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare* och *Byggsektorns kvalitetsråd*, BQR.

Kommissionen har samrått med den nyligen tillsatta Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen (M 2002:05) kring frågor som tas upp i detta betänkande men där slutliga överväganden och förslag bör överlämnas till en samlad bedömning av hela lagstiftningen för plan- och byggområdet.

1.4 Är bygg- och anläggningssektorn en problemsektor?

I medias nyhetsrapportering och i den offentliga debatten har byggandet under senare tid varit i fokus, inte sällan från ett problemperspektiv. I själva verket är vissa av de företeelser som nu är aktuella inte nya. Diskussionen om sjuka hus har pågått i vart fall sedan slutet av 1970-talet, då skadeverkningar av tidigare oprövade byggmetoder och byggmaterial började ge sig till känna i form av bl.a. fuktskador och allergiproblem. Dåliga byggmaterial har dock förekommit i byggnadsverk som är långt äldre. Problemen med radon i s.k. blå lättbetong har t.ex. varit kända länge, liksom de miljöproblem som uppstått till följd av användning av PCB i bl.a. fog- och golvmassor. På senare tid har allvarliga skador upptäckts på bärande betongstommar av s.k. aluminatcement i hus uppförda under slutet av trettiotalet. Exempel på felaktigheter som fått särskild uppmärksamhet i media från senare tid är de uppmärksammade problemen med inomhusmiljön i Moderna Museet och Arkitekturmuseet på Skeppsholmen i Stockholm, fuktskadorna i nyproducerade hus i Hammarby Sjöstad och sprickbildningarna i spårvägsbroarna på Tvärbanan mellan Alvik och Sickla Udde i Stockholm.

Karteller har avslöjats eller misstänkts i flera fall inom byggsektorn. Av de tiotal karteller som Konkurrensverket sammantaget utrett berör ungefär en tredjedel byggsektorn. Den mest uppmärksammade är den kartell inom asfaltbranschen, som för närvarande utreds inom Konkurrensverket. Några av de företag som misstänkts ha deltagit i kartellen har också offentligt bekräftat sitt deltagande. Konkurrensförhållandena i byggsektorn har kartlagts vid flera till-

fällen. År 1990 konstaterade dåvarande Statens Pris- och Konkurrensverk att stora och viktiga delar av byggsektorn präglades av koncentrerade marknader med fåtalsdominans och att en fortgående strukturrationalisering lett till att antalet företag som kan producera mer avancerade byggnadsverk minskat betydligt.¹⁸ År 1999 kom Konkurrensverket till samma resultat och anförde dessutom att den vertikala integrationen i byggsektorn är hög, att många delsektorer präglas av höga inträdesbarriärer samt att byggmaterialindustrin har höjt sina priser kraftigt trots en minskande efterfrågan.¹⁹ Konkurrensverket konstaterade att några mer betydande förändringar inte skett när konkurrenssituationen i byggsektorn analyserades på nytt i juli 2002.²⁰

RSV:s redovisning av iakttagelser i samband med sitt kontrollarbete tyder på att bortfallet av skatt på grund av svarta löner är mycket stort. Enligt RSV kan bortfallet av skatter och avgifter enbart utifrån pågående utredningar och identifierade fall, där utredning ännu inte påbörjats, uppskattas till mellan 2 och 2,5 miljarder kronor årligen.

I Byggekostnadsdelegationens betänkande redovisades en lång rad problem inom byggsektorn. Marknaden är statisk, konstaterade Byggekostnadsdelegationen och menade därmed att förnyelsen av produkter och processer sker långsamt. Den tekniska utvecklingen i byggsektorn är långsammare än i andra sektorer, liksom utvecklingen av produktiviteten vid en jämförelse med övrig industri.

Sammantaget framträder en bild av, om inte i alla avseenden en problemsektor, så i vart fall en sektor med stora problem på flera områden. Det skall understrykas att många byggnader uppförs till rimliga kostnader och med god kvalitet, men det kan ändå redan här konstateras att det som refererats i det föregående inte gäller enstaka företeelser eller händelser. Det finns också anledning anta att problemen är resultaten av en utveckling som pågått under lång tid. Problemen är i många avseende väl dokumenterade. Byggekommisionen har i sitt arbete sökt fokusera på vad aktörerna inom byggandet själva har för uppfattning. Hur anser de att problemen ser ut och vad kan man göra åt dem?

¹⁸ SPK:s bokserie 1991:2.

¹⁹ Konkurrensverkets rapport 2000:1, kapitel 4.

²⁰ Konkurrensverkets rapport 2002:4, kapitel 8.

1.5 Betänkandets disposition

I kapitel 2 lämnas en allmän beskrivning av byggsektorns förhållanden och aktörer, det allmännas roll och viktiga utvecklingstenden- ser inom bygg- och bostadssektorerna, som haft betydelse för byggsektorns verksamhetsförutsättningar. Kommissionens under- lag och bedömningar redovisas härefter fortlöpande i betänkandet under rubriker som ansluter till problemformuleringarna i direk- tiven. I kapitel 3 beskrivs således konkurrensen i byggsektorn, bl.a. branschstrukturer och konkurrensproblem. I kapitel 4 redovisas frågor om byggkvalitet och en närmare beskrivning av fel i enskilda byggnadsverk, som varit aktuella under senare tid. I kapitel 5 följer en redovisning av reglerna om ansvar för fel i byggnadsverk från offentlighetsrättsliga och civilrättsliga utgångspunkter. Kostnadsut- vecklingen i byggsektorn behandlas i kapitel 6 och forsknings- och utvecklingsfrågor i kapitel 7. I kapitel 8 behandlas problematiken kring svart arbetskraft i byggsektorn. I kapitel 9 presenterar kom- missionen ett intressant projekt i Storbritannien. I kapitel 10 redo- visar kommissionen sin samlade bedömning och en rad förslag till åtgärder med syfte att lösa de problem som beskrivits. Slutligen redovisas i kapitel 11 kommentarer till Bygghöjningskommissionens förslag till lagstiftning för att motverka användningen av svart arbetskraft i byggsektorn.

2 Bygg- och anläggningssektorn

2.1 Vad är bygg- och anläggningssektorn?

Till bygg- och anläggningssektorn i vid mening räknas alla verksamheter som direkt bidrar vid uppförande, ändring eller förvaltning av byggnadsverk. Med begreppet byggnadsverk avses *byggnader* och *anläggningar*. Med anläggning avses här det som i PBL, sammanfattas i uttrycket *andra anläggningar*, såsom broar, hamnar, flygfält, bergrum, tunnlar, dammar, idrottsplatser och master.¹ Verksamheter inom byggandet bedrivs i såväl statlig som i kommunal eller enskild regi. Många företag och organisationer tillhör inte byggsektorn, men medverkar indirekt i byggandet t.ex. transportföretag, banker och försäkringsbolag.

Terminologiskt brukar man skilja mellan byggnads- och anläggningsverksamhet. Med byggnadsverksamhet avses främst husbyggnad såsom uppförande av bostäder, industrier och kontorsbyggnader. Med anläggningar avses övriga slag av byggnadsverk enligt ovan. Samma företag är, generellt sett, verksamma med produktion av både byggnader och anläggningar. I den fortsatta framställningen används begreppet *byggsektorn* för den samlade bygg- och anläggningssektorn.

Den del av byggsektorn som är direkt sysselsatt med byggande och anläggande benämns ofta *byggindustrin*. Till byggindustrins verksamheter räknas uppförande av byggnader och anläggningar men också ombyggnad, reparation, och underhåll av byggnadsverk. Fastighetsskötsel ingår dock inte i byggindustrin. År 2001 var ca 231 000 personer direkt sysselsatta i byggindustrin.² Ytterligare ca 130 000 personer arbetar med bl.a. projektering, finansiering, tillverkning och försäljning av byggmaterial m.m. Byggsektorn i vid

¹ Se även Plan- och Byggtermer, TNC 94.

² SCB, Nationalräkenskaperna, SNI 45 Byggindustri.

mening omfattar ca 80 000 företag. Av dessa företag har över 97 procent färre än 20 anställda.³

2.2 Byggsektorns aktörer

I det följande beskrivs några av byggsektorns viktigare aktörer och deras roller bl.a. enligt gällande författningar. En mer ingående beskrivning av strukturen i några av byggsektorns viktigare delar finns i kapitel 3.

2.2.1 Byggherren

Begreppet *byggherre* har använts sedan 1600-talet och dess ursprungliga betydelse är "*den som härskar på bygget*". Byggherren har traditionellt sett svarat för produktionen med hjälp av arkitekt och byggmästare, varefter byggnaden överlämnades till passiv förvaltning. I dag är såväl tekniska lösningar som genomförandeprocesser mer komplicerade och ställer helt andra krav på samverkan mellan specialister och en aktiv förvaltning än i äldre tider.⁴

Byggherren beslutar om investeringar i byggnader och andra byggnadsverk. Byggherren ansvarar för att bygget och det byggda svarar mot gällande författningar, att finansiering ordnas, att brukarna blir nöjda och att investeringen blir lönsam. Byggherren måste från början ha en klar bild av vad han vill åstadkomma, ingen annan aktör kan veta det bättre.

Byggherrens ansvar enligt PBL, miljöbalken och arbetsmiljölagen

Av 9 kap. 1 § PBL framgår att byggherre är den *som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten*. Det är byggherren som skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i lagen och i föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av lagen. Byggherren har enligt samma lagrum också det formella ansvaret att se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

³ Tänk nytt, tänk hållbart, slutbetänkande från Miljövårdsberedningen, SOU 2001:20, s. 64.

⁴ Kompetensutveckling inom samhällsbyggnad, Byggherren i fokus, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, avd. III, feb. 1997.

Fastighetsägare eller tomträttsinnehavare som bedriver eller låter bedriva skadegörande verksamhet på fastigheten kan med stöd av *miljöbalken* (1998:808) ensam eller solidariskt med den som utfört arbetena, bli ansvarig för skador genom förorening av t.ex. vattenområde, grundvatten, luft eller mark eller skador genom buller, skakningar eller liknande störningar.⁵ Bestämmelsen innebär att även om det är entreprenören som orsakat skadan, kan den som beställt arbetena, dvs. byggherren, helt eller delvis bli ersättningsskyldig.

Av 3 kap 7 § arbetsmiljölagen (1977:1160) framgår att den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete är ansvarig för samordning av åtgärder till skydd mot ohälsa och olycksfall på gemensamt arbetsställe för verksamheten. Enlig samma lagrum kan ansvaret överlätas till någon av dem som bedriver arbete på arbetsstället. Av arbetsmiljölagen framgår också att byggherren skall se till att arbetsmiljösynpunkter avseende såväl byggskedet som det framtida brukandet beaktas i *projekteringen* och att olika delar av projekteringen samordnas i detta avseende. Enligt Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om byggnads- och anläggningsarbete skall byggherren också svara för att en arbetsmiljöplan utarbetas och finns tillgänglig innan byggarbetsplatsen etableras.⁶ Byggherren kan även i dessa fall uppdra, t.ex. åt en entreprenör, att vidta de åtgärder som krävs. I denna del har Byggherren dock alltid det yttersta eller formella ansvaret. Om uppdragstagaren brister i fullgörandet av sina uppgifter i dessa avseenden är det alltså byggherren som är ytterst ansvarig, men skadestånd kan i sådant fall ifrågakomma enligt vad som gäller för skadestånd i kontraktsförhållanden.

Byggherren har en nyckelroll

Genom sitt lagreglerade ansvar har byggherren en nyckelroll i byggprocessen. Byggherren förutsätts inte bara ansvara för de krav som ställs med hänsyn till egna önskemål och ekonomiska eller kundspecifika faktorer. Byggherren svarar i stor utsträckning också för att samhällets olika krav på byggandet tillgodoses. Byggherren leder byggprojektet från idé till färdigställande. En viktig uppgift är att på ett tydligt och kalkylerbart sätt, tekniskt och ekonomiskt, definiera kraven på byggprojektet i byggtermer (programfas), att svara för *genomförandet* (projektering och byggande) samt *idrift-*

⁵ Jfr. 32 kap. 3–8 §§ miljöbalken (1998:808).

⁶ AFS 1999:3, 10 §.

tagande och i förekommande fall överlämna byggnadsverket till brukarna. Byggherren skall därvid se till att projektet inte enbart anpassas till lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter, utan också till de tilltänkta brukarnas behov. Byggherren skall även skapa förutsättningar för att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning. Det säger sig självt att det ställs mycket höga krav på byggherren när det gäller kunskaper och samordningsförmåga när ett byggprojekt skall genomföras.

2.2.2 Brukarna

Byggnadsverk uppförs i de flesta fall för att tillgodose ett specifikt behov och för en på förhand bestämd verksamhet, t.ex. boende. Trots detta är det oftast brukaren som har minst inflytande över utformningen och funktionen hos de byggnadsverk som planeras, byggs eller ändras. De boende i flerbostadshus har sällan ett direkt avtalsförhållande med de företag som byggt huset de bor i. Verksamheter av olika slag bedrivs också i regel i hyrda lokaler. Det kan leda till en brist på återkoppling mellan producenter och användare av byggnader. Ändå är det vid användning av byggnaden som brister och felaktigheter upptäcks och det är användarna som direkt drabbas av sådana företeelser. Det är därför viktigt med ett användar- eller konsumentperspektiv då frågor om byggsektorns förhållanden behandlas.

Brukarnas intressen tillgodoses indirekt i byggprocessen genom att byggherren försöker identifiera den tilltänkta kundens önskemål. Vid produktion av olika typer av kommersiella lokaler, vårdlokaler, skolor, butiker, kontor o.d. har brukaren oftast ett större inflytande över utformning och utrustning men mer sällan när det gäller val av tekniska lösningar m.m. Även i dessa fall kanaliseras dock kundens önskemål i första hand genom t.ex. projektledare, projektörer och byggsamordnare.

Vid produktion av vägar och andra anläggningar företräds brukarintresset av de myndigheter som beslutar om sådana investeringar och genom den politiska processen inför investeringsbesluten. Gällande regler ger små möjligheter för brukarna att påverka utformning eller omfattning av anläggningar.

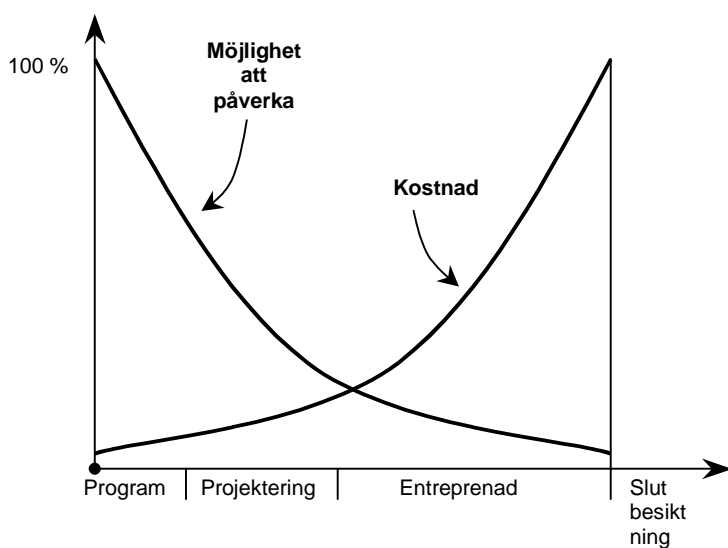
2.2.3 Arkitekter och övriga byggkonsulter

Komplexiteten i byggandet ökar, inte minst i fråga om installationssystem och användning av nya delvis oprövade material och tekniska lösningar. Därigenom ställs numera större krav när det gäller att bedöma sambandet mellan de olika materialens och byggnadsdelarnas egenskaper och hur helheten kommer att fungera. Såväl beställare som projektörer och entreprenörer måste ha förståelse för och kunskap om sådana samband för att slutresultatet skall bli bra.

Arkitekterna och övriga byggkonsulter, såsom konstruktörer, projektörer, kalkylatorer, byggleddare, byggsamordnare m.fl., tillför i praktiken huvuddelen av den kompetens byggherren och entreprenörerna behöver för att fullgöra sina uppgifter.

I programskedet och tidigt i projekteringsskedet fattas en rad beslut som får avgörande betydelse för såväl produktionskostnaden som byggnadsverkets kvalitet, långsiktiga hållbarhet och kostnader för drift och förvaltning. Förutom i detaljplanskedet är det i de tidiga projekteringsskedena som möjligheten att påverka projektets avgörande egenskaper är som störst.

Diagram 2.1. Möjlighet att påverka i relation till kostnaden i ett byggprojekt



Man skulle mot bakgrund av det anförda kunnat förvänta sig att allt större resurser numera satsas i de tidiga skedena av byggprocessen. Istället har utvecklingen blivit den motsatta. Det sätts av allt kortare tid för projektering i relation till projektens storlek och arkitekter och övriga konsulter ges inte erforderliga resurser för att i projekteringsarbetet fullt ut tillämpa den kompetens som finns. Tid och resurser medges inte heller för en ordentlig samordning av de olika konsulternas arbete, något som är viktigare i dagens komplexa process med många medverkande, än i gårdagens något enklare byggande. I dag projekterar en anläggningsprojektör i medeltal 1,5 gånger så mycket räknat i antal projekt jämfört med för 20 år sedan. Hos stora arkitektföretag lägger man i dag i genomsnitt bara 50 procent av tiden på varje projekt jämfört med på 1970-talet. Utvecklingen beror till viss del på rationaliseringar (digital projektering) men främst på att det i dag ges betydligt kortare tid att projektera.⁷

2.2.4 Entreprenörer och leverantörer

Entreprenören uppför, ändrar, underhåller och reparerar byggnader och anläggningar på uppdrag av byggherren. Tidigare knöt den lokala byggmästaren olika kompetenser till sig i form av egna snickare, murare, betongarbetare, målare, golvläggare, plattsättare osv. För specialarbeten i form av el- och teleinstallationer, liksom installation för ventilation, värme och sanitet m.m., anlätades då som nu underentreprenörer. Dessa kontrakterades ibland av byggentreprenören men oftast direkt av byggherren.

Total- och generalentreprenörerna har numera i större utsträckning än tidigare rollen som samordnare och administratörer snarare än entreprenör. Merparten av arbetena i total- eller generalentreprenader utförs av personal som inte är anställd av entreprenören. Även stora delar av de egentliga byggnadsarbetena utförs i dag av underentreprenörer, som kontrakteras av total- eller generalentreprenören. Snickare, murare och betongarbetare tillhandahålls i många fall också av bemanningsföretag. Det innebär att en huvuddel av arbetena kommer att utföras av personer och företag som beställaren inte har en direkt avtalsrelation med. Vid totalentreprenad svarar entreprenören även för upphandling och samordning av de olika projektörer och övriga konsulter som konstruerar, dimen-

⁷ Källa Svensk Teknik och Design, STD.

sionerar och utformar byggnadsverket. Upphandling av konsulter sker då nästan undantagslöst med lägsta pris som viktigaste urvalskriterium.

Byggentreprenörerna ikläder sig numera ofta rollen av *exploatör* och byggherre. Termen *exploatör* motsvarar dock inte helt den nya roll med idégivande och affärsutvecklande uppgifter som entreprenörer allt oftare förekommer i. Utvecklingen beskrivs närmare i avsnittet *Entreprenadföretagens nya roll* nedan.

2.2.5 Staten

Staten har flera roller i byggprocessen. Riksdag och regering har det övergripande ansvaret att besluta om bygg- och bostadspolitiska spelregler och verktyg. Staten utfärdar författningar och myndighetsföreskrifter, som på olika sätt reglerar byggandet. Staten är också en stor aktör på fastighetsmarknaden genom myndigheter och helägda fastighetsbolag, men också på entreprenadmarknaden genom t.ex. Vägverket produktion.

Statens inflytande på byggandet utövas främst genom länsstyrelserna. Länsstyrelserna utövar tillsyn över kommunernas arbete med fysisk planering, byggande och boende, men fungerar även som motor i den regionala utvecklingen av bl.a. näringsliv och infrastruktur. Länsstyrelsen har också uppgifter när det gäller att tillvarata allmänna intressen såsom miljöskydd, t.ex. utvecklingen mot ett kretsloppssamhälle och skyddet för kulturmiljöer.

Länsstyrelsens uppgift är bl.a. att bevaka att planeringen av mark- och vattenområden följer PBL och miljöbalken samt att se till att kommunerna, Vägverket, Banverket och elnätbolagen i sin planering tar hänsyn till människors hälsa och säkerhet (t.ex. inte utsätter dem för onödigt buller, luftutsläpp, explosions- och trafikrisker). Länsstyrelserna skall även verka för att grannkommunernas intressen tas tillvara i de förändringar som planeras samt att det egna länets riksintressen värnas och att miljö kvalitetsnormer följs. Länsstyrelsen kan enligt 12 kap. PBL överpröva detaljplaner som kommunen antagit i visa avseenden.

Tillsammans med företrädare för andra statliga organisationer inom länet gör Länsstyrelsen bedömningar av samhällsutvecklingen, bevakar statens intressen och ser till att de nationella målen får genomslag bl.a. genom att ge kommunerna råd i deras planering. Planfrågor är ofta nära sammanvävda med miljöfrågor och kommu-

nikationsfrågor och länsstyrelsens tvärsektoriella kompetens inom olika sakområden utnyttjas i arbetet.

Länsstyrelsen är samrådspartner även för Vägverket, Banverket och elnätföretagen i ärenden som rör broar, vägar, järnvägar, hamnar och andra kommunikationsanläggningar liksom för kraftledning, vind- och vattenkraftverk. Länsstyrelsen sammanväger statens synpunkter på förstudier för vägar, väg- och lokaliseringsutredningar och prövar de miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) som skall göras i samband med arbetsplaner för vägar, järnvägsplaner och andra infrastrukturprojekt. Det är Länsstyrelsens uppgift att verka för att de mest uthålliga lösningarna väljs för att minimera negativ miljöpåverkan. Länsstyrelsen skall dessutom i sina beslut alltid värna om att mark- och vattenområden används för de ändamål de är mest lämpade för.

Länsstyrelsen samordnar statens intressen när det gäller samhällsplanering medan kommunerna har huvudansvaret för hur marken utnyttjas för t.ex. bebyggelse och grönområden. Länsstyrelsen hjälper kommunerna med kunskapsunderlag för planeringen, ger råd och kontrollerar att man följer lagstiftningen, dvs. miljöbalken och PBL. Länsstyrelsen ansvarar för samordningen av miljö- och naturvårdsarbetet i länet. Att verka för att de regionala miljömålen uppfylls är en av de viktigaste uppgifterna.

Bostadsfinansiering

Ett nytt system för statlig bostadsfinansiering infördes den 1 januari 1993. Systemet innebär bl.a. att de statliga bostadslånen avskaffades och ersattes av en statlig kreditgaranti, att kopplingen mellan statliga räntebidrag och den faktiska låneskulden togs bort, att bidragsunderlagen schabloniserades samt att bidragsnivån minskade. Syftet med det nya finansieringssystemet var bl.a. att successivt minska de statliga subventionerna till bostadsbyggandet, att göra bidragsmottagare och boende mer räntekänsliga samt att avreglera och förenkla regelverket. Sammantaget förväntades de nya reglerna leda till ett mer efterfrågestyrt och varierat bostadsbyggande. Dessutom förutsågs att produktionskostnaderna skulle pressas ned.⁸

De nya reglerna innebär också att statens stöd till bostadsbyggandet gjordes oberoende av bostadsprojektens utformning, utrust-

⁸ Angående detta stycke se förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention och prop. 1991/92:150.

ning och kostnader. De grundläggande kraven på byggnadsverk som följer av bestämmelserna i PBL skulle anses uppfyllda om bygglov lämnats för projektet.⁹ Prövningen av de tekniska egenskaperna och bostadsfunktionerna förutsattes således ske i samband med kommunernas bygglovsprövning. Då det nya systemet för bygglov, byggnämnan, tillsyn och kontroll enligt PBL infördes 1995, återinfördes länsstyrelsernas självständiga ansvar att se till att de bostäder som erhåller bostadsbyggnadssubvention uppfyller de grundläggande krav på permanentbostäder som kan ställas enligt PBL.¹⁰

Länsstyrelserna svarar för handläggning och beslut i frågor om olika bidrag till bostadsbyggandet. Bidrag kan lämnas t.ex. till ny- och ombyggnad av hyres- och bostadsrättshus eller för att radonsanera bostäder. Bidrag kan även lämnas till installation av solvärme, för att öka antalet studentbostäder och i vissa fall för anslutning till det elektriska nätet.

2.2.6 Kommunerna

Kommunen är en betydande aktör i byggprocessen och har stor möjlighet att i flera olika roller och inom flera områden påverka byggandet och kostnaderna för det byggda. Kommunen har flera viktiga roller. Kommunen kan t.ex. agera i egenskap av markägare, innehavare av planmonopolet, som aktör på bygg- och bostadsmarknaden eller som tillstånds- och tillsynsmyndighet i bl.a. bygg- och miljöfrågor.

Planprocessen och det kommunala planmonopolet

Enligt 1 kap. 2 § PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Det s.k. kommunala *planmonopolet* framgår således uttryckligen av lagen. Den kommunala ensamrätten avser planläggningen, dvs. befogenheten att anta planer. Däremot kan själva arbetet med att upprätta planförslag uppdras åt icke kommunala aktörer såsom konsulter eller fastighetsägare.¹¹

⁹ Se 5 § förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention i dess lydelse före 1 juli 1995.

¹⁰ Se 5 § förordningen (1995:604) om ändring av förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention.

¹¹ Plan- och bygglagen, En kommentar, Lars-Uno Didón m.fl., Norstedts Gula Bibliotek.

Nya bestämmelser om bygglov, tillsyn och kontroll m.m. i PBL trädde i kraft den 1 juli 1995 och innebär i korthet att bygglovsprövningen inte längre omfattar byggnadsverkens tekniska egenskaper och att kommunerna genom beslut i detaljplan helt eller delvis kan befria från kravet på bygglov inom planområdet. Vissa i PBL angivna åtgärder får inte vidtas tidigare än tre veckor efter det att byggnadsnämnden underrättats om arbetena genom en s.k. *bygganmälan*. Byggherren har numera det fulla ansvaret för att byggnaden eller anläggningen uppfyller de tekniska egenskapskraven, men skall vid ett *byggsamråd* kunna redovisa de lösningar han valt. Ett *nytt system* för *kontroll* av de tekniska egenskapskraven gäller också numera. Normalt skall det finnas en av byggnadsnämnden beslutad *kontrollplan* i varje byggprojekt. Byggherren skall också normalt utse en *kvalitetsansvarig*. Byggnadsnämnden har ett renodlat *tillsynsansvar*.¹²

1995 års ändringar i PBL, har lett till en generell neddragning av kommunernas resurser när det gäller tillsyn och kontroll av byggverksamheten. Kommunernas ansvar och uppgifter när det gäller planering, tillsyn och kontroll av byggandet utvecklas i kapitel 5.

Mark

Kommunerna kan genom eget markinnehav påverka vad som byggs, var det byggs och när det byggs. Med stöd av planmonopolet, ett strategiskt markinnehav och en tydlig prispolitik vid avyttring av mark, kan kommunerna utveckla såväl näringslivet och infrastrukturbyggandet som bostadsbyggandet i den riktning som lagts fast i den övergripande planeringen.

Kommunernas innehav av mark som lämpar sig för bostadsbebyggelse har emellertid generellt sett minskat. Genom att avyttra mark har kommunerna avhånt sig ett viktigt redskap för att påverka bostadsbyggandet. Vid försäljning av mark för exploatering bestäms markpriset i många fall utifrån marknadsvärdet, vilket driver upp produktions- och boendekostnaderna. Även då det finns lämplig mark för bostadsbyggande, är det inte säkert att denna enkelt kan användas för bostadsprojekt i en bristsituation. Att det finns områden avsatta för bostadsändamål i kommunala översiktsplaner ut-

¹² Angående detta stycke se lag (1994:852) om ändring i plan- och bygglagen (1987:10) samt lag (1994:1576) om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).

gör därför ingen garanti för att områdena kommer att kunna bebyggas inom överskådlig tid.¹³

Taxor och avgifter

Enligt 8 kap. 3 b § kommunallagen (1991:900), KL, har kommunen rätt att ta betalt för tjänster och nyttigheter den tillhandahåller. Kommunen har dock enligt 3 c § samma kapitel, inte rätt att ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller (självkostnad). För tjänster eller nyttigheter som kommunen är skyldig att tillhandahålla, får den ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet. Exempelvis regleras kommunens rätt att ta ut avgift för anslutning till kommunal vatten- och avloppsanläggning och fastighetsägarens skyldighet att betala, i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

Enligt bestämmelser i 11 kap 5 § PBL får kommunen ta ut avgifter i ärenden angående lov och förhandsbesked och i ärenden som föranleds av en byggnmälan eller rivningsanmälan samt i ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. Byggnadsnämnden får även ta ut en särskild planavgift för att täcka kostnaderna för åtgärder som erfordras för att upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Planavgiften får dock tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna. Kommunerna har däremot inte rätt att ta ut avgift för sitt arbete som tillsynsmyndighet inom plan- och byggområdet eller besiktningar som föranleds av detta.¹⁴

Bostadsförsörjning

Riksdagen beslutade, som ett led i bostadsmarknadens avreglering, i maj 1993 om minskad reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor.¹⁵ Bl.a. upphörde lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. (bostadsförsörjningslagen)

¹³ Boverket, rapport feb. 2002, Bostadsmarknaden i Skåne –behov, strategier och utvecklingsmöjligheter, s. 81 f.

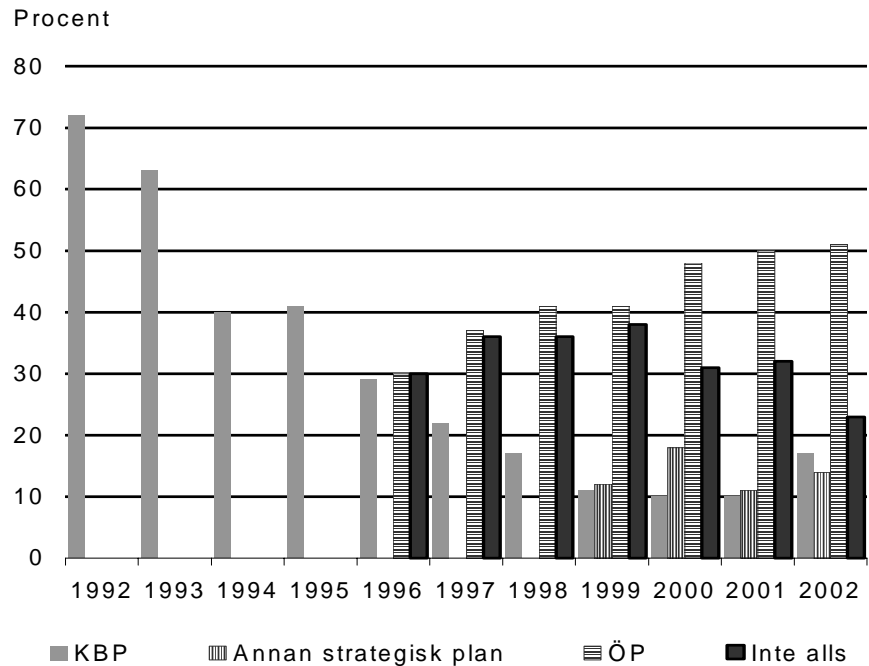
¹⁴ Prop. 1993/94:178 s. 126.

¹⁵ Prop. 1992/93:242.

att gälla vid utgången av juni månad 1993. Lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt upphörde att gälla från samma tidpunkt. Kommunens befogenheter och skyldigheter i bostadsförsörjningsfrågor borde enligt regeringens bedömning så långt möjligt framgå av kommunallagen och socialtjänstlagen.¹⁶

Av Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät framgår att kommunernas arbete med kommunala bostadsförsörjningsprogram, KBP, härefter nedprioriterades ganska snabbt.¹⁷

Diagram 2.2. Hur arbetar kommunerna med bostadsförsörjningsfrågor?



Källa: Boverket

Diagrammet visar att år 1992 hade nästan tre fjärdedelar av kommunerna upprättat ett bostadsförsörjningsprogram som antagits av kommunfullmäktige, medan knappt en femtedel av kommunerna upprättat ett sådant bostadsförsörjningsprogram år 1998. År 2000 hade andelen kommuner med bostadsförsörjningsprogram minskat

¹⁶ Prop. 1992/93:242 s. 17.

¹⁷ Boverket, rapport maj 2002, Bostadsmarknaden år 2002–2003, s. 39 ff.

till 10 procent. Utvecklingen på bostadsmarknaden bidrog också till att kommunerna inte ansåg att boendefrågorna skulle prioriteras. Stora delar av kommunernas resurser att analysera *vad* och för *vem* det behöver byggas samt *var* det kan byggas avvecklades successivt eller utnyttjades för andra uppgifter. Därmed försvann ett viktigt stöd för den kommunala planeringen, planberedskapen och markpolitiken.

Kommittén för allmännyttiga bostadsföretag och bostadssocial utveckling, den s.k. *Allbo-kommittén*, pekade år 2001 på brister i flera fall i kommunernas samordning av bostadsfrågor och konstaterade att en hel del kunskap om instrumenten för den lokala bostadspolitikerna tycks ha fallit i glömska under åren med lågt byggande och överskott på bostadsmarknaden.¹⁸

I mer än hälften av kommunerna sker planeringen av bostadsbyggandet numera inom ramen för översiktsplaneringen eller någon annan övergripande planprocess som inte antas av fullmäktige, såsom årlig bostadsöversikt eller mark- och bostadsplan, och inte i form av bostadsförsörjningsprogram.

Kommunerna har dock alltjämt det övergripande ansvaret för bostadsförsörjningen. Bostäder kan tillhandahållas av privata fastighetsägare, genom bostadsrättsföreningar eller de allmännyttiga bostadsföretagen eller i form av egna hem. För att uppnå mångfald på bostadsmarknaden är det viktigt att kommunen långsiktigt planerar för boendet.

Den 1 januari 2001 infördes genom lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar på nytt krav på kommunal planering av bostadsförsörjning och på bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall också beslutas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod.

Kommunerna har också genom de allmännyttiga bostadsföretagen ett instrument att påverka bostadssituationen i kommunen.

¹⁸ SOU 2001:27, s. 187.

2.2.7 Bygg- och träfacken

Bygg- och träfacken har länge haft en stark ställning på arbetsmarknaden. *Byggnads* är det största förbundet och organiserar totalt 32 olika yrkesgrupper.¹⁹ Träarbetare, betongarbetare, maskinförare, murare, bergarbetare, golvläggare, anläggnings- och vägarbetare, vvs-montörer och mudderverksarbetare är några av dessa yrkesgrupper. Bland LO-förbunden i byggsektorn kan även nämnas *Elektrikerförbundet* och *Målareförbundet*.

Bygg- och träfackens medlemmar har stora möjligheter att påverka såväl kvaliteten på det som byggs som kostnaden för det byggda. Även om mycket styrs av beställarens förväntningar och specificerade krav, liksom av de villkor som förhandlats fram i relation till arbetsgivaren, d.v.s. entreprenadföretaget, är det till sist ändå den som utför arbetet som fastställer resultatet. Den yrkesarbetare som lärt sig att målmedvetet satsa på sitt hantverkskunnande, som tar personligt ansvar och som känner yrkesstolthet kan åstadkomma ett gott slutresultat, även då det finns brister i projektering, arbetsledning och samordning. Om inte den som utför arbetet kan sitt hantverk, tar ansvar eller känner yrkesstolthet hjälper det å andra sidan ofta inte hur väl projektet genomförs i övrigt.

2.2.8 Finansiärerna

Finansiärernas roll i byggprocessen är att pröva projekten med hänsyn till risktagande, avkastning och lönsamhet. Det gäller oberoende av om finansieringen sker genom extern medverkan eller genom tillskott av eget kapital från inblandade aktörer. Sedan byggkrisen i början av 1990-talet har kreditprövningen i bostads- och lokalprojekt blivit betydligt noggrannare. Krav på hög och snabb avkastning på insatt kapital driver upp produktionstakten och fokuserar tillgången på riskvilligt kapital till projekt som kan antas ge snabb och säker avkastning. De långsiktiga fördelarna av att investera i material och tekniska lösningar som ger låga kostnader i förvaltningen värderas lågt eller beaktas för lite. Avgörande för projektens finansieringsmöjligheter är istället ofta den förväntade direktavkastningen på insatt kapital.

¹⁹ Byggnads har 131 479 medlemmar (2002-10-28), vara 98 247 i yrkesverksam ålder. Av byggnadsmedlemmar är endast 1 362 kvinnor (källa: www.byggnads.se).

2.2.9 Värderingsmän

Värderingsmännen bedömer och värderar projekten för finansierarnas räkning med hänsyn till i första hand marknadsvärdet vid en försäljning och inte med hänsyn till avkastningsvärdet baserat på framtida intäkter och kostnader för förvaltningen. Tekniska lösningar och val av produkter med låga drift- och underhållskostnader har liten eller ingen betydelse för värderingen.

2.2.10 Försäkringsbolag

Inom byggandet förekommer en lång rad försäkringslösningar, såväl frivilliga som mer eller mindre obligatoriska. Systemet omfattar olika typer av ansvarsförsäkringar för inblandade konsulter och projektörer samt försäkringar som byggherrar och entreprenörer tecknar mot skadestånd till följd av miljöskador, skador på egendom eller på personer i samband med uppförandet av ett byggnadsverk. Vissa försäkringar är obligatoriska, t.ex. olika slag av arbetsskadeförsäkringar. Vid produktion av bostäder med hyres- eller bostadsrätt krävs också *byggfelsförsäkring* enligt lagen (1993:320) om byggfelsförsäkring.

En närmare redovisning av byggsektorns olika försäkringslösningar finns i Byggkvalitetsutredningens betänkande *Byggkvalitet för framtiden*.

2.3 Utvecklingstendenser

2.3.1 Stora svängningar i nyproduktionen

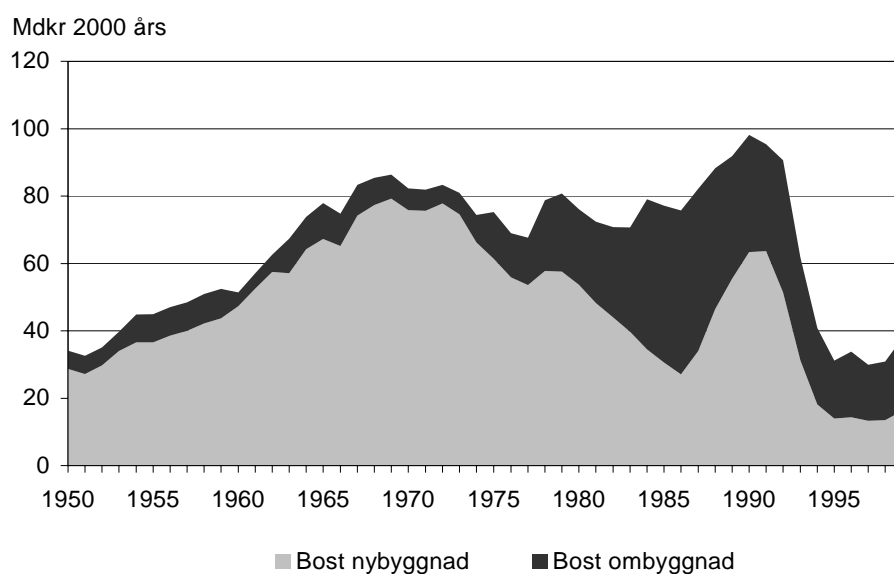
Produktionen av nya byggnader och andra byggnadsverk har varierat kraftigt under den senaste femtioårsperioden. Särskilt stora svängningar inträffade under andra hälften av 1980-talet och under 1990-talet. Ett flertal faktorer har samverkat i denna utveckling. Miljonprogrammet innebar stora produktionsvolymmer som tvingade fram storskaliga produktionsmetoder. Det gynnade större företag och ledde till att ett antal entreprenadföretag växte kraftigt. En annan effekt av miljonprogrammet var att de allmännyttiga bostadsföretagen övergick från att bygga i egen regi till att i första hand förvalta byggnader. År 1979 infördes s.k. produktionskostnadsanpassad statlig beläning. Upphandling i konkurrens utgjorde ett

villkor för att lånen skulle anpassas till produktionskostnaden. Det ledde bl.a. till att de allmännyttiga bostadsföretagen upphörde att bygga i egen regi. Avvecklingen av räntesubventionerna och neddragningen av samhällets engagemang i bygg- och bostadsfrågorna i början av 1990-talet sammanföll också med att konjunkturen vände och efterfrågan på infrastrukturinvesteringar, lokaler och bostäder sjönk dramatiskt.

Fastighetskrisen

Den extremt stora bostads- och lokalproduktionen under åren 1985–1993 ledde till en kraftig överhettning av byggsektorn, som kulminerade omkring 1991. Vid samma tid kom fastighetskrisen varvid efterfrågan på nybyggnad föll dramatiskt och en historiskt oöverträffad neddragning av bygginvesteringarna inträffade. Särskilt uttalad blev uppbromsningen på bostadsmarknaden.

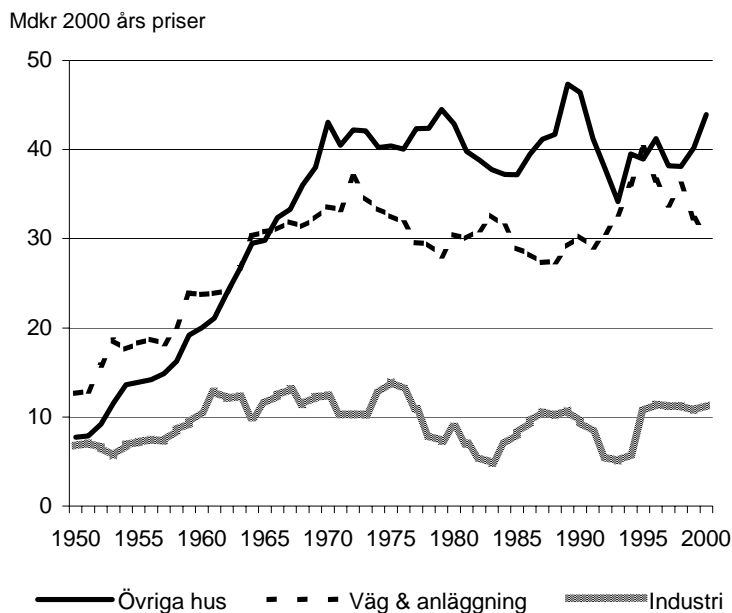
Diagram 2.3. Bostadsinvesteringar 1950–2000



Källa: SCB, BI

Nedgången på övriga delmarknader var inte lika kraftigt som på bostadsmarknaden och till skillnad från bostadsmarknaden återhämtade sig övriga delmarknader snart igen.²⁰

Diagram 2.4. Bygginvesteringar (utom bostäder) 1950–2000

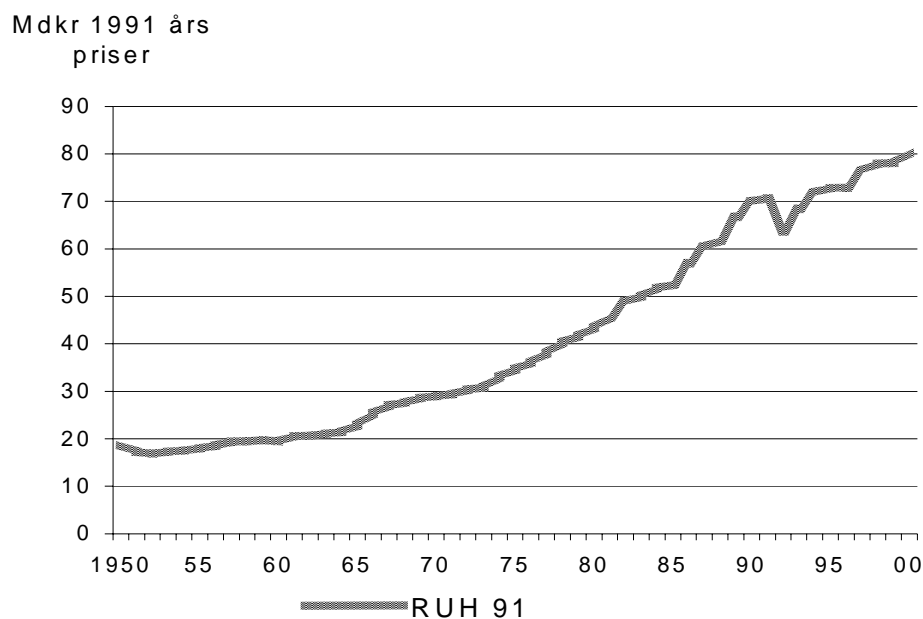


Källa: SCB, BI

Marknaden för reparation och underhåll av byggnader och anläggningar (s.k. byggservice) har ökat stadigt ända sedan 1950-talet, så när som på en svag nedgång i inledningen av 1990-talet. Den officiella statistiken för reparation och underhåll sträcker sig endast till år 1995. Uppgifterna för perioden 1995–2000 baserar sig därför på skattningar som Sveriges Byggindustrier gjort, omräknat till 1991 års priser.

²⁰ Med "övriga delmarknader" avses övriga hus, väg- och anläggningar samt industrins byggande.

Diagram 2.5. Reparationer och underhåll 1950–2000



Källa: SCB, BI

Bygg- och fastighetssektorns sammanbrott i början av 1990-talet hade många samverkande orsaker, som beskrivits i flera rapporter och debattinlägg.²¹ Bilden är komplicerad och kräver en omfattande analys. Vi väljer därför att här endast peka på några faktorer som kan antas ha påverkat framför allt bostadsbyggandet under den senaste tjugoårsperioden.

Finansieringssystemen förändrades på ett avgörande sätt i mitten av 1980-talet. År 1985 avreglerades bostadsfinansieringen. Med avregleringen följde en kraftig expansion av kreditgivningen. Konkurrensen på den avreglerade finansmarknaden ledde till stor utlåning. Varken staten eller kreditinstituten beaktade de kredit- eller marknadsriskerna, som bl.a. länsbostadsnämnderna pekade på. Långivningen baserades, från 1979, inte på marknadsvärden utan på produktionskostnader. Något större eget kapital behövdes inte för att bygga hus. Dessa gynnsamma förutsättningar ledde till en mycket stor produktion av bostäder framförallt på orter utanför storstadsområdena. De minsta kommunerna byggde mest. Den största

²¹ Se t.ex. Byggkraschen av Nils-Eric Sandberg, 1997, Ekerlids förlag ISBN 91-8859-500-5.

ökningen av bostadsproduktionen skedde sålunda i kommuner med färre än 30 000 invånare. Där byggdes under perioden 1985–1993 nästan 120 000 bostäder. I dessa orter byggdes årligen ca 3,5 lägenheter per inflyttad person under den aktuella perioden. I Stockholm ökade bostadsbyggandet under samma tid inte alls, trots att de gynnsamma förutsättningarna för bostadsproduktion gällde även där. Härtill kommer den långsiktiga omvandling av ekonomin, som följt av omställningen från industri- till tjänsteproduktion och lett till att folkmängden minskat i industriorter och ökat i de större städerna.²²

Också förutsättningarna för produktion av lokaler var goda. En faktor av betydelse var här att antalet kontorsanställda ökade med ca 3 procent årligen under 1980-talet till följd av högkonjunkturen. Efterfrågan på kontorsytor var således stor. Det ledde till att fastighetspriserna ökade snabbt. Lokalhyrorna steg också med omkring 90 procent under 1980-talet. Omkring 1990 inleddes en lågkonjunktur då efterfrågan på lokaler minskade och hyresnivåerna vände nedåt. Fastighetspriserna sjönk dramatiskt och kreditinstitutens säkerheter i fast egendom minskade. Andra faktorer som påverkade utvecklingen under den aktuella tiden var låga realräntor och statliga subventioner till byggandet.²³

Det visade sig under 1990-talet att praktiskt taget allt som byggts under den aktuella perioden var överbelånat om fastigheternas substansvärden och avkastning beaktas. Detta blev ohållbart i samband med en rad regeländringar och andra händelser under 1990-talet.²⁴ Fastighetsskatten höjdes kraftigt och subventionerna minskade. Driftskostnaderna steg som en följd av att skattebasen breddades genom skattereformen. Det gamla systemet förutsatte i viss mån inflation. När inflationen under 1990-talet sjönk kraftigt fanns inte längre utrymme att möta de kostnadshöjningar i fastighetsbranschen, som till stor del berodde på skattereformen och förändringar i bostadsfinansieringssystemet. Till detta kom en allmän konjunkturedgång och minskad bostadsefterfrågan bl.a. av arbetsmarknadsskäl.

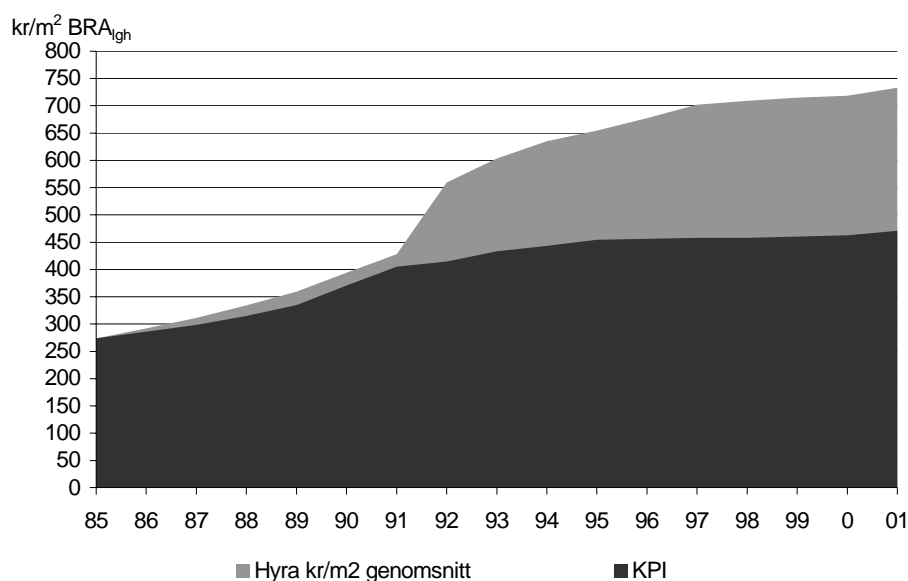
Skattereformen ledde till att hyrorna ökade långt mer än konsumentprisindex trots låg inflation. I genomsnitt höjdes hyrorna med mer än 30 procent (*Diagram 2.6*).

²² Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993, Ds 2002:9.

²³ Dwight M. Jaffee: Den svenska fastighetskrisen, SNS förlag.

²⁴ Bl.a. flera extraupptrappningar av den garanterade räntan samt införandet av det så kallade Danellssystemet fr.o.m. 1 januari 1993.

Diagram 2.6. Bostadshyresutvecklingen 1985–2001



Källa: SCB, BI

Sänkta inkomstskatter finansierades bl.a. genom sänkta skatteavdrag för räntor och minskade räntebidrag. Mervärdesskatten utvidgades från och med den 1 januari 1991 till en generell och enhetlig beskattning av i princip all yrkesmässig omsättning av varor och tjänster. Detta innebar bl.a. att de s.k. reduceringsreglerna för bl.a. byggnadsentreprenader slopades vid utgången av år 1990.²⁵ För att till viss del kompensera för borttagandet av denna skattereduktion infördes ett statligt investeringsbidrag.²⁶

Boendekostnadernas andel av hushållens inkomster steg från ca 25 procent till 32 procent under tre år. Det motsvarar en ökning med över 35 procent. Det är först under de senaste åren som den relativa utgiftsnivån för boendet har minskat, främst på grund av

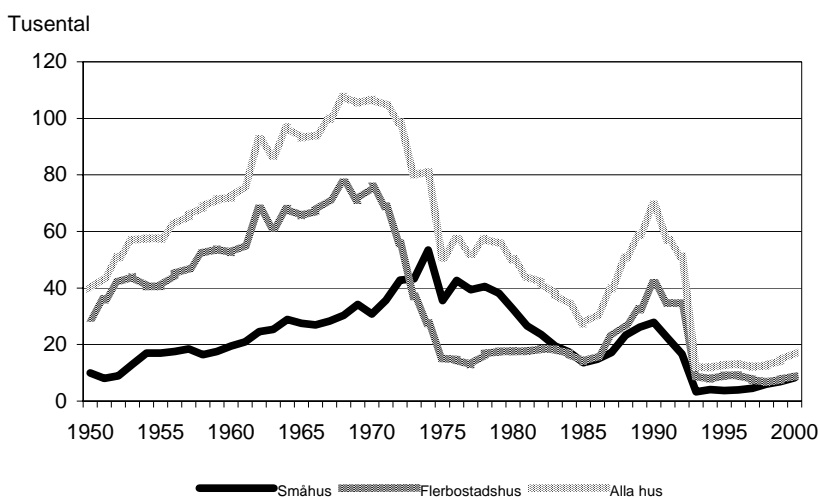
²⁵ Se lag (1990:576) om ändring i lagen (1968:430) om mervärdesskatt och prop. 1989/90:111.

²⁶ Se förordning (1990:1369) om statligt investeringsbidrag för ny- och ombyggnad av bostäder och förordning (1991:1923) om statligt investeringsbidrag för ny- och ombyggnad av bostäder. Investeringsbidraget utgjorde en procentuell andel av ett schablonmässigt beräknat bidragsunderlag. Den procentuella andelen varierade bl.a. beroende på ansökningstidpunkt. Andelen var först 9,7 procent men sjönk sedan, först till 9,3 procent och sedan till 3,1 procent – för att därefter under 1997 helt upphöra.

lägre räntenivåer och stigande inkomster. År 2000 svarade den genomsnittliga boendekostnaden sålunda för knappt 29 procent av hushållens disponibla inkomster.

De beskrivna faktorerna ledde till att bostadsproduktionen praktiskt taget upphörde kring mitten av 1990-talet.²⁷ Under andra hälften av 1990-talet påbörjades produktionen av drygt 12 000 nya lägenheter per år (*Diagram 2.7*). Det är en rekordlåg nivå. För att förmå byggherrarna att tidigarelägga bostadsinvesteringar och därmed minska risken för brist på bostäder infördes fr.o.m. den 1 juli 1995 ett nytt 10-procentigt investeringsbidrag.²⁸ Nyproduktionen har dock inte ökat på något påtagligt sätt under senare tid och i augusti 2001 infördes ett nytt investeringsbidrag. Bidrag lämnas nu till nybyggnad av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist.²⁹

Diagram 2.7. Påbörjade bostäder 1950–2000



Källa: SCB, BI

²⁷ Fakta om byggandet 2001 utgiven av Sveriges Byggindustrier.

²⁸ Se förordning (1995:801) om statligt investeringsbidrag för nybyggnad av bostäder och prop. 1994/95:218.

²⁹ Se förordning (2001:531) om statligt investeringsbidrag för nybyggnad av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist och prop. 2000/01:100.

2.3.2 Strukturomvandling

Byggsektorn har under andra hälften av 1900-talet och fram till nu varit föremål för en omfattande strukturell omvandling. Denna omvandling började i slutet av 1950-talet och har givit tydliga effekter under senare delen av 1990-talet. I spåren av det kraftigt minskade byggandet under åren 1993–1995 följde framför allt en omfattande strukturomvandling bland entreprenadföretagen. Det har aldrig funnits så många bygg- och anläggningsentreprenörer som under slutet av högkonjunkturen omkring år 1990–1991. År 1990 fanns det drygt 23 500 byggentreprenadföretag, varav ca 10 000 enskilda näringsidkare. Antalet verksamma företag sjönk dock under lågkonjunkturen. I mitten av 1990-talet fanns ca 18 000 bygg- och anläggningsentreprenörer, varav ca 8 000 enskilda näringsidkare.³⁰

Lågkonjunktorens konsekvenser syns tydligt bland de medelstora företagen.³¹ Antalet medelstora företag, som 1990 uppgick till ca 200, halverades under perioden 1990–1995. Uppköp och sammanslagningar av entreprenadföretag blev mycket vanligt även bland de större företagen. NCC köpte i mitten av 1990-talet Siab. Peab köpte under flera år ett stort antal företag och växte därmed till ett av de fyra största entreprenadföretagen i landet. Av de tio största byggföretagen i landet år 1991 finns år 2002 bara fyra kvar, Skanska, NCC, Peab och JM. Endast tre företag, Skanska, NCC och Peab, bedriver verksamhet i hela landet. Övriga större företag är etablerade i ett antal regioner och har sin basverksamhet i de tre storstadsregionerna.

Många medelstora företag har således försvunnit från marknaden. Av samtliga byggföretag verksamma i byggsektorn år 2001 hade 99 procent färre än 50 anställda. Färre än 100 företag (mindre än 1 procent) hade fler än 50 men mindre än 250 anställda. Endast 15 företag, inkluderande Vägverkets och Banverkets produktionsenheter, har fler än 250 anställda i Sverige. Det motsvarar ca 0,1 procent av det totala antalet entreprenadföretag. En liknande utveckling mot ett fåtal stora och många små aktörer har i varierande grad ägt rum också i övriga delar av byggsektorn. Det gäller t.ex. konsultföretagen, materialtillverkarna, grossistföretagen och installatörerna.

Sammanfattningsvis kan sägas att byggsektorn tidigare präglades av ett "myller" av kunniga beställare, som i egen regi eller med hjälp

³⁰ Källa Sveriges Byggindustrier.

³¹ Med medelstora företag avses företag med 50–250 anställda enligt EU-norm.

av omsorgsfullt handplockade lokala byggmästare och hantverkare byggde för en egen långsiktig förvaltning. Numera råder en situation med ett fåtal stora rikstäckande byggbolag, som på eget initiativ och med egen personal eller kontrakterade underentreprenörer och leverantörer producerar byggnadsverk som överläts till förvaltning av någon annan.

2.3.3 Byggherrekompetensen minskar

Efterkrigstidens expansiva byggande och den utveckling som skedde under 1980- och 1990-talen skapade starka entreprenörer och konsulter på marknaden. I syfte att stärka sin roll som byggherrar bildade ett antal industriföretag *Byggherreföreningen* 1964. Byggherreföreningen skall utgöra ett forum för erfarenhetsutbyte och bevakning av gemensamma intressen. På den statliga sidan utvecklade *Byggnadsstyrelsen* en unik byggherrekompetens, som också kom icke statliga byggherrar till nytta genom rapporter, råd och anvisningar. Inom anläggningssektorn var bl.a. Fortifikationsverket, SJ (numera Banverket), Vattenfall och Vägverket stora byggherrar.

I samband med miljonprogrammet under perioden 1965–1974 infördes omfattande detaljregleringar av byggandet. Det innebar bl.a. att byggherrens möjligheter att utforma byggnaderna minskade betydligt. Byggherrens roll kom därmed att inriktas på kontroll av att byggnaderna och byggandet svarade mot regelverken och behovet av byggherrens kompetens i tidiga skeden minskade. Strukturomvandlingen i industrin under 1970- och 1980-talen ledde till att centrala byggherrefunktioner decentraliserades och byggavdelningar hos byggherrarna lades ned eller delades. Produktionen av vägar, järnvägar och annan infrastruktur avtog. Samtidigt skedde förändringar i balansen mellan sektorns aktörer. Entreprenörerna kom alltmer att dominera kompetensutvecklingen. Tillämpningar av totaltättagande i olika form ledde också till en försvagning av byggherrens kompetens.³²

I oktober 1993 delades Byggnadsstyrelsens samlade beställarkompetens upp på flera företag och myndigheter, utan samlad kvalitetspåverkande roll. Det innebar en kraftig förskjutning av styrkeför-

³² Kompetensutveckling inom samhällsbyggnad, Byggherren i fokus, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, avd. III, feb. 1997, s. 9 ff.

hållandet mellan marknadens parter och ett steg mot en byggsektor i huvudsak dominerad av större leverantörer och entreprenörer.³³

Det låga bostadsbyggandet under 1990-talet, till följd av en kraftigt vikande efterfrågan, ledde till att de traditionellt starka byggherrarna som byggt för egen långsiktig förvaltning trädde tillbaka, avvecklade mycket av sin beställarkompetens och övergick till att i första hand förvalta det redan byggda. Också näringslivet, inte minst industriföretagen, har i likhet med bostadsföretagen avvecklat stora delar av sin byggherrekompetens. Företagen har i många fall sålt sina fastighetsbestånd och hyr de kontors- eller industrilokaler som behövs.

Hos de företag som fortfarande bygger för egen förvaltning, har byggherrrollen fått låg status och de ekonomiska intressena, med höga krav på snabb förräntning av insatt kapital, väger ofta tyngre än långsiktighet och hållbarhet. Vid Byggherrens utfrågningar har framgått att upphandling av byggentreprenader numera ofta sker inom samma enheter som sköter företagets övriga inköp och upphandlingar och inte i första hand av byggspecialister.

2.3.4 Entreprenadföretagen i ny roll

De ovan beskrivna effekterna av lågkonjunkturen och fastighetskrisen, såsom vikande efterfrågan från de traditionella beställarna och en tilltagande företagskoncentration, medförde att de större byggentreprenadföretagen tvingades se sig om efter nya affärsområden. Det har lett till att bostadsbyggandet numera i huvudsak sker på initiativ av de större byggentreprenörerna. I egenutvecklade projekt bygger de bostäder på egen mark för försäljning direkt på bostadsmarknaden.

Genom strategiska markförvärv och genom att utveckla egna projekt har byggbolagen på så sätt blivit sina egna beställare och därmed kunnat kompensera sig för uteblivna beställningar från fastighets- och bostadsföretagen. NCC äger för närvarande mark med byggrätter för ca 20 000 lägenheter, varav ca 14 000 lägenheter i Mälardalen. JM AB innehar ca 27 000 byggrätter totalt, varav ca 12 600 i Stockholmsområdet. De fyra största byggföretagen i Sverige äger sammantaget mark med byggrätter i olika skeden som

³³ Byggnadsstyrelsens verksamhet delades upp på Vasakronan, Akademiska Hus, Statens Fastighetsverk och Lokalförsörjningsverket.

rymmer minst 60 000 bostäder.³⁴ Med en produktionscykel på 6–7 år från idé till färdig bostad och ett kontinuerligt tillskott av nya projekt, kan dessa företag ensamma producera en övervägande del av de bostäder som behövs under överskådlig tid. Med eget markinnehav, eget kapital, egen konsultpool – även för planarbetet, egna eller inhyrda produktionsmedel samt, inte minst, med egna projektidéer har de större entreprenadföretagen numera ett stort inflytande över bostadsbyggandet.

Ofta utvecklas projekten i syfte att överlätas till en bostadsrättsförening som entreprenören bildat. I planeringsskedet och vid byggstart har bostadsrättsföreningen en interimsstyrelse bemannad av byggbolagets egen personal och någon utomstående. Mer sällan bjuds projektet i lämpligt skede av processen ut till försäljning till ett privat eller kommunalt fastighetsbolag. Oavsett vem som övertar det färdiga huset innebär det sagda att den blivande fastighetsägarens intressen, exempelvis från ett förvaltningsekonomiskt perspektiv, riskerar att underordnas de produktionsekonomiska bedömningar byggentreprenören gör.

2.3.5 Fler bostadsrätter

Under perioden 1995–2001 påbörjades i hela riket drygt 55 000 lägenheter i flerfamiljshus. Av dessa var ungefär två tredjedelar bostäder med hyresrätt och en tredjedel bostäder med bostadsrätt. Av bostäderna med bostadsrätt har HSB och Riksbyggen svarat för en liten del och de större byggföretagen för en stor majoritet.

Andelen bostadsrätter i nyproduktionen har emellertid ökat avsevärt under den aktuella perioden. Åren 1995–1996 svarade hyresrätterna för omkring 90 procent av nyproduktionen. År 2001 avsåg endast 31 procent av de påbörjade bostäderna lägenheter med hyresrätt och 69 procent lägenheter med bostadsrätt. Byggandet inom HSB och Riksbyggen har också ökat, men från mycket låga nivåer i mitten av 1990-talet. HSB och Riksbyggen svarar sammantaget fortfarande för en liten andel av bostadsrättsbyggandet i förhållande till övriga byggherrar.³⁵

Det är rimligt att anta att den aktuella utvecklingen hänger nära samman med vad som ovan sagts om entreprenadföretagens nya

³⁴ Enligt årsredovisningar från Skanska, NCC, JM och Peab.

³⁵ Källa: SCB.

roll. Bostadsrättsbyggande, särskilt på orter med stor bostadsefterfrågan, är mer lönsamt än att producera hyresrätter.

2.3.6 Förändrade styrkeförhållanden

De beskrivna utvecklingstendenserna har sammantaget lett till en genomgripande förändring av balansen mellan byggherrar och byggentreprenörer. Mest påtaglig är denna förändring när det gäller produktion av bostadsrätter i de av byggentreprenörerna initierade och genomförda projekten, inte minst mot bakgrund av vad som tidigare framgått om de krav som samhället ställer på byggherren. Entreprenadföretagen har blivit färre och större. Byggherrarna har blivit svagare och de har förlorat mycket av den kunskap som krävs för att på ett effektivt sätt utöva byggherrrollen. Det allmännas roll i byggandet har också på många sätt förändrats under den senaste tjugoårsperioden. Dessa förändringar har dock inte alltid varit ägnade att motverka den balansförskjutning som skett mellan byggherrar och entreprenörer.

2.4 Byggsektorn och miljön

2.4.1 Byggnadsverk är långsiktiga investeringar

Hus och anläggningar byggs normalt för att användas länge. Tiden från byggande till rivning kan vara 100 år eller mer. Bygg- och fastighetssektorn svarar i dag för ca 40 procent av den totala energi-användningen, ca 50 procent av el-användningen och genererar ca 40 procent av allt avfall.

Byggfel ökar belastningen på miljön genom sämre isolering i väggar, bjälklag och fönster än vad som föreskrivits. Detta leder till större energiåtgång, vilket även innebär större utsläpp av koldioxid.³⁶ Byggfel inverkar på miljön också på andra sätt. Brister i sortering av avfall minskar möjligheten till återanvändning och ökar risken för diffus spridning av föroreningar. Även möjligheten att ta hand om olika avfall på bästa sätt minskar om t.ex. brännbart material, metaller och organiskt material blandas. Inte minst i de tidiga skederna av planerings-, bygg- och förvaltningsprocesserna är det viktigt med en helhetssyn på miljö och kostnader. Fokus bör då

³⁶ Koldioxid, CO₂, är en av de s.k. växthusgaserna som påverkar klimatet.

ligga på byggnadens *livscykelkostnader* och på miljöeffekter under byggnadens hela livslängd snarare än på kostnaderna för miljöeffekter i produktionskedet. Driften innebär i sig en betydande miljöbelastning.³⁷

2.4.2 Byggsektorns kretsloppsråd

I syfte att samordna miljöengagemangen i bygg- och fastighetssektorn bildades 1994 *Byggsektorns Kretsloppsråd*. Kretsloppsrådet skall också vara en stark drivkraft för ett uthålligt kretsloppssamhälle. Kretsloppsrådets primära uppgift är att fungera som kontaktorgan för intressenterna i bygg- och fastighetssektorn gentemot myndigheter, i första hand Miljövårdsberedningen och Miljödepartementet.

Handlingsplan och Miljöprogram

Hösten 1995 lade Byggsektorns Kretsloppsråd fram en *handlingsplan* för ett frivilligt "miljöansvar för byggvaror inom ett kretsloppstänkande". Modellen är ett alternativ till "producentansvar för byggvaror" och innebär att sektorns alla aktörer gemensamt åtar sig att samverka och ansvara för att verksamheten blir kretsloppsanpassad och effektiv. De övergripande målen är att utveckla och använda byggvaror, byggsystem och byggmetoder som begränsar negativ miljöpåverkan och främjar långsiktig hushållning med naturresurser.

Handlingsplanen avser perioden 1995–2000 och är nu föremål för en översyn. Viktiga underlag för detta arbete är bl.a. byggsektorns miljöutredning – *Byggsektorns betydande miljöaspekter* från januari 2001 samt erfarenheterna av det första handlingsprogrammet. Miljöutredningen har utförts enligt miljöledningsprinciperna i miljöstandarden ISO 14 000-serien och skall ligga till grund för byggsektorns fortsatta frivilliga arbete.

Den 20 juni 2002 skickade Byggsektorns Kretsloppsråd ut ett förslag till ny handlingsplan kallad *Byggsektorns Miljöprogram* på remiss till ca 300 olika representanter för byggsektorn, myndigheter m fl. Byggkretsloppsrådets förhoppning är att det nya Miljöprogrammet skall kunna träda i kraft i januari 2003.

³⁷ Av en byggnads totala energianvändning från uppförande till rivning används mer än 90 procent under förvaltningsfasen.

Lokala kretsloppsråd

I syfte att sprida miljöarbetet på det lokala planet har också *lokala kretsloppsråd* bildats. De lokala råden skall sprida information om åtagandet enligt handlingsplanen och utgöra en länk mellan det centrala kretsloppsrådet och aktörerna på lokal nivå. De lokala kretsloppsråden är uppbyggda på samma sätt som det centrala kretsloppsrådet. Medlemmarna tillhör lokala organisationer eller lokalt verkande företag med huvudsaklig verksamhet knuten till byggande eller förvaltning av fastigheter. De lokala kretsloppsråden fungerar också som kontaktorgan mellan sektorns aktörer och kommunernas Agenda 21-samordnare.

2.4.3 Dialogprojektet Bygga/Bo

Regeringen har uppdragit åt Miljövårdsberedningen att ta fram strategier för utvecklingen av ett ekologiskt hållbart näringsliv. Beredningen skall också föreslå hur en sådan utveckling kan stödjas och drivas på i Sverige. I uppdraget ingår att redogöra för hinder och möjligheter för en ekologiskt hållbar utveckling i näringslivet samt att föreslå fortsatta strategier.³⁸

Miljövårdsberedningen har genomfört dialoger med företrädare för bygg- och fastighetssektorn och med företag inom dagligvaruhandeln. Resultatet har redovisats i rapporterna *Tänk nytt, tänk hållbart! – att bygga och förvalta för framtiden* och *Tänk nytt, tänk hållbart! – en dagligvarukedja för framtiden*. Rapporterna, som också utgör särtryckta bilagor till kommitténs betänkande, överlämnades till regeringen i december år 2000. Miljövårdsberedningen överlämnade sitt betänkande *Tänk nytt, tänk hållbart! – dialog och samverkan för hållbar utveckling* i mars år 2001.³⁹

Det fortsatta arbetet

En grundläggande förutsättning för att nå målen för Bygga Bo-dialogen är att spelreglerna för miljö-, energi- och skattefrågor är långsiktiga, stabila och tydliga. Det är viktigt att genom olika incitament stimulera aktörerna att vidta åtgärder som leder till en

³⁸ Jo 1968:A, Dir. 1998:65.

³⁹ SOU 2001:20.

effektiv energianvändning, en hälsosam inomhusmiljö och en effektiv resursanvändning.

Dialogprojektet *Bygga, Bo och Förvalta för Framtiden* som inleddes hösten 1999 manifesterades i en deklaration den 3 oktober 2000. I syfte att analysera hinder och möjligheter för att driva utvecklingen i hållbar riktning har projektets deltagare därefter arbetat vidare inom sju prioriterade åtgärdsområden.

Arbetet har utmynnat i ett antal rapporter som skall läggas till grund för undertecknandet av en överenskommelse mellan de medverkande företagen och kommunerna och regeringen om konkreta åtaganden och åtgärder för att nå de mål för en hållbar samhällsutveckling avseende bygg- och fastighetssektorn som definierats i projektet.⁴⁰ Parterna skall även underteckna en förklaring att verka för att genomföra åtagandena. Andra parter, som genom ("hängavtal") förklarat sig arbeta mot samma mål, ges också möjlighet att delta i satsningen.

Arbetet med att fastställa innehållet i överenskommelsen samt det slutliga undertecknandet har ännu inte avslutats då detta skrivs i november år 2002.

2.4.4 Nya samhällskrav på byggandet och det redan byggda

Det som byggs nytt varje år utgör knappt en procent av de byggnader som är i bruk. Att säkerställa kvaliteten på nya byggnader är därför en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för en god inomhusmiljö för befolkningen. Byggnader används för nya behov och av brukare med nya vanor. Det som en gång var ändamålsenliga lokaler och bostäder används på ett sätt som inte var förutsett när de uppfördes, vilket medför risker för brister i funktion och komfort. Exempel på detta kan vara att ny teknik införs i befintliga byggnader, men också att människors livsmönster, t.ex. fördelningen mellan arbete och fritid, förändras. Ett annat exempel är ändrade hygienvanor. Ökat duschande och att allt fler tvättar och torkar tvätt i bostaden leder till en ökad fuktbelastning.

Mot bakgrund av detta står samhället inför två utmaningar när det gäller att vidmakthålla en god inomhusmiljö. Den första utmaningen är att nya byggnader skall planeras och uppföras med sådan

⁴⁰ Jfr. bl.a. rapporterna Systemval och upphandling med livscykelperspektiv och helhetssyn, Kvalitet och effektivitet i bygg- och förvaltningsprocessen samt Klassning av bostäder och lokaler – energi, miljö och hälsa.

omsorg att problem med inomhusmiljön förebyggs. Viktiga instrument är plan- och bygglagstiftningen och den tillsyn som olika samhällsorgan har att utöva för att säkra lagtillämpningen. Motvarande gäller även vid mer omfattande ändringar av byggnader.

Den andra och betydligt större utmaningen vad gäller inomhusmiljön är att förmå byggnadsägare att över tiden minst bibehålla egenskaperna hos de byggnader de förvaltar, förutsatt oförändrad användning.

I regeringens proposition (2001/02:128) *Vissa inomhusmiljöfrågor* föreslås flera åtgärder i syfte att säkerställa en god inomhusmiljö.

I propositionen föreslås att miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* skall kompletteras med ett delmål för inomhusmiljön. Delmålet skall vara uppnått till år 2020 och innebär att byggnader och deras egenskaper inte skall påverka hälsan negativt. Delmålet skall utgöra ett led i att uppnå även andra miljö kvalitetsmål, såsom *Giftfri miljö* och *Begränsad klimatpåverkan*. Bl.a. skall *effektiv energianvändning* i byggnader eftersträvas.

Regeringen preciserar i propositionen hur delmålet skall säkerställas avseende *radon* och *ventilation*, faktorer som är centrala i arbetet med att nå delmålet. Andra väsentliga faktorer som buller och fukt- och mögelskador övervägs ytterligare inom ramen för det samlade miljömålsarbetet. Samtidigt kommer plan- och bygglagstiftningen och dess relation till miljöbalken att ses över inom ramen för det arbete som skall utföras av den nyligen tillsatta *Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen* (M 2002:05). Åtgärder vidtas på radonområdet för att förbättra utbildning och förstärka effekten av befintliga bidragssystem.

Regeringen ser *byggnadsdeklarationer* som ett viktigt verktyg för att göra alla berörda parter uppmärksamma på inomhusmiljöfrågorna. Samtidigt behöver kommunerna enligt regeringens bedömning få en stabilare grund för tillsyn med stöd av miljöbalkens hälsoskyddsbestämmelser. Den närmare utformningen av ett sådant system skall dock utredas vidare. Regeringen fattade den 27 juni 2002 beslut om att i detta syfte tillsätta en särskild utredare för att allsidigt belysa frågor om byggnadsdeklarationer och ev. införande av ett *byggnadsregister* samt att se över systemet med *byggfelsförsäkring* enligt lagen (1993:320) om byggfelsförsäkring.⁴¹

⁴¹ Kommittédirektiv 2002:93, Frågor om byggnadsdeklarationer, byggnadsregister och byggfelsförsäkringar.

3 Konkurrensen i byggandet

3.1 Inledning

På en marknad med fungerande konkurrens finns generellt sett många företag av varierande storlek. De söker på olika sätt värva nya kunder i syfte att expandera och de strävar efter att minimera sina kostnader genom ett effektivt resursutnyttjande. Nya produkter, arbetsmetoder och kanaler för att tillgodose företagets egna behov av varor och tjänster utvecklas fortlöpande. En marknad med fungerande konkurrens kännetecknas av dynamik. Konkurrensen leder också till att företagets vinstnivåer pressas ned efterhand.

En viktig drivkraft för konkurrensen är kunder, i marknadens alla led, som aktivt söker tillgodose sina behov utifrån två huvud- aspekter vägda mot varandra. Den ena är priset för varan eller tjänsten. Den andra är kvalitet i en mycket vid bemärkelse. Dessutom krävs att kunderna har faktiska möjligheter att göra sådana val. Hinder och svårigheter av olika slag får inte motverka kundernas strävanden.

Hur skall byggandet ses i ett sådant perspektiv? Byggsektorns värdekedja ”från grus till hus” ger vid handen att mycket speciella produktionsförutsättningar råder, som inte enkelt låter sig jämföras med dem som gäller inom andra områden av ekonomin.¹ Byggandet präglas av en mängd delmarknader, ofta med inbördes olika strukturer och marknadsförhållanden, men också av ett stort antal aktörer av skilda slag, vars medverkan är nödvändig för att byggandet skall vara möjligt.

Byggsektorns branscher återfinns inom olika led av värdekedjan från planering och projektering, betongråvara eller timmer, byggmaterial och installationer till färdig byggnad. Marknaderna för fönster och dörrar utgör exempelvis två separata produktmark-

¹ Begreppet Värdekedja beskrivs närmare i Byggekostnadsdelegationens betänkande SOU 2000:44, sid. 195 ff.

nader, eftersom dessa båda komponenter bara i undantagsfall är utbytbara. En marknad kan också vara geografiskt begränsad beroende på transportkostnader eller varans särskilda egenskaper såsom beträffande fabriksbetong eller asfalt.

3.2 Branschstrukturer och marknadsförhållanden

Många av byggsektorns problem, inte minst när det gäller bristande konkurrens, kan antas sammanhånga med de många ofta inbördes olika marknadsstrukturer som råder på sektorns produktmarknader. De sätt på vilka de många aktörer som deltar i byggprocessen samverkar, kan också ge effekter på konkurrensen. Det finns därför anledning att se närmare på de strukturella förhållandena såsom antal företag, företagsstorlekar, materialdistribution och ägarförhållanden. Det är knappast möjligt eller ändamålsenligt att söka beskriva alla eller ens ett flertal av de branscher och produktmarknader som förekommer i byggsektorn. I det följande behandlas därför några av de mer betydelsefulla delmarknaderna i sina huvuddrag. Framställningen är i första hand avsedd att belysa de förändringar som skett sedan Byggkostnadsdelegationen lämnade sitt betänkande år 2000 och utgöra ett underlag för kommissionens analys.²

I syfte att så långt möjligt redovisa aktuella data har Kommissionen uppdragit åt Industrifakta AB att ta fram ett underlag för beskrivning av strukturen i 17 olika branscher som bedömts betydelsefulla. Underlaget har i första hand insamlats genom telefonintervjuer och skriftliga kontakter med branschföreningar och större företag. Datafångsten har skett under september år 2002 och avser förhållandena år 2000, som är senaste i sin helhet tillgängliga data. Branscherna har identifierats utifrån SCB:s system för Svensk näringslivsindelning (SNI). SNI-koderna är emellertid inte alltid ändamålsenliga att använda när det gäller att utifrån ett konkurrensperspektiv identifiera branscher eller enskilda produktmarknader. För att i möjligaste mån eliminera osäkerhetsfaktorer har därför vissa justeringar gjorts. Sålunda har exempelvis branscher inom el- och vvs-sektorn redovisats exklusive industriinstallationer och produkter för sådana installationer. Uppdraget till Industrifakta AB har också omfattat en kartläggning av ägarstrukturen i de

² För en mer detaljerad beskrivning av byggsektorns struktur, se bilaga 3 till byggkostnadsdelegationens slutbetänkande (SOU 2000:44). Se även Konkurrensverkets rapport (2002:4) Konkurrensen i Sverige 2002, kapitel 8.

aktuella branscherna i syfte att samla ett underlag för bedömning av graden av vertikal integration och korsvis ägande. Datakällorna utgörs här av senast tillgängliga offentliga årsredovisningar (för år 2000) och telefonintervjuer med koncernföreträdare.

3.2.1 Arkitekt- och konsultbranschen

Inom bygg- och anläggningsverksamhet spelar projekteringen en betydelsefull roll. Med projektering avses den planeringsprocess som föregår byggandet i tekniska och estetiska avseenden. Projekteringen utförs av arkitekter och av konsulter inom diverse områden på uppdrag av en byggherre eller en entreprenör.

Konsulternas uppgift i projekteringen är att ta fram beräkningar och tekniska beskrivningar, som sedan utgör underlag för hur byggnader och anläggningar skall utföras. *Arkitekter* svarar huvudsakligen för byggnadens estetiska och funktionella utformning. Det är dock inte ovanligt att arkitektkontoren också erbjuder ett flertal konsulttjänster. Exempel på *byggkonsulter* är *geotekniker*, som utför markundersökningar och tar fram förslag på lämpliga grundläggningsmetoder, markkonsulter, som föreslår hur sprängningsarbeten eller mark- och schaktarbeten bör utföras, byggnadskonstruktörer, som bl.a. dimensionerar en byggnad eller anläggning för olika slag av påfrestning samt el- och vvs-konsulter, som utformar och dimensionerar försörjningssystem för el, ventilation, värme och sanitet utifrån olika önskemål och påfrestning.

Arkitekterna kan i stor utsträckning påverka byggkostnaderna. Det kan ske genom byggnadens utformning, konstruktion och materialval, men arkitekterna, och i viss mån konsulterna, specificerar också vilka fabrikat och modeller som skall användas. Arkitekter och byggkonsulterna brukar kallas föreskrivande led. De kan genom att föreskriva, eller föreslå, alternativa produkter eller material i hela byggnaden på ett påtagligt sätt bidra till att produktionskostnaderna minskar eller ökar. En betydande del av byggmaterialbranschens marknadsföring riktar sig därför till arkitekter. Även om det för närvarande inte finns några tydliga tecken på konkurrensbegränsande beteenden på marknaden för arkitekt- och konsulttjänster, har projekteringsarbetet en stor inverkan på konkurrensen i senare led av byggprocessen. Projekteringsens betydelse för den slutliga byggkostnaden bör därför vara betydligt större än dess nominella andel av denna.

På marknaden finns ett stort antal små företag, inte sällan en- eller fåmansföretag. Det största företaget är SWECO AB med en marknadsandel om ca 13 procent. Inom SWECO-koncernen finns bl.a. VBB-Viak, verksamt främst inom bygg- och anläggningsteknik samt miljökonsultbranschen, och FFNS arkitektkontor. De fyra största företagen, efter SWECO, har marknadsandelar om 2–6 procent. Marknaden är således inte koncentrerad. Den viktigaste faktorn att framhålla från ett konkurrensperspektiv torde vara arkitekters och konsulters föreskrivande roll när det gäller val av material och produkter. Genom en aktiv medverkan från beställarens sida kan emellertid sådana val påverkas i stor utsträckning.

3.2.2 Bygg- och anläggningsentreprenörer

Byggentreprenören svarar för den övergripande färdigställningen av byggnaden eller anläggningen utifrån kontraktshandlingarna. Byggentreprenören utför i regel sin tjänst på uppdrag av byggherren. Inom bostadsbyggandet förekommer också att byggentreprenören bygger i egen regi för senare överlåtelse till de boende genom en bostadsrättsförening. I varierande grad anlitas särskilda entreprenörer för olika slag av specialiserade tjänster, såsom el- eller vvs-installationer eller mark- och maskinentreprenörer. Dessa verkar vid delade entreprenader på uppdrag av byggherren eller, vid total- eller utförandelentreprenader, som underentreprenörer till byggentreprenören. Liksom på byggkonsultmarknaden finns på marknaden för byggentreprenörer ett mycket stort antal små företag.

Att bedöma marknadsandelar på marknaden för byggentreprenader är inte okomplicerat. Det beror i första hand på att det är svårt att avgränsa marknaden på ett sätt som är relevant vid en bedömning av konkurrensförhållandena. Klart är att den totala marknadsvolymen för byggande och underhåll, år 2000 uppgick till ca 220 miljarder kronor, varav ca 108 miljarder avsåg bygg- och anläggningsentreprenader i nyproduktion, 98 miljarder underhåll och reparationer och 15 miljarder offentliga arbeten i egen regi. Till viss del ingår här delmarknader som el- och VVS-entreprenader, eftersom de ibland utförs i byggentreprenörernas egen regi. Detta leder till en dubbelredovisning, varför man får nalkas uppgifterna om marknadsandelar med viss försiktighet. Marknaden för bygg- och anläggningsentreprenader har i det följande skattats utifrån den totala omsättningen i branschen bygg- och anläggningsarbeten

enligt SNI-kod 452 (knappt 142 miljarder kronor) med tillägg av konkurrensutsatta entreprenader hos Vägverket och Banverket (8 miljarder kronor), varifrån dragits koncerninterna entreprenader hos de större byggföretagen (5 miljarder kronor). Detta ger en totalmarknad med en ungefärlig storlek om 145 miljarder kronor per år.

De största företagen på markanden för bygg- och anläggningsentreprenader, enligt den beskrivna definitionen, är Skanska och NCC, med marknadsandelar om vardera 13 procent. De fyra största företagen omfattar även Peab Sverige AB med 10 procent av markanden och JM AB som har en marknadsandel om fyra procent. Det femte största företaget är Vägverket Produktion, som är verksamt inom anläggningssektorn huvudsakligen med vägbyggnad. Vägverket Produktion hade år 2000 en marknadsandel om tre procent av den totala bygg- och anläggningsmarknaden enligt ovan.

Totalt finns drygt 12 000 företag verksamma på marknaden. Mer än hälften av dessa är enmansföretag utan anställda och knappt 30 procent är företag med mellan en och fyra anställda. Ett tiotal företag har mer än tvåhundra anställda. Antalet medelstora företag har minskat betydligt under senare år genom konkurser eller genom uppköp. Sålunda har t.ex. Siab, Diös, ABV, Platzler, Lund, ByggPaul, Constructa och Anderssons upphört som självständiga aktörer.

Om marknaden avgränsas till byggprojekt som är typiska på bostadsmarknaden, ca 80–100 lägenheter eller normalstora byggprojekt i övrigt t.ex. kontors- och industrifastigheter, väg- eller järnvägsbyggen, framträder en helt annan bild. Vid en sådan avgränsning är de tre eller fyra största företagen helt dominerande. De tre största företagen har såväl rikstäckande som internationell verksamhet. Skanska och NCC är stora aktörer också i ett europeiskt perspektiv. Skanska är en av världens största byggentreprenörer. De största företagen är också vertikalt integrerade och verksamma på marknaderna för insatsvaror såsom asfalt, ballast och betong och har en i allt väsentligt rikstäckande försörjningsorganisation för sådana produkter.

Också i fråga om anläggningsarbeten, där väginvesteringar utgör en framträdande del, är Skanska och NCC störst med en marknadsandel om vardera ca 20–25 procent. Båda företagen förfogar över produktionsresurser för insatsvaror såsom ballast, asfalt och betong från råvara till färdig produkt. Exempelvis finns betongtillverkning, asfaltproduktion och bergtäkter inom respektive koncern.

Det gäller också Vägverket produktion och Peab. Övriga aktörer såsom PNB och Sandahls är i allt väsentligt beroende av de större företagen för sin försörjning av insatsvaror, främst ballast.

3.2.3 Installationer

Med installationer avses de tekniska anordningar som svarar för byggnadens försörjning av el, telefon, datatrafik, värme, vatten och avlopp, ventilation och kyla. Till installationer hör också apparatur och utrustning med fast anslutning till dessa försörjningssystem såsom vitvaror, sanitetsutrustning, hissar, värmekällor, styr- och reglersystem etc. Leden i värdekedjan utgörs av tillverkare av material och apparatur, grossister och byggvaruhandel samt installatörer.

Tillverkare

Det finns ett mycket stort antal produktmarknader inom installationssektorn. Det är knappast ändamålsenligt att beskriva flera av dem. Dessutom möter betydande problem att avgränsa de olika marknaderna, som delvis går i varandra. I det följande behandlas därför främst marknaden för sanitetsporcelain. Inte heller denna marknad är helt lätt att avgränsa. Till marknaden hör t.ex. armaturer av olika slag, som i viss utsträckning utgörs av industriprodukter.

I tillverkningsledet för sanitetsporcelain råder en betydande företagskoncentration. Marknaderna domineras av IFÖ Sanitär AB med en marknadsandel om drygt 60 procent. Företaget har koncerngemenskap med IDO AB, som har en marknadsandel om ca 9 procent. Gustavsberg AB tillgodoser omkring 20 procent av marknadens behov. En viss import av sanitetsporcelain sker från Asien genom Svedbergs AB, men de tre största företagen har alltså en sammantagen marknadsandel om ca 90 procent. Gustavsberg och IFÖ dominerar helt produktmarknaden för badkar med ca 50 procent vardera. Övriga sanitetsprodukter utgörs i huvudsak av kranar och andra armaturer, där en stor del utgörs av industriarmaturer, som inte kan betecknas som byggprodukter i egentlig

mening. På denna marknad är FM-Matsson klart dominerande följd av Vårgårda, som sedan år 1989 ägs av Gustavsberg.³

Fram till år 2000 ägdes IFÖ och IDO av den finska koncernen Metra Oy Abp genom Sanitec Ltd Oy. Sanitec gick år 2000 samman med den holländska Sphinx-koncernen, som är Europas ledande tillverkare av sanitetsporcelain. För att ett samgående skulle medges krävde EU-kommissionen att Sphinx skulle avyttra Gustavsberg. Gustavsberg förvärvades som en följd härav av Villeroy & Bosch AS.

VVS-fabrikanternas produkter distribueras nästan uteslutande till rörgrossistföretagen. Svedbergs har dock viss, men på det hela taget ganska obetydlig, direktförsäljning av sanitetsporcelain till bl.a. Comfort-kedjans butiker i detaljistledet.

Grossistledet

Antalet artiklar inom installationsbranscherna är mycket stort. Sammanlagt förekommer på vvs-marknaden ca 35 000–40 000 olika artiklar och på marknaden för elinstallationer över 100 000 artiklar. Såväl fabrikanternas som generalagenternas utbud av el- och vvs-produkter kanaliseras huvudsakligen genom ett led av grossister.

På den svenska marknaden verkar ett tiotal rörgrossister och ungefär hälften så många elgrossister. Två företag, Ahlsell och Onninen, är verksamma på båda marknaderna. Marknaden för grossistförsäljning av vvs-produkter är mycket koncentrerad. De största företagen är Ahlsell AB och Dahl AB. De är representerade över hela landet och har tillsammans en marknadsandel om drygt 70 procent. De tre största grossistföretagen på denna marknad innefattar även Onninen AB och har sammantaget nära 90 procent av marknaden.

De två största elgrossisterna är ElektroSkandia AB och Ahlsell AB. De har tillsammans en marknadsandel om knappt 60 procent. De fyra största företagen, där också Svenska Elgrossist AB SELGA och Solar AB ingår, svarar tillsammans för knappt 90 procent av marknadens behov. Ytterligare fyra företag finns på marknaden och har tillsammans en marknadsandel om drygt 10 procent.

³ Källa: VVS-Fabrikanternas Råd

Installatörsledet

Merparten av exempelvis rörgrossisternas kunder, omkring 70 procent, utgörs av installationsföretag. Resterande andel fördelar sig ungefär lika på industri, offentlig sektor och byggvaruhandeln.

I installatörsledet finns drygt 4 000 vvs-installatörsföretag med knappt 4 500 arbetsställen. Ungefär hälften av företagen är enmansföretag utan anställda. Ungefär en tredjedel av företagen har 1–4 anställda. Ett fåtal installationsföretag är mycket stora med över 500 anställda. Strukturen på marknaden för elinstallationer är likartad, men antalet företag är större.⁴

Markanden för el- och vvs-installationer är i sig inte koncentrerad. Det största installationsföretaget inom vvs-sektorn är NVS Nordiska Värme Sana med en marknadsandel om ca 11 procent. Bravida AB är näst störst med 9 procent av marknaden. Tre företag har marknadsandelar mellan 2 och 8 procent och 67 procent av marknaden behov tillgodoses av företag med marknadsandelar om mindre än 2 procent. Förhållandena är likartade på marknaden för elinstallationer där Bravida AB är störst med en marknadsandel om 6 procent.

3.2.4 Byggmaterial

En byggnad består, enkelt uttryckt, av *stommaterial* såsom stålkonstruktioner, betong, träkonstruktioner eller murverk av t.ex. lättbetong, *stomkompletteringsmaterial* såsom isoleringsmaterial, skivor och fönsterglas, *inredningsmaterial* t.ex. snickerier och yt-skikt på golv, väggar och tak, *installationsvaror* som utgörs av bl.a. sanitetsporlin, vitvaror, vatten- och avloppsledningar, elektriska installationer, värme- och ventilationsanläggningar och slutligen *förbrukningsmaterial* såsom färg, lack, lim, puts m.m. Sammantaget består en byggnad av många tusen produkter av olika slag. Dessa skall finnas tillhanda i rätt sort, rätt mängd och vid rätt tillfälle under byggprocessen. I det följande redogörs kortfattat för marknadsförhållandena beträffande några av de viktigare byggmaterialen.

⁴ Källa: SCB

Betong och asfalt

Betong används huvudsakligen i stommar och bottenplattor i byggnader och anläggningar. Betong tillhandahålls som fabriksbetong, varmed avses våt betongmassa som levereras i bil med roterande behållare och gjuts på plats. Betong kan också levereras i form av betongvaror, t.ex. färdiga betongelement, som monteras på byggarbetsplatsen. Betongen består av *cement*, som utgör bindmedel, *ballast*, d.v.s. sand, grus och sten, *vatten* och små mängder *tillsatser* för att ge betongen särskilda egenskaper. Asfalt består av *ballast* och bindmedlet *bitumen*, som är en petroleumprodukt.

Cement

Den svenska cementmarknaden domineras helt av Cementa AB med en marknadsandel omkring 90 procent. Embra AB är näst största producent med ca 8 procent av marknaden. På marknaden för lågalkaliskt cement, som används i tunga konstruktioner med särskilda krav på stabilitet och hållbarhet, uppgår Cementa AB:s marknadsandel till närmare 100 procent. År 2001 tillverkades ca 2,6 miljoner ton cement i Sverige varav drygt 1,2 miljoner ton exporterades, främst till USA och Afrika. Cementa ingår i Scancem-koncernen, som också är en betydande tillverkare av betongelement. Scancem ägs sedan år 1999 av det tyska företaget Heidelberg Zement, som numera är Europas största cementtillverkare och den tredje största i världen. Verksamheten bedrivs i ett 40-tal länder och den totala omsättningen uppgår till ca 50 miljarder kronor per år. Embra AB är ett helägt dotterbolag till norska Embra AS, som ägs av Engelska RMC Group p.l.c. RMC är globalt sett en av de största producenterna av fabriksbetong.

Ballast

En annan viktig insatsvara vid betong- och asfalttillverkning är *ballast*. Råvaran kan i båda fallen utgöras av bergkross i olika storlekar, av naturgrus från grustäkter eller i vissa fall av krossad betong. Drygt hälften av de utvunna volymerna ballast används vid vägbyggande. Resten används i ungefär lika delar till fyllnadsmaterial, betongtillverkning och övrig användning. Verksamheten har miljöpåverkande effekter. För att brytning av berg eller naturgrus

skall få ske krävs länsstyrelsens tillstånd. Sedan 1996 utgår också en särskild skatt om 5 kronor per ton utvunnen ballast. De geografiska marknaderna för ballast är små eftersom materialets tyngd gör det oekonomiskt med längre transporter. Den som har tillstånd att bedriva täktverksamhet (täkttillstånd) har stora möjligheter att påverka betong- och asfalttillverkningen, t.ex. vem som tillverkar produkten och till vem den säljs, och därmed konkurrensen i senare förädlingsled. Det finns därför en stark koppling mellan marknaderna för ballast, asfalt, betong och bygg- och anläggningsmarknaden. Under perioden 1984–1998 var prisökningen på ballast 141 procent. Under samma tid ökade prisindex för industrivaror med drygt 60 procent.

Kostnaderna för etablering av bergkrossutvinning är betydligt högre än när det gäller utvinning av naturgrus. Sedan 1984 har, huvudsakligen av miljöskäl, utvinningen av naturgrus minskat avsevärt och användningen av bergkross har ökat på motsvarande sätt. 1984 var 80 procent av ballastutvinningen naturgrus och ca 15 procent bergkross. År 1998 svarade bergkross för knappt 50 procent och naturgrus för knappt 40 procent. Resterande andel utgörs huvudsakligen av morän.

Skanska, NCC, Swerock och Sand & Grus AB Jehanders svarar tillsammans för en övervägande del av den svenska ballastproduktionen. Swerock ägs av Peab, den tredje största husbyggnadsentreprenörer. Jehanders ägs av Heidelberg Zement AB, där även Cementa ingår.

Fabriksbetong och betongvaror

Marknaden för fabriksbetong domineras av en handfull stora företag. NCC genom NCC Roads och Peabägda Swerock AB har tillsammans ungefär lika stora marknadsandelar och tillgodoser tillsammans ca 40 procent av marknadens behov. Övriga större företag är AB Färdig Betong, Betong Industri (f.d. Scancem AB) och Skanska med marknadsandelar mellan 15 och 17 procent. Betong Industri ägs av Heidelberg Zement. AB Färdig betong ingår i Thomas Concrete Group, som har verksamhet i bl.a. Europa och USA. AB Färdig Betong marknadsför sig som ett oberoende företag utan kopplingar till entreprenörer eller cementtillverkare

och med egen ballastutvinning och logistik.⁵ Fabriksbetong är i praktiken omöjligt att importera.

Marknaden för betongvaror domineras av Skanska och Strängbetong med en sammantagen marknadsandel av ca 60 procent. Övriga större företag på marknaden är Finja Betong AB, Abetong Precon AB samt Starka Betongindustrier AB med marknadsandelar mellan 9 och 11 procent.

Lättbetong

Lättbetong är en produkt som huvudsakligen används i hustommar och marknadsförs i olika former såsom murblock eller hela väggelement. Lättbetongen ger en stomme med god värme- och ljudisolering, hög brandsäkerhet och en stor hållfasthet trots låg vikt. Lättbetongen tillverkas numera främst av bränd kalk med tillsats av aluminiumpulver och vatten. Aluminiumpulvret gör att materialet jäser varvid lättbetongens särskilda egenskaper uppstår. Lättbetongen härddas därefter genom autoklivering. I Sverige tillverkas lättbetong numera endast av Yxhult AB i fabrikena i Dalby i Skåne och Kvarntorp i Närke. Yxhult AB ingår i Plenagruppen, som första halvåret 1999 förvärvade CBC Engineering AB, ett företag som, jämte sitt dotterbolag Pumroc AB, utvecklar och säljer metoder och fabriker för lättbetongtillverkning på världsmarknaden. Enligt Yxhult AB har bolaget en marknadsandel om ca 80 procent. H+H Celcon AB är ett dotterbolag till danska H+H International A/S och importerar sedan ett par år dansk lättbetong till Sverige. Denna import svarar för knappt 20 procent av marknaden enligt H+H Celcon AB. En obetydlig andel importeras från Tyskland och baltländerna.

Asfalt

NCC och Skanska är de största aktörerna även på marknaden för asfaltbeläggning. De har en sammantagen marknadsandel mellan 70 och 80 procent. Därefter kommer i storleksordning Peab och Vägverket Produktion. Under 2001 investerades mellan 3,5 och 4 miljarder kronor i asfaltbeläggning. Dessa företag producerar också asfalt i stationära eller mobila asfaltverk samt kontrollerar försörjningen

⁵ www.fardigbetong.se

av ballast till denna tillverkning. Mindre entreprenörer med egna asfaltverk, vanligen mobila enheter, är i stor utsträckning beroende av de större företagen när det gäller försörjningen med ballast. Konkurrerande aktörer utan egen asfaltproduktion måste köpa asfaltmassa av de övriga, främst de två största eftersom de producerar asfaltmassa i hela landet.

Stomkompletteringsmaterial

Viktiga produktmarknader inom segmentet stomkompletteringsmaterial är marknaderna för *gipsskivor* och *isoleringsmaterial*. Bland isoleringsmaterialen är mineralullen den mest använda produkten. Fönster och dörrar är andra betydelsefulla produkter i denna grupp.

Gipsskivor

Under 80- och 90-talen har gipsskivor kommit att användas i allt större utsträckning och marknaden för andra skivmaterial, t.ex. spånskivor, har minskat. Detta beror sannolikt i huvudsak på att gipsskivor har bättre brandegenskaper och lägre pris än andra typer av byggskivor. Gipsskivor används nästan enbart inom byggandet. Spånskivor kommer till användning också vid möbel- och snickeritillverkning.

För närvarande finns 4 aktörer på marknaden för gipsskivor i Sverige. Störst är Gyproc AB som tillgodoser knappt hälften av marknadens behov. Därefter kommer Knauf Danogips GmbH med 30 procent av marknaden, Norgips Svenska AB, ca 12 procent samt slutligen franska La Farge med ca 5 procent av marknaden. En ganska stor andel av de gipsskivor som används i Sverige är importerade. Detta ger emellertid begränsade effekter på konkurrensen eftersom huvuddelen av importen, i vart fall hittills, skett genom de nämnda företagen.

Mineralull m.m.

Mineralull är sten- eller glasull, som huvudsakligen används för att värmeisolera byggnader. Råvaran är glas- eller stenmaterial (diabas), som spinns till tunna trådar och binds ihop till mineralullsskivor eller till lösull, som blåses med tryckluft över den yta som skall

isolerar. Konkurrerande produkt är bl.a. cellulosamaterial och cellplast. Marknaden domineras av inhemsk produktion. De största tillverkarna är Paroc AB som ingår i den finska byggmaterialkoncernen Parocgruppen med en marknadsandel om ca 44 procent och franskägda Saint Gobain Isover AB med en marknadsandel om ca 36 procent. Båda företagen tillverkar också cellplastprodukter för isoleringsändamål. De båda största företagen svarar således tillsammans för ca 80 procent av marknads behov. Den tredje största tillverkaren är Roxull AB med en marknadsandel om knappt 10 procent.

Åren 1984–1998 var prisutvecklingen på mineralull drygt 70 procent. Under samma tid ökade Produktprisindex för industrivaror med drygt 60 procent.

Fönster och dörrar

Marknaden för fönster och dörrar har under senare år åter ökat efter en nästan 85-procentig nedgång under 1990-talet. Den totala volymen tillverkade fönster och dörrar uppgick 2001 till knappt 2 miljoner enheter, vilket motsvarar ca 25 procent av 1990 års produktionsvolym.⁶ Fönster och dörrar levereras från fabrik huvudsakligen till byggvaruhandeln och byggvarugrossiter. En mindre andel, ca 15–20 procent vardera, levereras från tillverkaren direkt till småhusfabrikanter respektive byggtreprenörer.

Det finns ca 40 tillverkare av fönster på den svenska marknaden. Elit Fönster AB är den största tillverkaren med en marknadsandel om drygt 40 procent. Näst störst är SP Fönster AB. Sammantaget tillgodoser de två största företagen drygt 60 procent av marknads behov. Därefter kommer Traryd Fönster AB och Tanumfönster AB med marknadsandelar om ca 10 respektive 7 procent. Elitfönster ägs av det tysk-engelska investmentbolaget Triton. SP Fönster AB och Traryd Fönster AB ingår båda i Svenska Fönster AB, som ägs av ett danskt investmentbolag.

På marknaden för dörrar är Swedoor störst med en marknadsandel om ca 24 procent. I övrigt präglas marknaden av företag med ganska små marknadsandelar. Störst bland dessa är Ekodoor-Nordbo Dörr AB med knappt 10 procent av marknaden. Swedoor ägs av danska Vest-Wood A/S.

⁶ Källa: Snickerifabrikernas Riksförbund

Sågade trävaror

Sågade trävaror kan användas i stomkonstruktioner och för en lång rad andra ändamål i byggnader t.ex. fasader, trappor, staket, takstolar, vägg- och golvreolar etc. Sågade trävaror är en viktig råvara i trähusfabrikanternas produktion av husbyggsatser och stomelement. Marknaden för sågade trävaror har ökat från ca 12 miljoner kubikmeter i början av 1990-talet till över 16 miljoner kubikmeter 2001. Det beräknade produktionsvärdet utgör drygt 28 miljarder kronor. Importandelen är liten. Ungefär 4 procent av den svenska marknadens behov importeras. Däremot är exporten stor. Minst två tredjedelar av den svenska produktionen exporteras. Trävarumarknaden har under senare år blivit alltmer global. Den ryska exporten till EU-länderna ökar, liksom den svenska exporten till utomeuropeiska länder.⁷

De största producenterna av träråvara är AssiDomän, SCA och Södra Timber AB med en årlig produktion om 1,2–1,4 miljoner kubikmeter vardera. Därefter följer Mellanskog Industrier AB, Vida timber AB och Rörvik Timber AB. Skogsråvaran förädlas i sågverk. De större skogsägarna har en integrerad produktion från råvara till färdig produkt såsom sågade trävaror eller träfiberskivor. Omkring två tredjedelar av den totala trävaruproduktionen i Sverige förädlas emellertid i oberoende s.k. köpsågverk, dvs. sågverk som baserar sin produktion huvudsakligen på inköpt råvara. Ca 240 sådana sågverk har produktionsvolymen om mer än 5 000 kubikmeter per år och svarar tillsammans för 97 procent av köpsågverkens produktionsvolymen. En mindre andel förädlas i sågverk som ägs av de olika skogsägarföreningarna. De största leverantörerna av sågade trävaror till byggsektorn är Assi Domän Nord Trä AB med en marknadsandel om ca 17 procent. Övriga leverantörer har marknadsandelar om 5–6 procent eller mindre. 62 procent av marknadens behov tillförs av företag med en marknadsandel mindre än 5 procent.

⁷ Källa: Svenskt Trä

3.2.5 Branschorganisationer m.m.

I byggsektorn finns ett mycket stort antal branschorganisationer, men också organisationer som representerar grupper av branscher. De samverkar också i ett flertal konstellationer såsom i paraplyorganisationer och nätverk av olika slag.

Sveriges Byggindustrier (BI)

En övergripande intresseorganisation för byggtreprenörer är Sveriges Byggindustrier (BI). BI:s övergripande målsättning är att verka för en väl fungerande marknad med tidsenliga medarbetarrelationer inom hela byggsektorn, skapa goda näringsvillkor för företagen och fungera som kompetenscentrum för medlemsföretagen. Sveriges Byggindustrier tillhandahåller kanslitjänster till ett stort antal branschorganisationer inom andra delar av byggsektorn t.ex. Bygghandelsförbundet, Golvbranschens Riksorganisation, Isoleringstreprenörerna, Pålningstreprenörerna, Takentreprenörerna, Ställningstreprenörerna och Undertaksförbundet.

Bysam och Industrins Byggmaterialgrupp

BYSAM är ett nätverk för intresseorganisationerna inom byggsektorns material- och komponentindustrier. I Bysam ingår bl.a. organisationerna Betongvaruindustrin, Svensk Ventilation, Snickerifabrikernas Riksförbund, Swedisol, Svenska Fabriksbetongförbundet och VVS-Fabrikernas Råd. Ett syfte med verksamheten inom Bysam är att tillvarata kunskap om byggsektorns material- och komponentindustris gemensamma intressen och därigenom skapa förutsättningar för en god lönsamhet och utveckling av företagen.⁸ Ett ytterligare syfte är att samla kompetens för att kunna påverka politiker, myndigheter och andra beslutsfattare i frågor som berör branschen. Ett annat nätverk med en nära koppling till BYSAM är Industrins byggmaterialgrupp (IB). IB:s uppgift är att verka för samverkanslösningar med samhället i frågor som är angelägna för byggmaterialindustrin och byggsektorn. IB vänder sig till företag som tillverkar byggmaterial och komponenter, är verksam i Sverige och medlemmar i Sveriges Industriförbund. Verk-

⁸ www.bysam.com

samheten skall enligt IB inriktas på att aktivt driva, styra och medverka i projekt inom BYSAM, som är viktiga och gemensamma för hela denna industri och att vara träffpunkt för ömsesidigt informationsutbyte och diskussion mellan medlemsföretagens företagsledningar, marknadschefer, produktions- och utvecklingschefer m.fl. i näringspolitiska, marknadsrelaterade och tekniska frågor.⁹

Installationssektorn

Också företagen i grossistleden inom el- och VVS-branscherna har bildat intresseorganisationer. Svenska Rörgrossistföreningen organiserar ett tiotal grossistföretag inom VVS-sektorn. Medlemmarna svarar tillsammans för omkring 90 procent av den totala omsättningen på den svenska marknaden. Föreningen skall verka för god affärssed, företräda medlemmarna mot myndigheter och institutioner samt tillvarata grossisternas intressen i förhållande till fabrikanter och installatörer.¹⁰ Elgrossisterna är organiserade i Branschorganisationen för Sveriges Elgrossister (SEG). Organisationen arbetar på liknande sätt som Rörgrossistföreningen. Organisationen har för närvarande 6 medlemsföretag.

Byggmaterialgrossisterna är en sammanslutning av grossistföretag i byggmaterialbranschen med ett mer divergerande sortiment.

Vvs-installatörerna är organiserade i organisationen VVS-installatörerna. Elektriska installatörsorganisationen (EIO) organiserar elinstallatörer. Båda organisationerna är företrädda i paraplyorganisationen Installatörerna. Vvs-installatörerna tillhandahåller en omfattande service till medlemsföretagen. Där ingår bl.a. juridisk rådgivning och diverse hjälpmedel såsom mallar för beräkning av timdebitering, prislister för standardiserade tjänster inom vvs-området och standardiserade kontraktsvillkor.

Nätverk

En annan typ av nätverk verkar såväl vertikalt som horisontellt och omfattar alla slag av aktörer inom byggandet. Ett exempel är Stiftelsen Svensk Stålbyggnad (SBI). SBI har som mål att skapa en större marknad för stålanvändning i det svenska byggandet. Sam-

⁹ www.ib.ihb.se

¹⁰ www.rsk.se

arbete med högskolor lyfts fram som en viktig källa till ökad kunskap om stål i byggnadskonstruktioner. Medlemskap innebär, enligt SBI, att medlemmens konkurrenskraft stärks, att medlemmens namn exponeras i stålbyggnadssammanhang och att medlemmen utgör en del av det nätverk av företag SBI utnyttjar vid rekommendation av produkter och tjänster. SBI informerar dagligen per telefon arkitekter, konstruktörer och beslutsfattare om stålbyggnadsteknik och hänvisar i sådana sammanhang till intressenternas produkter och tjänster. SBI omfattar ett brett spektrum av aktörer inom alla led av byggandet såsom materialtillverkare, konsulter, grossister, verkstäder, branschförbund och byggentreprenörer. Exempel på medlemmar är Avesta Sheffield AB, SSAB Oxelösund, Stena Stål HB, Tibnor AB, Scandiakonsult, Tyréns Byggkonsult AB, Vägverket Produktion, Gyproc AB, NCC Bygg AB, Skanska AB, Strängbetong AB, Sveriges Färgfabrikanters Förening och Peab Öst AB.¹¹

Svensk Byggtjänst

Svensk Byggtjänst är ett aktiebolag som ägs av ett stort antal organisationer och företag representerande olika typer av aktörer inom byggandet såsom Betongvaruindustrin, EIO, Golvbranschens Riksförbund, Svenska Fabriksbetongföreningen, vvs-installatörerna och Svenska betongföreningen. Även representanter för byggherrarna är företrädare bland ägarna såsom genom Byggherreföreningen, Riksbyggen och Stockholms Fastighetsägarförening. Andra delägare är Svenska Byggnadsarbetarförbundet, Svenska Sparbanksföreningen och Sveriges Arkitekter. Svensk Byggtjänst tillhandahåller en rad produkter, bl.a. en databas över byggvaror med ca 110 000 produkter och en omfattande förlagsservice, som bland annat ger ut AMA-serien.

Byggandets kontraktskommitté

Inom byggsektorn har av tradition tillämpats standardiserade kontraktsvillkor. Utformningen av dessa sker genom förhandlingar mellan företrädare för byggherrar och entreprenörer inom Byggandets Kontraktskommitté (BKK).

¹¹ www.sbi.se

3.2.6 Vertikal integration och korsvis ägande

Med vertikal integration menas att flera olika led i en tillverknings- eller värdekedja samlas inom ett företag eller inom en koncern. Genom vertikal integration kan ett företag inte sällan påverka konkurrensförhållandena i underliggande led. Exempel på vertikal integration är när ballastutvinning och betongtillverkning finns inom samma företag (t.ex. i NCC) eller då blandararmaturer tillverkas av ett företag (Vårgårda), som ägs av ett annat företag (Gustavsberg) som tillverkar handfat och andra produkter på vilka armaturerna monteras innan försäljning. Korsvis ägande kan ge upphov till vertikal integration, men också andra konkurrenseffekter.

Byggkommissionen har uppdragit åt Industrifakta AB att redovisa ägarförhållanden för de 4 största företagen inom 17 viktiga branscher i byggsektorn. Förhållandena avser år 2000 som är senaste offentligt tillgängliga data. Strukturomvandlingen går emellertid fort i byggsektorn. Det innebär att förändringar i de nedan redovisade ägarförhållandena i många fall har skett efter år 2000. Framställningens syfte är dock inte att redovisa faktiska ägarförhållanden utan att belysa hur sammanflätade många branscher är inom byggandet och det förhållandet har, som fenomen betraktat, i vart fall inte minskat i betydelse.

Byggentreprenörer

De största byggföretagen utgörs av stora internationella koncerner där många olika företag och företagsgrupper ingår. Företagen är på olika sätt kopplade till byggandet. Inte minst företag inom byggmaterialbranschen finns ofta inom dessa koncerner. Peab och NCC har all kapacitet som krävs för betongframställning. Inom Peab finns, som förut nämnts, Swerock. Inom koncernen finns också en rad bolag med de produktionsresurser som krävs för betongbyggnation från råvaror till färdig byggnad inklusive ballastutvinning, maskinell utrustning, och transportkapacitet. Liknande förhållanden gäller beträffande väg- och anläggning för NCC och Skanska. Andra exempel på vertikalt integrerade produktområden och verksamheter är Elit Fönster AB, Gustaf Kährs AB (golvprodukter), Kartro AB (Infästningsprodukter för trä och betong) och Poggenpohl (inredningssnickerier), som alla helt eller till över-

vägande delen under år 2000 ägdes av Skanska. Det gäller också Myresjökök AB, som är den femte största tillverkaren av skåpsnickerier. De större byggföretagen äger också stora fastighetsbestånd genom sina oftast helägda fastighetsförvaltningsbolag. Dessa är i sin tur beställare på marknaden för byggtreprenader och andra tjänster inom byggsektorn.

Träprodukter och isoleringsmaterial

Marknaden för sågade trävaror är, som framgått, inte koncentrerad. Det skall ändå noteras att den tredje största aktören på marknaden, Hasselfors Trä AB, under år 2000 var ett helägt dotterbolag till Assi Domän Nord Trä AB. De fem största aktörerna på marknaden har annars inte några mer omfattande bindningar till byggsektorn, men kopplingarna till pappers- förpacknings- och embalageindustrin är däremot starka. Företagen på marknaden för isoleringsmaterial företer inte heller tecken på vertikal integration eller korsvis ägande av någon betydelse för konkurrensen. Saint Gobain Isover AB har emellertid kopplingar till fönstertillverkning genom att Emmaboda Glas AB är ett helägt dotterbolag.

Under år 2000 ägde Nobia AB den största svenska dörrtillverkaren, Swedoor AB och dessutom de näst största företagen på marknaderna för fönster, SP-Fönster AB, och skåpssnickerier, Marbodals Snickerifabrik AB. I koncernen ingick också den tredje största fönstertillverkaren, Traryd Fönster AB, HTH-Kök Svenska AB och Star byggprodukter, som är ett av de större grossistföretagen på byggmaterialmarknaden.

Installationer

De största företagen på installationsmarknaderna, NVS Nordiska Värme Sana AB och Bravida AB ingår i NCC respektive BPA AB, som numera ägs av Peab. Dessa företag är, som framgått i det föregående, förhållandevis stora på sina marknader, men har ändå rätt blygsamma marknadsandelar. Företagens betydelse ökar emellertid om det också beaktas att de har ägargemenskap med ett antal andra installations- eller materialföretag av varierande storlek, t.ex. Rörbolaget i Gamla stan AB, Bankeryds Rör AB, Balken Rör AB, Hansson Kyl AB.

3.3 Byggsektorn från ett konkurrensperspektiv

3.3.1 Konkurrensens betydelse för välfärden

I ekonomisk teori leder en marknad med en fungerande konkurrens till att samhällets resurser allokeras på ett optimalt sätt. Samhällsekonomin ställer in sig i ett jämviktsläge där produktion och konsumtion balanserar varandra. På en sådan marknad är det konsumenternas behov och betalningsvilja som styr produktionens inriktning och omfattning. Konkurrensen utgör då inte ett mål i sig utan ett medel att uppnå effektivitet. Den samhällsekonomiska kostnaden för en svag konkurrens kan vara betydande. Om företagen får en alltför stor makt över marknaden minskar deras strävan efter inre effektivisering och fördelaktiga egna inköp. Om företagen också har makt att sätta de prismekanismer som råder på en konkurrensmarknad ur spel, stiger priserna på produkterna. Sammantaget leder detta till att vissa produkter inte kommer att produceras eftersom betydligt fler konsumenter inte har råd med dem än som skulle vara fallet på en marknad med en fungerande konkurrens. Följden blir att de samhälleliga strävandena mot ekonomisk tillväxt och en ökad välfärd motverkas genom att konsumenternas efterfrågan på produkter minskar och, som en följd därav, också företagets efterfrågan på arbetskraft.

I verkligheten finns emellertid ingen marknad som är perfekt i den mening som avses i den ekonomiska doktrinen. På alla marknader finns mer eller mindre uttalade brister i konkurrensen, s.k. marknadsimperfectioner, som gör att marknadskrafterna inte förmår att styra produktionen på ett från samhällsekonomiska utgångspunkter optimalt sätt. Sådana företeelser kan vara effekter av själva produktens egenskaper, företagets agerande på marknaden eller offentliga regleringar av olika slag. Produktens egenskaper kan vara sådana att stora investeringar krävs i anläggningar eller andra produktionsresurser. Det leder till inträdesbarriärer som motverkar etablering av nya aktörer. På sådana produktmarknader råder ofta fåtalsdominans eller rent av monopol. En sådan marknadssituation gör det lättare för företagen att bevaka varandra, men det blir också lättare att styra marknaden och prissättning genom att på ett mer eller mindre otillbörligt sätt utnyttja den dominerande ställningen t.ex. genom att diskriminera mindre konkurrenter som är beroende av de dominerande företagen.

Regelsystemen kan också försvaga konkurrensen eller leda till snedvridna konkurrensförutsättningar för företag på en och samma marknad. En annan omständighet, som kan försämra förutsättningarna för konkurrens, är marknadens komplexitet. Marknadskrafterna får svårare att verka om avståndet mellan producent och slutanvändare är stort och om dessutom köpsituationen eller produkten är komplicerad och unik.

3.3.2 Byggsektorn och marknadskrafterna

Inom byggandet finns många olika aktörer och många led. Ett flertal konstellationer av näringsidkare inom skilda branscher skall samverka i en process. Det gör att kopplingen mellan producenter, beställare och slutanvändare kan bli diffus. Åtskilliga är de företag inom branscher med skilda marknads- och produktionsförhållanden, som levererar material till byggandet eller komponenter som ingår i produkter, vilka slutligen monteras i byggnader. Så är förhållandet också inom t.ex. bilindustrin, men betydande skillnader finns såväl på producent- som konsumentensidan. En bilfabrikant masstillverkar sin produkt och konsumenterna kan förhållandevis lätt jämföra kvalitet, prestanda och pris med konkurrerande produkter. Att samordna en mångfald olika företag på byggplatsen i en process som skall resultera i en unik byggnad ställer speciella krav. Bostadskonsumerten befinner sig också på en marknad i obalans med bristsituation i tillväxtområden och överskott av tomma bostäder i andra delar av landet. Prisbildningen på hyresrätter är reglerad. Slut användarna förmår därför inte styra produktion och pris som på andra marknader.

Dessa förhållanden påverkar också kvalificerade beställares möjligheter att ta ställning till utbudet. Det sannolikt mest betydelsefulla avtalsförhållandet inom byggandet är det mellan byggherre och entreprenör. Där dokumenteras vad som skall produceras, hur det skall utföras och vad det skall kosta, i förlängningen också för slutanvändaren, t.ex. en hyresgäst. Att upphandla en byggentreprenad ställer stora krav på byggherren. Det har beträffande konsumenters konsumtionsbeteenden visats att ju mer komplex en vara eller tjänst är desto diffusare uppfattning har köparen om produktens egenskaper och kvaliteter.¹² Graden av kunskap om det

¹² Morwitz, V, Greenleaf, E och Johnsson E, Divide and prosper: Consumer Reactions to Partitioned Prices, *Journal of Marketing Research*, XXXV, sid. 453–463

man köper har också visat sig ha stor betydelse när det gäller köparens engagemang och vilja att söka de bästa alternativen utifrån kostnads- och kvalitetsaspekter.¹³ Dessa mekanismer kan antas verka också mellan byggherre och entreprenör om inte byggherren är mycket kunnig i de tekniska, ekonomiska, logistiska och juridiska frågor som gör sig gällande vid upphandling av byggtreprenader, men också när det gäller t.ex. material, processer, traditioner och metoder i underliggande led. En brist på kunskap och engagemang påverkar konkurrensen genom att de styrimpulser som efterfrågan ger till marknaden blir diffusa eller felriktade. Härtill kommer att bostäder numera i allt större utsträckning produceras i egen regi-liknande former av en byggtreprenör för försäljning direkt på bostadsmarknaden. I en sådan situation, och med en bostadsmarknad i obalans, blir efterfrågans styrimpulser mot pris och kvalitet närmast obefintliga.

3.3.3 Konkurrensproblem

Det kan antas att flera typer av konkurrensproblem förekommer på de olika produktmarknaderna inom byggsektorn. På vissa marknader kan flera slag av marknadsimperfectioner och konkurrensproblem också samverka. I det följande skall några mer betydelsefulla konkurrensproblem inom byggsektorn beröras utifrån vad som hittills sagts om byggsektorns förhållanden och, inte minst, utifrån de fakta och erfarenheter som de olika branschföreträdarna redovisat för kommissionen.

Hög koncentration

Med företagskoncentration menas att ett fåtal stora företag dominerar sina respektive marknader. Byggsektorn präglas i stora och viktiga delar av en hög företagskoncentration. Detta gäller på marknaden för byggtreprenader, i vart fall i det segment som avser nyproduktion av t.ex. flerfamiljshus i vanlig storlek, liksom på flera av de marknader för byggmaterial, som är betydelsefulla eller strategiska utifrån byggtekniska och ekonomiska utgångs-

¹³ Gröönros, C, *Service Management and Marketing: A Consumer Relationship Management Approach*, Wiley: Chichester, UK 2000. Även: Stealing, R, *The Effects of Consumer Education on Consumer Product Safety Behavior*, *Journal of Consumer Research*, 5, 1978, sid. 30–40

punkter. Det gäller exempelvis ballast, isoleringsmaterial, sanitetsprodukter, cement, asfalt och betong. På cementmarknaden är ett enda företag helt dominerande. Nyetableringar av företag som kan hota de tre största byggentreprenörernas ställning har inte skett. Däremot har flera sammanslagningar av stora byggentreprenörsföretag genomförts under senare tid. Dåvarande Statens Pris- och Konkurrensverk, SPK, bedömde 1990 att fåtalsdominans gällde på ett flertal viktiga marknader inom byggsektorn, dock inte på marknaden för byggentreprenader.¹⁴ Utvecklingen har därefter generellt lett till en ökad koncentration. Sälunda får numera också marknaden för byggentreprenader anses präglad av fåtalsdominans, i vart fall i den del som avser normalstora byggprojekt på bostadsmarknaden.

NCC förvärvade Siab 1997. Konkurrensverket ansåg att förvärvet skulle leda till en alltför stor koncentration inom marknaderna för ballast, asfalt och betong, men även i entreprenörledet. Härtill kom att NCC redan samarbetade med Skanska i joint ventures på marknaderna för berörda insatsvaror. Sedan NCC under ärendets handläggning gjort ett antal frivilliga åtaganden, bl.a. att Siabs andel i Swerock, som är en av landets största ballastproducenter, skulle avyttras, kunde förvärvet godkännas. Samma år förvärvade Skanska Gatu- och Väg AB, vars främsta verksamhetsfält var väg- och anläggningsarbeten i Västsverige. Sedan Skanska åtagit sig att avyttra tre asfaltverk i Västsverige och Dalarna med en kapacitet motsvarande den som Gatu- och Väg AB haft, godkändes förvärvet. Ett annat betydelsefullt förvärv var Optirocks förvärv av Stråbruken 1997. Optirock ingår i Scancem-koncernen och har en betydande verksamhet i Norden på marknaderna för gipsskivor, murverksprodukter, cement och betongprodukter. Största ägare 1997 var Skanska och Norska Aker A/S. Förvärvet skulle leda till en marknadsandel för Optirock på mellan 65–85 procent inom berörda marknader. Konkurrensverket försökte stoppa förvärvet genom att ansöka om förbud vid Stockholms Tingsrätt. Konkurrensverket förlorade emellertid målet såväl i tingsrätten som i Marknadsdomstolen.¹⁵ I syfte att undersöka effekterna på konkurrensen av att Optirock förvärvade Stråbruken uppdrog Konkurrensverket åt forskare vid Umeå universitet att

¹⁴ Konkurrensverkets rapport (2000:1) Konkurrensen i Sverige under 1990-talet – Problem och förslag, sid. 402 f.

¹⁵ En närmare beskrivning av större företagsförvärv inom byggsektorn finns i Konkurrensverkets rapport (2002:4) Konkurrensen i Sverige 2002, sid. 160 ff.

kartlägga hur marknadsförhållandena påverkats av förvärvet. I forskningsrapporten pekas på att Optirocks dominans totalt sett ökat på aktuella produktmarknader, att prisutvecklingen på de berörda produkterna inte varit högre än på byggmaterial generellt, men inte heller långsammare, vilket skulle kunna förväntas utifrån de rationaliseringsvinster som framhållits som skäl för förvärvet. Några samordningsvinster har inte kunnat visas när det gäller fasadtegel, vilket också var ett av argumenten för förvärvet. Inte heller har en ökad internationalisering lett till en förbättrad konkurrens.

Svaga byggherrar

I de utfrågningar som Byggherrens utredning genomfört har, med stor samstämmighet, bristande kompetens hos byggherrarna lyfts fram som ett konkurrensproblem i sig. Detta har understrukits såväl av företrädare för beställare, såsom kommunala och privata bostadsbolag och landstingskommunala och statliga fastighetsförvaltare, som av byggherrens företrädare och representanter för forskning och högskolor. Problemet med svaga byggherrar hänger nära samman med vad som i det föregående sagts om marknadskrafterna i byggsektorn.

En grundläggande förutsättning för ett lyckat byggprojekt är starka och kompetenta byggherrar. Den utveckling av byggherrens roll som beskrivits i kapitel 2 tycks ha lett till en obalans mellan beställare och byggherrens företrädare. En sådan obalans kan leda till att det i allt högre grad är byggherrarnas motparter som bestämmer vad som skall efterfrågas, hur det skall utformas och vad det skall kosta och inte köparna på marknaden.

I avtalsförhållandet mellan byggherre och entreprenör fastställs vad byggherren efterfrågar. Avtalsfrihet råder som huvudprincip. Det finns stora möjligheter att formulera de krav som skall gälla på byggnaden i avseende på pris, funktion, miljöegenskaper, estetiska värden, livscykelkostnader, garantiåtaganden etc. Avtalsförhållandet regleras emellertid i ett komplicerat system av kontraktshandlingar såsom förfrågningsunderlag, administrativa föreskrifter, allmänna bestämmelser, ritningar, tekniska beskrivningar m.m. Kontraktshandlingarna gäller i förhållande till varandra i en reglerad ordning, som kan förändras genom särskild överenskommelse. Det ställs därför mycket större kompetenskrav på bygg-

herren än på inköpare av varor och mindre komplexa tjänster. Det förhållandet att byggherrarna i stora delar saknar den kompetens som behövs för att upphandla bygg- och anläggningsentreprenader kan antas på ett ganska påtagligt sätt påverka konkurrensen i byggsektorn.

Offentlig upphandling

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) har kommit i fokus i ett flertal av Byggherrens utfrågningar. Inte minst företrädare för offentliga byggherrar och fastighetsförvaltare har understrukit att lagen, eller i vart fall det sätt den tillämpas på, kan motverka sitt syfte och i själva verket ha konkurrensbegränsande effekter. Kritiken mot LOU har varit ganska diffus. Det har emellertid framförts att tillämpningen av lagen skapar onödig byråkrati. Det har också visats att de offentliga fastighetsförvaltarna generellt sett har högre kostnader för de entreprenader som upphandlats enligt LOU än vad privata företag har för entreprenader i sin verksamhet.¹⁶ Byggherrens har mot denna bakgrund bett SABO att närmare, och på ett mer konkret sätt, belysa i vilka avseenden tillämpningen av LOU motverkar konkurrensen.

SABO har i huvudsak anfört följande. Genom en analys av statistik från Boverket avseende nybyggnadsprojekt som erhållit investeringsbidrag kan konstateras att de allmännyttiga byggherrarna bygger dyrare än de privata. Det kan, enligt SABO, inte uteslutas att detta delvis beror på de hämmande effekter som LOU ger i samband med upphandling av byggentreprenader. Privata bostadsföretag arbetar ofta med en modell som innebär att nybyggnadsprojekt bryts ned i en mängd delade entreprenader och att byggmaterial köps utomlands. Då modellen tillämpats av bl.a. fastighetsbolagen Duvkullen i Linköping och Jakri i Staffanstorp har Boverkets Byggekostnadsforum utpekat projekten som goda exempel. En sådan modell kan inte användas av SABO-företagen eftersom en tillämpning av LOU vid användning av modellen skulle bli alltför administrativt betungande. Ett annat sätt att utifrån affärsmässiga överväganden söka nå lägre kostnader är att övergå till förhandlingsupphandling i samråd med någon av anbudsgivarna. På så sätt kan alternativa lösningar med bättre kvalitet

¹⁶ Se bl.a. Bostadsbrist – Javisst, rapport från Hyresgästernas Riksförbund 2002

och lägre pris eller lägre långsiktiga kostnader för förvaltningen uppnås. SABO menar emellertid att LOU utesluter ett sådant handlingsätt, såvida inte ett särskilt villkor om förhandling intagits i upphandlingsunderlaget.

På många orter finns bara ett eller två företag som kan åta sig ett för SABO-företagen typiskt byggprojekt.¹⁷ En upphandling enligt LOU ger i sådana fall inget mervärde. Motsvarande eller större affärsmässighet kan, enligt SABO, ofta uppnås genom direktupphandling.

En tillämpning av LOU kan också leda till en ökad risk för anbudskarteller. Det är nämligen, enligt SABO, allmän känt att de byggentreprenörer som inbjudits att lämna anbud tar kontakt med de företag som säljer i upphandlingen föreskrivna byggmaterial för att få besked om vilka övriga entreprenörer som gjort förfrågan om materialleveranser till det aktuella projektet och således är inbjudna att lämna anbud.

Att använda mjuka parametrar som estetiska eller funktionella egenskaper är, enligt SABO i praktiken inte möjligt vid en upphandling enligt LOU, eftersom de är svåra att mäta. SABO-företag har avråtts av sina juridiska ombud från att tillämpa sådana parametrar eftersom risken för kostsamma tvister är överhängande. Detta leder, som SABO ser det, till en fokusering mot lägsta pris som viktigaste utvärderingskriterium.

Strukturer och skratänkande

Det förekommer, inte minst inom installationsverksamheten och dess varuförsörjning, strukturer som synes svåra att bryta eller förändra också om kunderna på marknaden efterfrågar det. En sådan struktur är det sätt på vilket varuförsörjning inom installationsmarknaderna organiserats med grossisternas centrala roll. Här skall först understrykas att ett distributionssystem uppbyggt kring ett led av grossistföretag kan ge viktiga fördelar, både för de olika aktörerna inom byggandet och för konsumenterna. En viktig uppgift för företagen inom grossistledet är att svara för effektivisering av varudistributionen. Det gäller sannolikt i hög grad just inom byggsektorn och kanske i synnerhet på aktuella delmarknader, med hänsyn till den mängd enskilda produkter som förekommer där. De största grossistföretagen inom el- och vvs-sektorn lagerför om-

¹⁷ Jämför avsnitt 10.2

kring 25 000 olika artiklar. En effektiv varuförsörjning kan gagna alla led inom värdekedjan. Det leder till förenklingar för både tillverkare och installatörer. Detta förutsätter emellertid att konkurrensen fungerar på ett tillfredsställande sätt så att de effektiviseringar och kostnadsbesparingar som uppstår också kommer entreprenörer, byggherrar och slutanvändare till del genom lägre priser och högre kvalitet.

Tidigare utredningar

I olika utredningar från senare tid har rådande strukturer och bristfällig pristransparens, framför allt inom installationsbranscherna, lyfts fram som ett konkurrensproblem.

I Byggekostnadsdelegationens betänkande¹⁸ konstaterades att grossistföretagen inom el- och vvs-sektorn i regel inte säljer sina produkter direkt till byggentreprenörer. Enligt Byggekostnadsdelegationen saknar entreprenörerna i allt väsentligt möjligheter att själv köpa material från grossisterna. Det fastslogs också att installatörerna inom aktuella branscher generellt sett inte åtar sig uppdrag som avser installation av produkter upphandlade av någon annan än installatören själv, t.ex. beställaren. Byggekostnadsdelegationen redovisade i sitt betänkande resultaten av en fallstudie, Flödesorienterat byggande, som utförts inom ramen för delegationens arbete.¹⁹ I fallstudien redovisades erfarenheter av Skanskas och IKEA:s s.k. Bo Klok-projekt utifrån en logistisk synvinkel. Syftet med projektet var att producera bostäder där slutförbrukarens betalningsvilja sattes i fokus. Detta ledde till att varje enskild del av de totala produktionskostnaderna måste minimeras t.ex. genom alternativa distributionsvägar för byggmaterial. Erfarenheterna från projektet visade dock att det var mycket svårt att köpa material från andra leverantörer än de traditionella d.v.s. underentreprenörer såsom el- och vvs-installatörer. Slutligen gjordes emellertid ett undantag med hänsyn till att det gällde ett försöksprojekt och upphandling av material skedde direkt från grossist. Då produktionen startade uppstod dock problem med att förmå installatörer att installera produkterna. Få eller ingen ville lämna offert. De som slutligen lämnade offert riskerade att utsättas för bojkott av de lokala grossisterna, vilket kan ge svåra konsekven-

¹⁸ SOU 2000:44, sid. 153 ff

¹⁹ a.a. sid. 167 ff

ser för små installationsföretag. Exemplet visar, enligt byggkostnadsdelegationen, hur svårt det är, också för landets största byggföretag med en omfattande internationell verksamhet, att söka alternativa kanaler och leverantörer för att tillgodose sitt behov av installationsprodukter.

Också byggindustrins Bygghögskommision har i rapporten Byggsektorns struktur och utvecklingsbehov pekat på rådande strukturer inom materialdistributionen och den brist på pristransparens som föreligger där, som hinder för en effektiv konkurrens.²⁰ Byggindustrins Bygghögskommision slår bl.a. fast att de rådande marknadsstrukturerna och de upphandlingsprocesser som tillämpas, hindrar byggsektorn att utveckla sig i marknadsmässig riktning med kundnyttan som mål samt att en viktig uppgift för byggsektorn måste vara att införa bättre system för att förmedla de produkter som kunderna vill ha till priser de vill betala.

Konkurrensverket har i sin rapport Konkurrensen i Sverige 2002 framhållit att sedan lång tid inarbetade strukturer inom el- och vvs-materialbranscherna utgör ett konkurrensproblem för byggandet genom att de försvårar för beställarna att finna alternativa distributionsvägar och motverkar pristransparens.²¹

Det bör särskilt understrykas att byggindustrins Bygghögskommision anført att byggsektorn, genom de berörda problemen, hindras från att utvecklas i marknadsmässig riktning med kundnyttan som mål. Samtidigt har det visat sig att då marknadsaktörerna satt just kundnyttan som främsta målsättning, som i det beskrivna Bo Klockprojektet, synes de rådande strukturerna ha försvårat måluppfyllelse. Den bild som tecknats i refererade utredningar har i allt väsentligt bekräftats av företrädare för byggtreprenörer och byggherrar i samband med Bygghögskommisionens utfrågningar. De större entreprenadföretagen har också redovisat en strävan se över sina inköpsrutiner med målet att i större utsträckning än för närvarande upphandla byggmaterial och installationsprodukter direkt från tillverkare eller generalagenter alternativt att importera produkterna i egen regi.

²⁰ Juri Lutz och Eva Gabrielsson, mars 2002, sid. 12 f.

²¹ Konkurrensverkets rapport 2002:4, sid. 169

Branschföreträdarna

Företrädare för installatörer och grossister har vid Bygghedskommis-sionens utfrågningar redovisat en annan uppfattning. De har huvudsakligen anført att grossistföretagen säljer också direkt till byggherren och byggherrar, att priserna på marknaden inte har stigit i sådan takt som faktorprisindex visar samt att orsaken till detta är att index utgår från bruttopriser, som i stort sett aldrig tillämpas. Rabatterade priser används istället regelmässigt. Rabat-terna kan uppgå till 30–90 procent. Vart och ett av grossist-företagen bestämmer i varje enskilt fall hur stor rabatten skall vara. Dessutom har uppgivits att material och arbetskostnader speci-ficeras på fakturan även om det inte sker i offerten. Företrädare för grossistbranscherna har också ställt sig helt frågande inför de erfarenheter av Bo Klok-projektet som redovisats av bl.a. Skanska.

Nya aktörer på byggvarumarknaden, som söker konkurrera med alternativa och kortare distributionsvägar för byggmaterial och ibland tillämpar elektronisk handel, har för Bygghedskommis-sionens redovisat svårigheter med att få fäste på marknaden, som de menar i huvudsak beror på stela strukturer m.m. Intresset för alternativa distributionsvägar uppges i och för sig vara stort hos kunderna, men det finns, också hos kunderna, en rädsla för rektioner från det traditionella nätet av grossister och återförsäljare. Svårigheterna har bl.a., enligt flera källor, bestått i byggvaruleverantörers ovilja att leverera direkt till byggherren. Andra svårigheter som redovisats är förbud mot att offentliggöra produktbilder och pro-duktbeskrivningar på Internet, leveransvägran om syftet med be-ställningen är annat än att bygga upp ett lager, prisdiskriminering genom tillämpning av prisnivåer som är högre än i detaljhandel med byggvaror samt hänvisning till fakturering via grossist även om materialleveransen inte gått den vägen.

Prislistor och standardiserade offertunderlag

Utöver berörda omständigheter tillkommer att de traditionella leden är starkt bundna till varandra genom bl.a. standardiserade prislistor och system för artikelidentifikation. På marknaden för el-produkter förekommer det s.k. E-nummersystemet, som är ett branschgemensamt system för identifikation av elinstallationsmate-rial. Också för vvs-produkter finns en branschgemensam artikel-

nummerstandard. Under sommaren 1998 påbörjade VVS-Information Data AB, ett bolag som ägs till lika delar av VVS-fabrikanterna, Rörgrossistföreningen och VVS-Installatörerna, ett arbete med att ta fram en modern produktdatabas/vvs-portal för produkt- och miljöinformation till olika användare. Grossistföretagens pris- och sortimentslistor ingår där som en komponent. I installationssektorn förekommer ett antal centrala prislistor såväl i form av lösbladssystem som på datamedium. Härtill kommer att Installatörsorganisationerna tillhandahåller diverse hjälpmedel för kalkylering av priserna på installatörstjänster till sina medlemmar. VVS-installatörerna tillhandahåller t.ex. en s.k. "Mall för beräkning av eget timdebiteringspris" till sina medlemmar där bl.a. ett genomsnitt av installatörernas timlöner utifrån tillgänglig lönestatistik framgår och dessutom ett antal andra standardiserade poster såsom semesterlön, sociala kostnader och indirekta lönekostnader. Möjlighet finns för det enskilda medlemsföretaget att i en särskild kolumn föra in egna värden. Konkurrensverket utreder för närvarande om de prislistor och andra prishjälpmedel som tillhandahålls av branschorganisationerna inom el- och vvs-området kan anses strida mot konkurrenslagen. Oavsett hur denna prövning utfaller kan företeelser som de beskrivna ha en styrande effekt på medlemsföretagens prissättning.

Skråtänkande

Inom byggandet förefaller också byte av arbetsuppgifter och arbetsrotation vara mer sällan förekommande än inom andra delar av arbetsmarknaden t.ex. industrin. Ett sådant "skratänkande" kan motverka dynamik och ökad produktivitet. Många arbetsuppgifter kräver självfallet särskild kompetens. Elektriskt installationsarbete måste t.ex. utföras av en behörig montör. Men sannolikt finns också många arbetsmoment, också inom elinstallationsverksamhet, som kan utföras av personal utan särskild yrkesbehörighet.

Kommissionens bedömning

Byggkommissionen kan konstatera att en lång rad utredningar, även sådana som genomförts av byggsektorns egna organisationer, visar att det finns en klart märkbar strävan att bevara rådande

strukturer inom distributionen av byggmaterial och motverka nya distributionsvägar och konkurrens från företag som söker pröva sådana alternativa vägar. Företrädare för byggmaterialindustrin har sökt göra gällande motsatsen, dock utan att visa på några konkreta exempel. Mot denna bakgrund och då beskrivningen av de strukturella problemen varit mycket samstämmig såväl bland byggmaterialindustrins motparter, entreprenörer och byggherrar, som bland nyttillkomna konkurrenter som prövar alternativa affärsidéer, finner Bygghögskolekommittén vid en samlad bedömning att den beskrivna problematiken förtjänar att tas på allvar.

De beskrivna förhållandena ger sammantaget konkurrensbegränsande effekter. Marknadsaktörernas strävan att bevara befintlig företagsstruktur och rollfördelning gör det svårt för nya aktörer att komma in på marknaden. Gemensamma produktdatabaser kan underlätta prisjämförelser mellan företagen och förenkla arbetet för aktörer inom flera led. Men systemet motverkar också strukturomvandling genom sin styrande effekt på installatörer och andra kunder till förmån för redan etablerade grossistföretag. Den omfattande tillämpning av rabatter, som branschföreträdarna beskrivit, leder också till en brist på pristransparens. Rabatter kan också, särskilt om de inte är offentliga, användas för att bibehålla kundstrukturen inom grossistledet och befästa rådande rollfördelning mellan aktörerna.

Det kan inte uteslutas att de beteenden med prisdiskriminering och säljvägran m.m. som uppges förekomma, i vissa fall kan stå i strid med reglerna i konkurrenslagen. Det är därför betydelsefullt att företag som missgynnas av sådana beteenden anmäler saken till Konkurrensverket.

Underentreprenörers prisinformation

I byggkostnadsdelegationens slutbetänkande konstaterades att underentreprenörer i regel konkurrerar med storleken på timdebiteringen och inte med priset på i entreprenaden ingående material.²² Dessutom framgick att priskonkurrensen mellan grossisterna i första hand sker genom rabatter och att det i regel är okänt för beställaren av en installationsentreprenad vad det i entreprenaden ingående materialet har kostat. Också de påslag som entreprenören gör i förhållande till beställaren är normalt sett okända för be-

²² SOU 2000:44 sid. 140 f.

ställaren. Detta har också i Bygghjälpskommissionens utfrågningar bekräftats av företrädare för byggmaterialektorn.

I ett byggprojekt som Bygghjälpsdelegationen studerat utgjorde kostnaderna för underentreprenaderna, som var 20 till antalet, ca 60 procent av den totala entreprenadkostnaden. Byggmaterialens andel av den totala entreprenadkostnaden var ca 40 procent. Detta kan antas vara tämligen representativa siffror också om de redovisade andelarnas storlek givetvis varierar mellan olika byggprojekt. Genom att materialkostnaderna inte särredovisas vid avgivande av anbud, utan förblir dolda i entreprenadsumman, saknas incitament för beställaren att väga pris mot kvalitet på de i entreprenaden ingående produkterna.

Byggbranschens bygghjälpskommission har pekat på att de strukturella problem som berörts i det föregående hänger samman med den bristande pristransparensheten.²³ I rapporten konstateras att den dolda prissättningen befäster marknadsstrukturen och att bristen på synliga priser i värdekedjans olika led medför höga kostnader för både varor och hela byggnader, hämmar utvecklingen av nya produkter, distributionsvägar och arbetsmetoder samt motverkar en effektivisering av byggandet. En förutsättning för att beställarna skall kunna göra väl avvägda köpbeslut är, konstaterar industrins Bygghjälpskommission, att de kan bilda sig en klar uppfattning om både egna och andras kostnader i värdekedjans olika led.

Problematiken har också varit föremål för diskussioner i Bygghjälpskommissionens utfrågningar. Företrädare för de största bygghjälpsentreprenörerna har samstämmt framfört starka krav på att prissättningen av underentreprenader i samband med anbud och offerter måste bli transparent på så sätt att det går att skilja mellan kostnader för arbete och material. Det viktigaste syftet med detta uppges vara att det måste vara möjligt att jämföra materialpriser mellan olika underentreprenörer för att det skall gå att köpa material till bästa pris i alla led.

Inträdesbarriärer

Inom alla branscher uppstår kostnader för etablering eller avveckling av verksamheten. Byggsektorn präglas på flera viktiga marknader av höga inträdeskostnader, men också i flera fall av höga kostnader då verksamheten skall avvecklas. Inte sällan förekommer

²³ Juri Lutz och Eva Gabrielsson a.a.

dessa båda företeelser i kombination. Höga in- och utträdeskostnader utgör en inträdesbarriär som motverkar nyetablering. Inträdesbarriärer kan också utgöras av offentliga regleringar, såsom krav på tillstånd av olika slag eller höga offentliga avgifter för tillstånd eller tillsyn. Ett sådant exempel är miljöavgifter enligt miljöbalken. Det skall emellertid understrykas att sådana regleringar utgår från viktiga samhällsintressen som måste vägas mot betydelsen av en fungerande konkurrens.

Inträdesbarriärer kan leda till monopol eller fåtalsdominans. De redan etablerade företagen kan då ta mer betalt för sin produkt och generera en högre vinst än vad som skulle vara fallet vid en bättre fungerande konkurrens.

Exempel på marknader med mycket höga in- och utträdeskostnader är marknaderna för cement, betong, asfalt och ballast. Beträffande bergkross kan man räkna med att gränsen för lönsamhet går vid en utvunnen volym om mellan 200 000–300 000 ton per år. Investeringskostnaden för en bergkrossanläggning är också ungefär dubbelt så hög jämfört med en anläggning för utvinning av naturgrus. Investeringskostnadernas betydelse som inträdesbarriär inom ballastutvinningen har sannolikt ökat, eftersom efterfrågan på bergkross stigit betydligt under senare år och naturgrusutvinningen minskat. Regeringen har föreslagit att skatten på naturgrus skall fördubblas från fem till 10 kronor per ton.²⁴ En sådan åtgärd skulle, om den genomförs, sannolikt ytterligare styra efterfrågan från naturgrus till bergkross. Efter avslutad utvinning skall täkten återställas, vilket också kan medföra betydande kostnader.

Cementtillverkning är en annan verksamhet som är mycket kapitalkrävande genom stora och dyra tillverkningsanläggningar. Etablerade anläggningar för cementtillverkning kan inte utan betydande ombyggnader användas för annan verksamhet. Liknande förhållanden råder beträffande tillverkning av gipsskivor och mineralull.

Att starta företag på marknaden för byggtreprenader kräver inte några större investeringar. Antalet sådana företag är också stort. Om företaget skall åta sig större eller medelstora projekt i rollen som total- eller generalentreprenör behövs däremot betydande tekniska och personella resurser.

Installationsbranscherna präglas av ett stort antal små och medelstora företag. De marknaderna är inte koncentrerade. Detta

²⁴ Prop. 2002/003:100

beror sannolikt till stor del på att inträdesbarriärerna, oavsett om det gäller investeringar eller legala begränsningar såsom krav på tillstånd, är förhållandevis små. När det gäller grossistledet förhåller det sig antagligen annorlunda. Det är sannolikt förenat med betydande kostnader att bygga upp en fungerande organisation, logistiska system och ett lager av en sådan storlek att företaget blir tillräckligt konkurrenskraftigt samt att dessutom upprätthålla likviditet under den tid det tar att få fäste på marknaden.

Karteller m.m.

En kartell är en överenskommelse mellan två eller flera företag om att sätta marknadskrafterna ur spel. En kartellöverenskommelse kan avse de priser som skall tillämpas på marknaden, endera löpande eller vid specifika upphandlingar. Företagen kan också reglera hur mycket eller lite av en vara eller nyttinghet som skall bjudas ut på marknaden. Kartellen kan också avse en ren uppdelning av marknaden, geografiskt eller utifrån andra kriterier.

Generellt sett finns vissa karaktärsdrag som ökar risken för att karteller skall uppstå. Ju mer lika företagen är beträffande kostnads- produktions- och efterfrågeförhållande, desto lättare är det att komma överens om priser och produktionsvolym. Också produktens egenskaper har betydelse. Identiska eller i allt väsentligt jämförbara produkter, såsom bensin eller asfalt, underlättar kartellsamarbete. Om inte alla företag på marknaden deltar i kartellen kan en monopolprissättning inte uppnås. Ju mindre andel av företagen på en marknad som deltar i kartellen, desto närmare ligger marknadspriset det pris som skulle gälla vid en fungerande konkurrens. Ett litet antal dominerande företag på en marknad utgör därför en riskfaktor i sig. Om en bransch har en lång tradition av nära samarbete mellan konkurrenterna i olika branschgemensamma organ kan det, särskilt i kombination med övriga faktorer, öka risken för kartellsamarbete.

För att det skall vara möjligt att upprätthålla en kartell krävs sanktionsmöjligheter för de företag som bryter överenskommelsen. I annat fall skulle ett enskilt företag lätt kunna tillämpa ett lägre pris och åstadkomma ökad försäljningsvolym och vinst. Sanktionerna kan bestå i bojkotter eller uteslutningar ur intresseorganisationer. Även straffavgifter kan förekomma. Ett sätt att övervaka kartellöverenskommelsens efterlevnad är att låta de med-

verkande företagen rapportera priser och försäljningsvolymen till en gemensam organisation, som gör informationen tillgänglig för de övriga företagen.

Byggsektorn uppvisar i viktiga delar ett flertal av de särdrag som ökar risken för karteller. Fåtal dominans är en sådan faktor. Vertikal integration, där insatsvaror och byggmaterial tillverkas eller distribueras inom en koncern som också är verksam på t.ex. byggentreprenadmarknaden är en annan. Inträdes- och utträdesbarriärer motverkar nyetablering. Härtill kommer att byggsektorn har en lång tradition av samarbeten inom branschorganisationer om bl.a. standardisering av produkter, processer och kontraktsvillkorens utformning.

Inom byggsektorn har under senare tid flera karteller avslöjats. Under 2001 inleddes en omfattande undersökning av en kartell inom asfaltbranschen. Konkurrensverket misstänker att samtliga större och ett antal mindre företag som är verksamma på marknaden för vägbeläggning samarbetat om priser inför upphandlingar av asfaltentreprenader. Beställare har varit såväl staten genom Vägverket som ett stort antal kommuner och privata företag. Dessutom misstänks en strategisk marknadsuppdelning ha skett. Ett par av de större företagen har offentligt bekräftat sitt deltagande i kartellen. Utredning pågår för närvarande inom Konkurrensverket.

Ytterligare ett par kartellärenden som berör byggsektorn är under utredning inom Konkurrensverket. I norra Sverige misstänks ABB, Bravida Nord, Keyvent och Nybergs Plåt ha samarbetat om anbudsgivning och marknadsuppdelning. I december 2001 dömde Stockholms tingsrätt ut konkurrensskadeavgifter om sammanlagt 10,6 miljoner kronor för ett samarbete mellan företagen Uponor AB, Svenska Wavin och KWH Pipe Sverige AB. Samarbetet har bestått i överenskommelser om marknadsandelar, och utbyte av information om försäljningsvolymen. Dessutom har överenskommelser träffats om en uppdelning av ett antal större kommunala upphandlingar av vattenledningsrör. Domen har överklagats till Marknadsdomstolen av ett av företagen.

Nätverkseffekter

Inom byggsektorn finns, som framgått, ett mycket stort antal föreningar, nätverk och andra fora för samarbete och samverkan mellan aktörerna. Dessa kan verka såväl horisontellt mellan aktörer i

samma led i värdekedjan eller vertikalt mellan olika aktörer i olika led. Det finns ett behov av att tillvarata intressen som är gemensamma inom en större eller mindre del av byggsektorn. Tillverkare av byggmaterial kan t.ex. ha gemensamma intressen att bevaka oavsett om det är fabriksbetong, köksinredning eller takplåt som tillverkas.

Sådana samarbeten kan medföra många fördelar för företagen, men de kan också leda till att konkurrensen försvagas. Dessa risker är i huvudsak av två slag. Risken för att samarbetet skall, mer eller mindre omedvetet, komma att avse detaljfrågor som skall vara förbehållna de enskilda företagens överväganden, såsom priser och andra villkor, ökar typiskt sett ju tätare konkurrenterna samarbetar inom branschorganet. Som nämnts i det föregående undersöker Konkurrensverket för närvarande bl.a. om en tillämpning av prislistor och kalkyleringshjälpmedel, som utarbetats inom VVS-branschens organisationer, innebär en överträdelse av konkurrenslagen.

Ett nära samarbete tenderar också att bevara befintliga strukturer inom en marknad och missgynna nya aktörer. Nätverk, som det tidigare beskrivna SBI, får genom statsanslag och kopplingar till universitet och högskolor en prägel av institution. Nätverket utgör ett kunskapscentrum och åtnjuter därmed auktoritet inom den aktuella delsektorn. Utmärkande för det beskrivna nätverket är också att det omfattar alla led av byggandet, projektering, tillverkning, verkstäder och byggentreprenörer. Över lag är de största företagen i branschen representerade i sådana nätverk, liksom intresseorganisationer inom närliggande områden. Detta förstärker nätverkets betydelse. I samband med rådgivning till beställare, byggherrar och konstruktörer rekommenderas medlemsföretagens produkter och tjänster och deras varumärken exponeras i betydelsefulla sammanhang. Sådana nätverk har sannolikt stor betydelse för erfarenhetsåterföring och produktutveckling inom berörda delmarknader. Men de bidrar också till att rådande företagsstrukturer bibehålls och förstärks. Detta leder till att nya aktörer får svårare att ta sig in på marknaden.

Regleringar och det allmännas roll

Med regleringar avses i första hand offentliga regelverk såsom lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Men regleringar kan också tillkomma inom de olika branscherna. Ett exempel på sådana regleringar är, i och för sig frivilliga, standarder för t.ex. kvalitet, brand- och miljöegenskaper, mått och vikt etc., som utarbetas i samarbete mellan producenter och andra aktörer inom byggandet. Också om det är fritt att välja mellan en standardiserad produkt och en konkurrerande, kan valfriheten i många fall bli illusorisk då produkter inom en produktmarknad kan vara anpassade så att de bara kan kombineras med en standardiserad produkt från en annan produktmarknad.

Det sätt på vilket ett regelverk tillämpas kan ha väl så stor betydelse som hur bestämmelserna formulerats. Ett exempel är reglerna om tillstånd till täktverksamhet. Dessa fanns tidigare i 18 § Naturvårdslagen (1964:822) och innebar bl.a. att länsstyrelsen vid tillståndsgivningen kunde pröva behovet av täkten. Sökanden skulle, vid äventyr av avvísning, redovisa för hur angelägen täkten var från behovssynpunkt. Regeln om täkttillstånd återfinns numera i 12 kap 1 § Miljöbalken (1998:808) och kravet på behovsprövning framgår av 2 §. Även miljöbalkens övergripande bestämmelser syftar till att främja en hållbar utveckling som leder till att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Bl.a. anges i 2 kap 5 § att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnyelsebara energikällor användas. Det är emellertid oklart hur reglerna skall tillämpas från ett konkurrensperspektiv. Regelverket kan sannolik tillämpas på ett sätt som leder till lokala monopol på marknaden för bergkross och naturgrus, som utgör strategiska insatsvaror inom stora delar av byggsektorn. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler innebär att risk för störningar orsakade av t.ex. tung trafik till och från en täkt skall vägas in vid prövningen, liksom de olägenheter som själva täktverksamheten ger upphov till.

Länsstyrelserna har pekat på att det vare sig i miljöbalkens regler om tillstånd till täktverksamhet eller i förarbetena till balken finns något uttalande om att konkurrensintresset skall beaktas vid tillståndsgivningen. Länsstyrelserna har också föreslagit att reglerna om täkttillstånd i miljöbalken bör förtydligas, så att det klart framgår i vilken utsträckning konkurrensintresset skall beaktas vid

länsstyrelsernas prövning.²⁵ Länsstyrelsen i Stockholms län utredde under år 2001 konkurrensen inom marknaden för bergskrossmaterial i länet och konstaterade att det finns en risk för att lokala monopol uppkommer eller förstärks under den närmaste tioårsperioden. Detta kan, menade Länsstyrelsen, få återverkningar i hela byggsektorn där konkurrensen redan fungerar dåligt.²⁶ Länsstyrelsen konstaterade också i sin analys att förutsättningarna att genom Länsstyrelsens lagtillämpning stärka konkurrensen har försvunnit genom miljöbalkens införande. Tidigare skulle, med stöd av 3 § 1 stycket naturvårdslagen, också övriga allmänna och enskilda intressen beaktas vid tillståndsgivningen. Denna möjlighet saknar länsstyrelserna numera.

Reglerna om investeringsbidrag är ett annat exempel på bestämmelser som kan tillämpas på ett sätt som motverkar konkurrens och prispress. Typiskt sett leder ökade subventioner till en mindre priskänslighet. Om bidrag beviljas dyra projekt, leder det till ett försämrat konkurrenstryck.

Även det sätt på vilket det allmänna agerar i andra sammanhang än i sin myndighetsutövning kan ge effekter på konkurrensen. Kommunerna har här flera viktiga roller. Genom markpolitiken och den kommunala planeringen av byggandet kan konkurrensen stärkas eller motverkas. Det finns flera exempel på att stora byggföretag får förtur och option på tomtmark och får förvärva den till ett lägre pris än de mindre byggföretagen.²⁷ Då byggprojekt också utformas på ett så storskaligt sätt att endast de största byggföretagen kan åta sig dem, försvagas konkurrenstrycket. Genom att de allmännyttiga bostadsbolagen i regel är den största hyresvärderna på orten, har kommunerna stora möjligheter att i sin egenskap av ägare påverka vad som byggs liksom i förlängningen de lokala eller regionala förutsättningarna för konkurrens i byggandet.

Svag importkonkurrens

Importkonkurrensen är svag på de flesta produktmarknader i den svenska byggsektorn. Det har delvis historiska orsaker. Byggandet har av tradition ansetts ske på en nationell marknad, också i andra

²⁵ Tåktverksamhet och konkurrens, rapport i anledning av ett regeringsuppdrag till länsstyrelserna att föreslå rutiner som tydligt inkluderar en bedömning av konkurrensaspekterna vid täktillståndsprövning, Länsstyrelsen i Östergötlands län 1998.

²⁶ Länsstyrelsens i Stockholm diarienummer 107-01-3315

²⁷ Bostadsbrist – Javisst, rapport från Hyresgästernas Riksförbund 2002

länder. Byggandet har också varit föremål för nationella standarder av olika slag, vilka skapat handelshinder. Att undanröja sådana hinder är en viktig förutsättning för en fungerande fri europeisk byggproduktmarknad.

EG:s Byggproduktdirektiv

Att förbättra förutsättningarna för importkonkurrens är alltså ett angeläget arbete när det gäller att stärka konkurrensen på byggmaterialmarknaderna. Ett betydelsefullt led i detta arbete är tillämpningen av EG:s byggproduktdirektiv (89/106/EEG). Direktivet har införlivats med svensk lagstiftning genom lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., förordningen (1994:1215) med samma rubrik samt Boverkets byggregler, Boverkets konstruktionsregler och Boverkets föreskrifter om CE-märkning. Boverket är ansvarig myndighet för frågor som rör byggproduktdirektivet. Nationellt samråder Boverket och aktuellt departement med en referensgrupp, EU/Bygg, som är sammansatt av representanter för byggsektorns olika aktörer.

De regelverk, vars syfte är att underlätta handel med byggprodukter, är komplicerade. En byggprodukt skall enligt byggproduktdirektivet anses lämplig för avsedd användning om den har sådana egenskaper att det byggnadsverk den infogas i uppfyller sex väsentliga krav. Dessa krav avser:

- bärförmåga, stadga och beständighet,
- brandskydd,
- hygien, hälsa och miljö,
- säkerhet vid användning,
- bullerskydd samt
- energihushållning och värmeisolering.

Direktivets krav ställs således inte direkt på de enskilda *produkterna* utan indirekt genom krav på det färdiga *byggnadsverket*. En byggherre måste kunna visa att byggnadsverket uppfyller kraven. Ett sätt att visa det är att använda CE-märkta produkter i byggnaden. CE-märkningen underlättar alltså för byggherrarna att visa att byggnaden, med ingående produkter och material kan antas svara mot de sex kraven.

För vart och ett av kraven har tillämpningsdokument utarbetats, som översatts till alla EU-språk. Utifrån tillämpningsdokumenten

ger EU uppdrag, s.k. mandat, åt de europeiska standardiseringsorganen, CEN eller CENELEC, att ta fram harmoniserade standarder för enskilda produkter. CE-märkningen är inget kvalitetsmärke utan visar att byggprodukten har sådana egenskaper att bygganden i aktuella avseenden skall antas uppfylla grundläggande krav på säkerhet m.m.

Byggprodukter bedöms vid CE-märkning, inte som andra produktgrupper direkt mot direktivets regler, utan mot särskilda tekniska kravspecifikationer. CE-märkning kan ske då en produkts egenskaper, enligt tillverkarens deklarerationer, svarar mot kraven i sådana specifikationer. De tekniska specifikationerna kan utgöras endera av en *harmoniserad standard* från CEN eller CENELEC eller av en *riktlinje för europeiskt tekniskt godkännande*, utfärdad av EOTA (European Organisation for Technical Approvals).

Boverket har utarbetat föreskrifter om CE-märkning som trädde i kraft den 1 juli 1997. Föreskrifterna kan tillämpas i den mån tekniska specifikationer, enligt vad som nyss sagts, tillkommer. De första riktlinjerna för *europeiskt tekniskt godkännande* trädde i kraft 1998. De gällde metallankare för betong. Därefter tillkom två riktlinjer 1999 avseende system för förseglade glaskonstruktioner och byggsatser för invändiga skiljeväggar. Under 2001 och fram till oktober 2002 har ytterligare ett tiotal riktlinjer tillkommit avseende bl.a. puts, taksikt, förtillverkade trappor och träbaserade balkar och pelare. Sammanlagt finns ett drygt fyrtiotal *harmoniserade standarder*, varav de flesta trätt i kraft under första halvåret 2002. Standarderna gäller bl.a. geotextilier för olika slag av användning i t.ex. reservoarer och dammar eller som erosionskydd, produkter för avloppsanläggningar, sprinklersystem, gipsblock, byggbeslag, cement och värmeisoleringsprodukter av bl.a. expanderad styrcellplast.

Även om allt fler tekniska specifikationer, nödvändiga för att CE-märkning skall vara möjlig, tillkommer efterhand, finns än så länge specifikationer framtagna endast för ett fåtal byggprodukter. Samordningen och harmoniseringen på byggproduktområdet går således ganska långsamt och de förhoppningar som funnits om att EU-inträdet skulle medföra lägre priser och större mångfald har än så länge inte infriats. En viktig orsak till detta torde vara att de expertgrupper, bestående av branschföreträdare från olika länder, som skall utarbeta standarder och andra tekniska specifikationer har begränsade incitament att komma överens i denna typ av frågor. Det beror på att de nationella standarder, som i avsaknad av internatio-

nella harmoniserade standarder fortsätter att gälla, gynnar aktörerna på de inhemska marknaderna. Det är angeläget att branschkompetens tas tillvara då standarder utarbetas, men det är också från konkurrenssynpunkt av synnerlig vikt att inte branschens särintressen gynnas. De övergångsregler som kan tillämpas i avvaktan på tekniska specifikationer och som bl.a. innebär att ett land kan erkänna provningar och certifieringar utförda i ett annat land enligt mottagarlandets krav, har inte haft någon praktisk betydelse.²⁸ Enligt Boverket har reglerna ännu inte tillämpats för någon byggprodukt. Det beror sannolikt på att förfarandet är komplicerat och provningarna kostsamma för tillverkarna.

3.3.4 Konkurrenslagen

Utifrån beskrivningen av marknadsförhållanden och konkurrensproblem i byggsektorn kan flera typer av åtgärder bli aktuella i syfte att stärka konkurrenstrycket. Klart är emellertid att den gällande konkurrenslagen (1993:20), som också nyligen kompletteras för att bl.a. underlätta kartellbekämpning, är ett viktigt instrument i detta sammanhang.

Regelverket i huvuddrag

Konkurrenslagen (KL) trädde i kraft 1993. Lagens ändamål, som framgår av dess första paragraf, är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Lagen gäller för företag, varmed här avses fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Denna breda definition fångar också upp organisationer som normalt inte förknippas med begreppet företag t.ex. kommuner eller statliga organ, i den mån de bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet. Till den del verksamheten består i myndighetsutövning omfattas den dock inte av begreppet företag. Också sammanslutningar av företag, t.ex. en branschförening, kan utgöra "företag" enligt KL:s definition. En konkurrensbegränsande åtgärd som vidtagits inom en branschförening kan bedömas på samma sätt som om den vidta-

²⁸ 31 och 31 § förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.

gits direkt av föreningens medlemmar. KL tar sikte på beteenden hos företagen som kan ge negativa återverkningar på konkurrensen.

Förbudsreglerna

De viktigaste bestämmelserna i lagen är dess förbud mot konkurrensbegränsande samarbete (6 §) och mot missbruk av dominerande ställning (19 §) samt reglerna om företagskoncentrationer (34–44 §§). Förbudsreglerna bygger på motsvarande regleringar i artikel 81 och 82 i EG-fördraget. Konkurrensverket kan tillämpa såväl KL som EG-fördraget.

Otillbörligt samarbete

Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete är avsett att träffa överenskommelser mellan företag om t.ex. samordning av priser eller andra avtalsvillkor. Sådana överenskommelser är förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Att samarbetet skall vara märkbart innebär att det skall ha ekonomiska verkningar på marknaden av någon betydelse. I förarbetena anges att samarbeten mellan mindre eller medelstora företag, där de produkter som avtalet avser eller produkter som konsumenterna uppfattar som likvärdiga och som tillverkas eller säljs av avtalsparterna omfattar en mindre del av marknaden, omkring 10 procent, torde normalt sakna betydelse för konkurrensen.²⁹ Också andra omständigheter än de kvantitativa kan ha betydelse vid märkbarhetsbedömningen. I lagtexten pekas några typer av konkurrensbegränsande samarbeten ut såsom särskilt betydelsefulla. Det gäller avtal där inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs, avtal där produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras, avtal om uppdelning av marknader mellan konkurrenter, avtal om diskriminering av handelspartners genom att olika priser eller affärsvillkor tillämpas samt avtal som innebär att det ställs som villkor i en affärsrelation att motparten påtar sig förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med huvudprestationen.

²⁹ prop. 1992/93:56 sid. 73

För att 6 § skall kunna tillämpas krävs således att förfarandet är ett resultat av ett avtal eller annat samordnat agerande mellan två eller flera företag. I fall där ett enskilt företag agerar på ett konkurrensbegränsande sätt, t.ex. diskriminerar vissa kunder eller kundkategorier genom att vägra leverans, eller tillämpar trohetsskapande rabatter, kan 19 § om missbruk av dominerande ställning tillämpas.

Missbruk av dominerande ställning

För att en tillämpning av 19 § skall vara möjlig krävs att företaget är dominerande på sin marknad. Vid en konkurrensrättslig prövning är det av stor vikt att avgränsa den relevanta marknaden såväl beträffande produkten som geografiskt. Relevant produktmarknad avgränsas i första hand från ett köarperspektiv. För att avgöra om två produkter finns på samma marknad eller annorlunda uttryckt, konkurrerar inbördes, måste prövas om produkterna är utbytbara utifrån aspekter som användning och funktion, priset för produkterna etc. Även om funktion och användning kan vara likartad för två produkter på samma geografiska marknad, kan stora prisskillnader medföra att köparna ändå inte uppfattar produkterna som likartade eller utbytbara.

Även förbudet mot missbruk av dominerande ställning innehåller exempel på förfaranden som är förbjudna. Sålunda framhålls t.ex. oskäligen försäljnings- eller inköspriser och begränsningar av produktion eller marknader.

Icke-ingripande besked och undantag

Konkurrensverket kan, på ansökan av ett företag, lämna ett förhandsbesked om i vad mån en åtgärd eller ett förfarande strider mot Konkurrenslagens två förbudsregler (Icke-ingripandebesked). Konkurrensverket kan också under vissa förutsättningar medge undantag från tillämpning av 6 § KL. Undantag kan göras då ett i och för sig konkurrensbegränsande avtal trots allt ger positiva effekter för konsumenterna och de positiva effekterna överväger de konkurrensbegränsande. Företaget måste då kunna visa att förfarandet bidrar till att förbättra produktion eller distribution eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande samt att konsumenterna får en skälig andel av den vinst som samarbetet ger

upphov till. Slutligen krävs för undantag också att samarbetet inte går längre än vad som behövs för att de positiva effekterna skall uppstå och att konkurrensen inte sätts ur spel för en väsentlig del av produkterna. Bedömningen görs utifrån relevant marknad i aktuellt fall.

Förbud mot företagskoncentrationer

Vissa företagskoncentrationer kan förbjudas med stöd av 34a § KL. På talan av Konkurrensverket kan Stockholm tingsrätt förbjuda en företagskoncentration som skapar eller förstärker en dominerande ställning om den väsentligt hämmar, eller är ägnad att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på den svenska marknaden i dess helhet eller på en avsevärd del av den och detta sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt. Enligt 37 § KL är parterna skyldiga att anmäla koncentrationen till Konkurrensverket om de berörda företagens omsättning överstiger 4 miljarder kronor och minst två av de berörda företagen föregående år hade en omsättning som översteg 100 miljoner kronor vardera. Konkurrensverket kan också yrka att koncentrationen, för att kunna godkännas, förenas med ålägganden om att t.ex. avyttra en del av verksamheten. Parterna kan under ärendets handläggning göra frivilliga åtaganden av sådant slag. Detta kan leda till att väsentliga konkurrensbegränsande effekter av koncentrationen undviks och att koncentrationen i övrigt kan komma tills stånd.

Nyheter i konkurrens- och sekretesslagstiftningen

För att kunna ingripa mot karteller krävs ett omfattande och komplext utredningsarbete. Kartellutredningar är resurskrävande. De karteller som hittills utretts har samtliga kommit till Konkurrensverkets kännedom genom tips från allmänheten eller från inblandade företag. Konkurrensverket föreslog i början av år 2000 ett antal åtgärder för att förstärka verkets möjligheter att bekämpa karteller.

Några av dessa förslag har lett till lagstiftning. Den 1 april 2002 trädde en ny regel i 4 kap 4 § sekretesslagen till skydd för Konkurrensverkets utredningar i kraft. Bestämmelsen innebär att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till Konkurrensverkets utredning

av överträdelse av förbuden i 6 eller 19 § KL eller artikel 81 eller 82 i EG-fördraget, om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Sekretess gäller såväl i förhållande till part som mot tredje man, t.ex. allmänheten eller media.

Den 1 augusti 2002 infördes nya regler i konkurrenslagen om eftergift och nedsättning av konkurrensskadeavgift för företag som avslöjar en kartell eller på ett påtagligt sätt medverkar i utredningen av kartellärendet. Samtidigt infördes ytterligare en förstärkning av sekretesskyddet. Sekretess skall numera också gälla generellt för anmälan eller annan utsaga från enskild i utredningar om överträdelse av 6 eller 19 § KL eller artikel 81 eller 82 i EG-fördraget om det kan antas att den enskilde lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.³⁰

En möjlighet till eftergift eller nedsättning av konkurrensskadeavgift för företag som avslöjar karteller eller bidrar till dess utredning har tidigare använts i europeisk rättstillämpning, men också i USA. Erfarenheterna är överlag goda. De svenska reglerna innebär i korthet att ett företag som avslöjar en kartell skall slippa konkurrensskadeavgift under förutsättning att företaget anmäler överträdelsen innan Konkurrensverket haft tillräcklig kunskap om kartellen för att kunna ingripa och något annat företag inte har gjort anmälan tidigare. Det krävs också att företaget samarbetar fullt ut med Konkurrensverket under utredningen och delger verket all information i frågan som företaget har tillgång till. Dessutom krävs att företaget upphört eller snarast efter sin anmälan upphör att medverka i överträdelsen. Eftergift skall dock inte kunna medges om företaget haft en ledande roll i kartellsamarbetet och det med hänsyn till omständigheterna därför är uppenbart oskäligt med eftergift.

³⁰ Prop. 2001/02:167

4 Byggfel och byggfusk

4.1 Kvalitetsfelkostnader

Fel och brister förekommer inom all verksamhet och kostnaderna för att korrigera dessa är ofta avsevärda. Kostnaderna för fel i företags verksamhet brukar generellt uppskattas till mellan 10–30 procent av omsättningen. Motsvarande anses enligt vissa skattningar gälla också för byggsektorn. Vid genomförda mätningar i byggsektorn har dock kostnaderna för kvalitetsfel varit lägre, 0–12 procent, av den totala kostnaden för ett bygg- eller anläggningsprojekt.

Den hittills mest omfattande studien av felkostnader i byggprojekt har utförts av Sveriges Byggindustrier, FoU-Väst och Chalmers Tekniska Högskola under åren 1994–1996. Kvalitetsfelkostnaderna, som undersöktes empiriskt, uppskattas i rapporterna till i genomsnitt ca 4,5 procent av projektkostnaden eller 2,3 procent som lägst och 9,4 procent som högst. I rapporten konstateras också att alla fel inte upptäcks i samband med utförandet eller färdigställandet av arbetena och att kvalitetsfelkostnaden därför inte sällan kan överstiga 10 procent av projektkostnaden om också fel som upptäcks under brukstiden beaktas.¹ Andra uppskattningar pekar på att kvalitetsfelkostnaden för byggsektorn kan vara så hög som 10–15 procent av årsomsättningen.²

I rapporten *Det konstiga är att vi inte upptäckte det tidigare* har tidigare kvalitetsfelsundersökningar följts upp. Rapporten beskriver hur företagsledare och projektledare på olika nivåer kan agera för att undvika fel, upptäcka fel och minska kostnaden för fel som uppkommer i byggprojekt. I rapporten lämnas en rad slutsatser och rekommendationer baserade på analyser av närmare 3 000 byggfel. Analyserna visar bl.a. att felen har sitt ursprung hos beställare,

¹ P-E Josephson och Y. Hammarlund (1996), Kvalitetsfelkostnader på 90-talet – en studie av sju byggprojekt, Del I: Resultat, Report 49, Inst. för byggnadsekonomi, Chalmers Tekniska Högskola.

² Källa E&Q Rating, september 2000.

projektörer, produktionsledare, utförare, materialleverantörer m.fl. Alla har således del av ansvaret för att minska felkostnaden.³

Felen tar sig emellertid inte bara uttryck i produktionsförluster utan även i materialförstöring, sämre hälsa och höjda förvaltningskostnader. Att öka resurserna för att minska kvalitetsfelkostnaden i alla led är därför troligen ett av de snabbaste, billigaste och effektivaste sätten att komma till rätta med höga bygg- och boendekostnader.

De undersökningar som gjorts pekar mot att det finns en besparingspotential om minst 50 000 till 150 000 kronor per nyproducerad bostadslägenhet, om kvalitetsfel kan undvikas. Det enklaste sättet att sänka kostnaderna i byggandet är således att göra rätt saker och att göra dem rätt från början.

4.2 Varför uppstår byggfel

4.2.1 Skilj på fel och fusk

Även om larmrapporter om fukt- och mögelskadade hus, sprickor i broar, läckande tunnlar och giftskandaler, entreprenadtvister och höga priser ofta dominerar debatten i media, måste det understrykas att det är långt ifrån allt som byggs som blir fel. Mycket blir givetvis bra, men det krävs alltför ofta både en och två efterbesiktningar innan alla fel som hittas i samband med slutbesiktningar är åtgärdade. Varje projekt som inte blir rätt från början är ett misslyckande, som alla inblandade måste ta sitt ansvar för.

Det är samtidigt viktigt att kritiken ges rimliga proportioner och att man skiljer på sådant som beror på slarv eller okunskap och sådant som beror på fusk. Fusk är sällan orsak till att fel uppstår. Fusk förutsätter en medveten handling, där den som fuskar har en avsikt med sitt handlande. Det är mycket sällan någon har blivit fälld för fusk eller ens vårdslöshet i samband med entreprenadtvister. Den vanligaste orsaken till att det uppstår fel i byggandet är istället slarv, nonchalans, okunskap och otydliga beställningar, vilket givetvis inte gör problemet mindre.

³ P-E Josephson och B Larsson, Sveriges Byggindustrier, BI, FoU-Väst, Göteborg, 2001.

4.2.2 Tidsplaneringens betydelse

Pressade *tidsplaner* anges ofta som orsak till bristande kvalitet och höga kostnader i byggsektorn. Bristerna kan säkert många gånger förklaras med att tiden inte räckt till, men det är ändå ingen ursäkt.

I en debattartikel i tidningen Byggindustrin (nr 15/2001) understryks att korta byggtider gynnar en positiv utveckling av kvalitet. Artikelförfattaren menar att man i det långa loppet helt enkelt inte har råd att göra fel och att byggsektorn behöver ta lärdom av den fasta industrins sätt att se på kvalitet kontra tid.⁴

Det är i grunden positivt för alla parter om ett byggnadsverk kan börja utnyttjas så snabbt som möjligt. Omgivningen störs därmed inte mer än nödvändigt och investeringen förräntar sig snabbare, vilket ger sänkta kostnader i förvaltningen och större lönsamhet. Detta är givetvis gynnsamt för såväl exploatör som brukare.

Men byggtiderna får inte sänkas på bekostnad av byggnadsverkets långsiktiga egenskaper. För att upprätthålla en hög produktionstakt, samtidigt som kvalitetsfelkostnaderna hålls låga, krävs en kraftfull och sakkunnig styrning genom hela byggprocessen. Det krävs alltså en styrning som tar sin början redan genom en omsorgsfull projektering och planering. Detta gäller oavsett vilken entreprenadform byggherren väljer. Det är således alla inblandade aktörers skyldighet, inte minst byggherrens, att se till att tidsplanen för projektet blir sådan att det finns tillräcklig tid till såväl omsorgsfull projektering och planering som fortlöpande besiktningar, egenkontroll och uttorkning av de olika byggnadsdelarna. Det kan inte ha någon egentlig betydelse om en byggnad blir klar några veckor senare än beräknat, när den kanske därefter skall fungera under mycket lång tid. Om en okunnig beställare inte själv förstår detta, är det den ansvarsfulle entreprenörens skyldighet att upplysa och vägleda beställaren. Entreprenören borde därför vägra att göra avkall på kvaliteten endast för att vinna några veckors byggtid. Det är heller inte rimligt att en på förhand bestämd tidpunkt för invigning eller inflyttning tillmäts större betydelse vid kvalitetskritiska beslut än byggnadsverkets långsiktiga egenskaper.

⁴ Kvalitet och kort byggtid, Hellström Arne, Byggindustrin 2001 nr 15.

4.2.3 Val av material och tekniska lösningar

Byggherrens val av material och tekniska lösningar påverkar i olika avseenden möjligheterna att uppnå ett långsiktigt hållbart slutresultat. Byggnader och anläggningar är tekniska *system* där de valda komponenterna måste passa ihop för att slutresultatet skall fungera. En ogenomtänkt blandning av gammal och ny teknik eller av traditionella och nya material och metoder kan få förödande konsekvenser på slutresultatet, utan att den enskilda komponenten eller lösningen i sig behöver vara felaktig eller bristfällig.

Byggherrens möjligheter att beställa rätt vara till rätt pris försvåras av att det i dag finns många, mer eller mindre likvärdiga, produkter att välja mellan på marknaden. I början av förra seklet kunde man bygga hus som fortfarande håller, trots att det då bara fanns ca 500 byggprodukter på marknaden. Under uppbyggnaden av folkhemmet under 1940- och 1950-talen hade antalet byggprodukter ökat till ca 5 000. I dag väljer vi bland 55 000–60 000 olika produkter. Flera av dessa produkter är prismässigt jämförbara, men inte alltid kvalitetsmässigt likvärdiga. För att i ett sådant överflöd av möjligheter kunna välja rätt produkt eller rätt teknisk lösning i förhållande till byggnadsverkets förväntade livslängd, krävs såväl ingående kunskaper om hur produkterna fungerar tillsammans som kompetens att bedöma de enskilda komponenternas *livscykelkostnader*.⁵ Det är inte rimligt att byggherren i allmänhet skall förväntas ha den detaljkunskap som krävs för att göra dessa val, utan i hög grad åvilar ansvaret det *föreskrivande ledet*, dvs. projektörerna.

4.2.4 Ny och komplex byggteknik

Många fel beror på att byggnadsverken blir allt mer komplicerade och att det i allt större utsträckning installeras avancerade och komplexa tekniska system till följd av att det ställs allt större krav på funktionalitet, estetik, komfort, energihushållning m.m. År 1950 svarade installationskostnader avseende ventilation, värme och sanitet, el, tele och styr- och övervakningssystem för ca 10 procent av den totala entreprenadkostnaden. Fyrtio år senare, år 1990, svarade installationskostnaderna för 20 procent av entreprenadkostnaden för bostäder, drygt 30 procent av entreprenadkostnaden för kontor och mer än 40 procent av kostnaden för att uppföra sjukhus. I dag,

⁵ Jfr. avsnitt 6.2.2.

ytterligare 10 år senare har andelen installationskostnader stigit ytterligare och kan i vissa fall uppgå till mer än 50 procent av entreprenadkostnaden vid uppförande av nya byggnader.

Efterfrågan på ny utformning och nya funktioner ställer krav på nya tekniska lösningar också på anläggningssidan. Allt smäckrare brokonstruktioner skall klara allt större spännvidder, mekaniska system för manövrering av tunga broklaffar ersätts exempelvis med digitalt styrda hydrauliska system osv.

Det är således inte bara byggsektorns struktur och rollfördelning som har genomgått en omfattande förändringsprocess under det senaste decenniet. Även byggnaderna och deras installationer, liksom broar och andra anläggningar, har blivit allt mer komplexa. För att kunna hantera de tekniska och logistiska problem som följer av en sådan utveckling krävs nya kompetenser, nya processer och nya angreppssätt.

4.2.5 Det personliga ansvaret

Många av de fel som uppstår i byggprocessen hade kunnat undvikas genom genomtänkt och omsorgsfull projektering, tydliga beställningar, bra tidsplanering och en väl fungerande kvalitetsssäkring.

Det är samtidigt viktigt att understryka att felaktigt monterade lister, golv med felaktig lutning, otäta anslutningar och fula fogar inte kan skyllas på avsaknad av fuktdimensionering, pressade tidsplaner, utebliven kontroll eller bristande arbetsledning. Detsamma gäller fel som uppstår till följd av t.ex. läckande rörskarvar, otäta tak, hål och revor i tätskikt eller till följd av att skadat material byggs in i konstruktionerna. Inte heller fel som uppstår till följd av att byggnadsarbetaren inte kontrollerar att allt material är täckt och fuktskyddat innan han går hem för dagen kan skyllas enbart på korta tidsplaner eller brister i arbetsledningen. Sådana fel kan bara undvikas om den som utför arbetet känner ett personligt ansvar för att lämna ifrån sig ett hantverksmässigt riktigt jobb. Det måste ingå i varje persons grundinställning till sitt arbete att ta ansvar för att material skyddas, att felaktigt material inte används, att redan utfört arbete inte skadas och att arbetet utförs på ett hantverksmässigt riktigt sätt.

4.3 Några aktuella exempel

I kommissionens direktiv refereras några nyligen genomförda byggprojekt som exempel på bristerna i dagens byggande. Gemensamt för projekten är att de fått stort utrymme i media på grund av arten av de fel som uppstått och det faktum att såväl beställare som konsulter och utförare tillhör landets största och mest erfarna aktörer på respektive område. I det följande redovisas kortfattat vad som inträffade, varför det inträffade och vad har det fått för konsekvenser.

4.3.1 Hammarby Sjöstad

Hammarby Sjöstad är namnet på hela området runt Hammarby Sjö, söder om Södermalm i Stockholm. Hammarby Sjöstad ligger på gränsen mellan stenstaden och ytterstaden i omedelbar närhet av Nacka friluftsområde. Hammarby Sjöstad är, jämte Södra Länken, det största nu pågående stadsbyggnadsprojektet i Stockholm. Ett nedslitet hamn- och industriområde förvandlas här till en modern ekologiskt hållbar stadsdel med 8 000 lägenheter för 20 000 invånare. När stadsdelen är fullt utbyggd år 2010 kommer 30 000 personer att bo och arbeta i området.

Ett särskilt miljöprogram för Hammarby Sjöstad har upprättats av Stockholms Stad och utgör en del av de exploateringsavtal som tecknas mellan Stockholms stad och tilltänkta exploaterare i området. Området planeras och byggs utifrån ett kretsloppstänkande som en resurssnål och miljöanpassad stadsdel. Hammarby Sjöstad är tänkt att fungera som förebild för ekologisk planering och ligga i frontlinjen för hållbar utveckling i tät stadsmiljö. Genom god kollektivtrafik med snabbspårväg, ny energisnål teknik och utnyttjande av de möjligheter som storskalig kretsloppsteknik ger, skall detta uppnås. Målsättningen är att stadsdelens miljöprestanda skall bli dubbelt så bra som den bästa prestandan i normal nyproduktion i dag.

I Norra Hammarbyhamnen är de första etapperna, kvarteret Mjården med ca 500 lägenheter och kvarteret Mandeln med ca 750 lägenheter färdigställda. I södra delen av Hammarby Sjöstad är Sickla Udde med ca 1 100 lägenheter, under uppförande.

Skanska drabbas av omfattande problem med fukt och mögel

I samband med att Skanska uppförde bostadshus på Sickla Udde i Hammarby Sjöstad under sommaren och hösten år 2000 inträffade kraftiga regn, som orsakade fuktskador i framför allt dåligt väderskyddade ytterväggar. Skador upptäcktes under vintern år 2000 och uppfuktning av regler i främst ytterväggarna, hade då lett till omfattande blånad och påväxt av mögel.

I februari år 2001 tillsatte Skanska en expertgrupp med uppgift att kartlägga omfattningen av skadorna och föreslå åtgärder för saneringen. En beskrivning av expertgruppens arbete, slutsatser och förslag till åtgärder samt en redovisning av saneringsarbetet har i efterhand sammanställts i en rapport avsedd i första hand som information för dem som flyttar in i byggnaderna. I rapporten beskrivs vad som hänt, hur skadeomfattningen har kartlagts och fastställts, vilka åtgärder som har vidtagits samt hur kontrollarbetet har gått till. Följande beskrivning av problemen och vidtagna åtgärder är tagna ur rapporten.⁶

Utdrag ur rapporten Fukt och mögelskador Hammarby Sjöstad

Kartläggningen visade att skador i huvudsak inträffat i byggnader inom ett begränsat område (kv. Havet och kv. Tidvattnet). I dessa kvarter fanns det skadade byggnadsdelar i de flesta lägenheter. I övriga byggnader som Skanska uppfört vid samma period utefter Sickla Kanalgränd har skadeverknings också skett, men i dessa byggnader (kv. Farleden och Dyningen och i HSB:s hus) fanns bara enstaka skador.

Skanska har sanerat eller bytt ut skadade material och byggnadsdelar. I de fall som skadorna begränsats till enstaka blånad eller mögelangrepp har dessa hyvlats eller slipats bort. Fungicider har inte använts i samband med saneringen. Sanerings- och ombyggnadsarbetet har kvalitetssäkrats dels genom en omfattande egenkontroll som har stickprovkontrollerats av Sycon Barab, dels genom att samtliga utfackningsväggar har fuktmätts och kontrollerats med avseende på fuktskador etc. av Sycon Barab.

Det som hände i Hammarby Sjöstad är oförsvarligt. Skanska borde ha haft bättre kontroll under transport och montering så att skadorna inte fått denna stora omfattning. Men när skadorna väl skett tog man sig an dem i rätt ordning, kartlade omfattningen, klargjorde vad som hänt

⁶ Fukt och mögelskador Hammarby Sjöstad, Ingemar Samuelsson och Bengt Wänggren, SP rapport 2002:15. Tillstånd att återge texten har inhämtats såväl från Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB som från Ingemar Samuelson. Skanska har för sin del gett ett öppet mandat till expertgruppen såväl vad avser utredningens innehåll som publicering av resultatet.

och varför och vidtog därefter sanering och utbyte. Hela detta arbete följdes av expertgruppen.

Skanskas byggnader i Hammarby Sjöstad är i dag noga kontrollerade avseende fukt och mögel. De är torra och de har inte kvar någon påväxt som orsakats av vattenskadorna.

För framtida nya projekt föreslår expertgruppen att Skanska och andra stora entreprenörer och beställare ställer tydliga kvalitetskrav med hänsyn till risken för fukt- och mögelskador dels vid konstruktionsutformning och materialval, dels vid inköp av material för bygget. Detta gäller framförallt för trä som skall byggas in både avseende förekomst av mögel, blånad och fukt. Kontroll bör ske vid materialleveranser och i samband med inbyggnad. Det är särskilt viktigt att material och arbetsplats väderskyddas.⁷

Förebyggande arbete – skydd under byggskedet

Med de byggsystem som används i dag och som förekommer i de aktuella byggnaderna är byggskedet en kritisk period. För att undvika skador måste man skydda såväl material som arbetsplats. Det innebär ett provisoriskt tak och pressningar på fasaderna. Materialtransporter skall ske på ett sådant sätt så att materialen inte blir blöta och lagring skall ske under tak och väl skyddat från jord och smuts.

Träets begränsningar

För framtiden föreslår expertgruppen att Skanska tillsammans med övriga stora entreprenörer och beställare går i spetsen för hårdare krav på virket så att man inte riskerar att bygga in fuktigt trä med redan etablerad påväxt av mögel och blånad. Dessa krav bör bestämmas i samråd med träbranschen och materialleverantörerna.

Riskanalys – fuktsäkerhet i konstruktioner

Begreppet *fuktdimensionering* innebär en genomgång av fuktsäkerheten för byggnaden under hela processen. Material och konstruktioner skall väljas som tål det klimat de utsätts för. Dessutom skall det säkerställas att skador inte kan ske under byggskedet. Känsliga detaljer skall särskilt anges.

Detta arbete innebär att samtliga konstruktioner, detaljer, anslutningar och genomföringar skall kontrolleras avseende olika fuktkällor. Vad händer om fukt tillförs utifrån genom läckage av regn eller snö, inifrån genom kondens av fuktig luft eller som läckage i samband med bygget eller genom att fuktigt material sätts in? En sådan dimensionering innefattar dels beräkningar av uttorkningstider och av fuktvariationer i konstruktionerna under en årscykel, dels råd och tips för förhållanden på

⁷ En rapport som lämnades av experter från Sveriges Lantbruksuniversitet och Aime Must ppm Miljö Tech KB visar att virket som har använts har haft angrepp av blånad. Denna blånad har etablerats före inbyggnaden i väggar och tak. Det betyder att när elementen på plats har fuktats upp av regn har det kunnat ske en snabb tillväxt på redan angripet virke.

arbetsplatsen så att material och konstruktioner skyddas och inte fuktas upp av vatten eller fuktig luft eller smutsas av jord.

Vad har detta inneburit för Skanska?

Skanska informerade snabbt inom företaget om anledningar till skadorna i Hammarby Sjöstad och påminde om de instruktioner som fanns i det interna kvalitetssystemet. Man införde också nya och förbättrade arbetssätt i Hammarby Sjöstad och i all annan pågående produktion. Exempelvis infördes ett krav att tid för uttorkning alltid skall finna redovisad i tidsplanen. Även byggmetodik och byggteknik förändrades. Montage av utfackningsväggar i flerbostadshus skall fortsättningsvis ske efter att taket är tätt. Omedelbart efter montage skall väggarna skyddas av en täckt ställning. Endast utfackningsväggar utan isolering och plast skall användas för flerbostadshus. Isolering, plastfolie och invändig gipsskiva får monteras först efteråt, och sedan vägg-elementen kontrollerats och godkänts.

Under våren 2001 utvecklade Skanska en ny, starkt förbättrad manual över fuktmätning i trä. Man har också påbörjat ett arbete att, tillsammans med andra byggföretag, vidareutveckla denna så att den kan ligga till grund för en auktorisation av fuktkontrollanter för träkonstruktioner.

4.3.2 Moderna Museet och Arkitekturmuseet

Ny- och ombyggnad

År 1997 färdigställdes på Skeppsholmen i Stockholm en omfattande ny- och ombyggnad av lokaler för Moderna Museet och Arkitekturmuseet. En arkitekttävling om nya byggnader för Arkitekturmuseet och Moderna museet avgjordes år 1990. Till de givna förutsättningarna för arkitekttävlingen hörde bland annat bevarandet av Flottans exercishus, de intilliggande magasinsbyggnaderna och den befintliga topografin. Det vinnande förslaget gick under namnet Telemachos och var utfört av den spanske arkitekten Rafael Moneo.

Färdigprojekteringen av ny- och ombyggnaden utfördes av arkitekten på uppdrag av Statens Fastighetsverk⁸ och med hjälp av en svensk konsultgrupp bestående av bl.a. White arkitekter (arkitektur), Tyréns

⁸ Fastighetsverket ansvarar för byggnader, parker, skogar och marker runt om i landet som ägs av staten. De flesta fastigheterna tillhör Sveriges nationella kulturarv och är en väsentlig del av vår historia. Fastighetsverket förvaltar de kungliga slotten, regeringsbyggnaderna, länsresidensen, äldre delar av huvudstaden, statliga kulturinstitutioner, äldre befästningsverk, skogar och marker i Norrland, älvsträckor vid de skyddade älvarna, kronoholmar längs hela kusten samt svenska ambassader utomlands.

Byggkonsult (konstruktion) samt Energo AB (ventilation, värme, sanitet och kyla).

Byggherre och ägare till fastigheterna är Statens Fastighetsverk. Det gamla Exercishuset är statligt byggnadsminne sedan år 1965. Projektet, som sammantaget omfattar 20 950 m², genomfördes som samordnad generalentreprenad (*utförandeentreprenad*), men hade ursprungligen upphandlats som delad utförandeentreprenad. Generalentreprenör var NCC AB. Museerna invigdes i februari år 1998.

Den nya byggnaden som inrymmer Moderna Museet och gemensamma utrymmen för båda museerna omfattar tre våningsplan. De olika planen rymmer bland annat flera utställningssalar som alla har kvadratisk eller rektangulär grundform, forskningssalar, konserveringsateljéer, biblioteksrum, arkiv- och administrationslokaler, magasin och verkstäder. Gemensamma ytor är entrén och foajén, bokhandeln och en stor hörsal för 350 personer.

Arkitekturmuseet är inrymt i två olika byggnader, dels i Flottans gamla exercishus och dels i en nyuppförd byggnad som ligger öster om exercishuset sammanbyggd med det nya Moderna Museet. Ombyggnaden av exercishuset genomfördes under åren 1995–1997 och till exercishuset har utställningslokalerna förlagts. Den helt nya byggnaden uppfördes under åren 1995–1998 och ligger i direkt anslutning till exercishuset och inrymmer administrationslokaler, bibliotek och forskarsalar. I och med uppförandet av de nya lokalerna har Arkitekturmuseet femdubblat sin yta.

Stora delar av byggnaden under jord

För att få plats med alla utrymmen som krävdes för uppförande av den väldiga museibygnaden har man sprängt sig ned i berget och förlagt delar av den under jord. Detta gör att endast en mindre del av byggnaden är synlig. Huskroppen, som är uppdelad i minde volymer, är terrakottafärgad och har pyramidformade tak krönta med lanterniner, vilka släpper ned ljus till utställningssalarna. På detta vis ansluter den nya museibygnaden både i skala och i formspråk till den känsliga miljön på Skeppsholmen.

Problem med inomhusmiljön

Redan i samband med inflyttningen i november år 1997 fick personalen hälsoproblem och framförde klagomål på inomhusmiljön. Flera anställda fick problem med ögon, slemhinnor, hud, återkommande förkylningar, huvudvärk och trötthet. En utredning gjordes, men eftersom byggnaderna var nya och inte riktigt färdiga vid inflyttningen, bedömde Fastighetsverket att problemen berodde på att det fanns kvar byggdamm och att nya material gav ifrån sig emissioner. Under våren år 2001 framkom åter att personalen upplevde hälsoproblem relaterade till inomhusmiljön i såväl Moderna Museets som Arkitekturmuseets lokaler, inklusive restaurangkök och bokhandel. För att ta reda på omfattningen av problemen genomfördes under sommaren år 2001 (veckorna 26–36) en inventering med hjälp av mögelhundar och miljötekniker. Materialprover analyserades. På några materialprover från byggnaderna hittades då mögelhyfer⁹ och mögelsporer i en utsträckning som inte var normal. På vissa material var förekomsten riklig.¹⁰ Efter genomförd undersökning lät Fastighetsverket i november år 2001 utföra en ombyggnad av kåpan över diskmaskinen och mögelsanering av restaurangköket.

För att få en tydlig bild av hur personalen uppfattade problemen i lokalerna genomfördes en enkät enligt den modell som tagits fram av yrkesmedicinska kliniken i Örebro. All personal fick dessutom genomgå läkarundersökning. En medicinsk utredning genomfördes under hösten år 2001. Resultaten visade att en stor andel av personalen på de båda museerna hade symtom som kan kopplas till så kallade *sjuka bus*.

Lokalerna utryms

Under sommaren och hösten år 2001 fick personalen möjlighet att flytta sina kontorsarbetsplatser till bodar utanför lokalerna. Personalen kände sig bättre när de arbetade i bodarna och sjukskrivningarna minskade.

⁹ hyf (nylat. *hy'pha*, av grek. *hyph\`* 'vävnad', 'väv'), oftast grenig, kärnförsedd celltråd som bygger upp en svamp. En hyf kan vara uppdelad med tvärväggar (septerad) eller bestå av en enda cell (osepterad). En individs samtliga hyfer bildar ett mycel (källa Nationalencyklopedin).

¹⁰ Förekomsten av mögelhyfer och mögelsporer var riklig på vissa träbjälkar och gipsskivor i kryppgrunden under utställningshallarna i Arkitekturmuseet, på putsen på en vägg i internt trapphus (köksentrén) till restaurangen, på två punkter på gipspapp på nedersta våningen i Arkitekturmuseet och på en mindre yta av undertaket och på vägg i restaurangköket.

I december år 2001 beslutade de båda museerna i samråd med Fastighetsverket om tillfällig utflyttning till andra lokaler. Moderna museet beslutade att stänga för besökande den 14 januari 2002 och att tillfälligt flytta till lokaler vid Klarabergsviadukten i centrala Stockholm. Arkitekturmuseet beslutade att flytta sin utställningsverksamhet till Konstakademiens lokaler på Fredsgatan i Stockholm och att hyra kontor på Drottninggatan. I juni år 2002 flyttade Arkitekturmuseet in i tillfälliga utställningslokaler i den nyrestaureerade Skeppsholmskyrkan. Avsikten är att båda museerna skall återflytta till de ny- och ombyggda husen på Skeppsholmen så snart sanering och övriga åtgärder avslutats. Beräknad tidpunkt för återflytt är efter sommaren år 2003.

J&W:s undersökning och slutrapport

På uppdrag av Fastighetsverket började i oktober år 2001 en konsultgrupp från J&W i Stockholm att utreda de tekniska orsakerna till problemen i Moderna Museets och Arkitekturmuseets byggnader. Arbetet utgick från ett antal hypoteser och utmynnade i ett antal åtgärdsförslag. Utredningen slutrapporterades den 9 april 2002 vid ett möte med personalen på museerna och finns att läsa på Fastighetsverkets hemsida, www.sfv.se.¹¹

Sammanfattning av J&W:s slutrapport om Moderna Museet och Arkitekturmuseet, 9 april 2002

I utredningen har hypoteser om olika skadeorsaker listats och utretts. Många hypoteser har kunnat avfärdas efter utredning.

Utredningen har inte funnit en enskild orsak som skulle kunna förklara hälsoproblemen i samtliga delar av byggnaderna. De funna felen och bristerna kan dock tillsammans vara tillräckliga för att förklara att människor som stadigvarande vistats i lokalerna har haft hälsoproblem.

Positivt i byggnaderna

Inomhusmiljömässigt *positiva* inslag är exempelvis:

- Halten av flyktiga organiska ämnen i inomhusluften är låg. Den låga halten beror på att tidigare höga egenemissioner från material har klingat av, kombinerat med de höga ventilationsflöden som finns till de flesta lokalerna.

¹¹ Nikolaj Tolstoy m.fl., Moderna Museet och Arkitekturmuseet – skadeutredning – slutrapport den 9 april 2002, J & W Energi och Miljö, avdelningen för Byggnadsfysik.

- Platta på mark, som stora delar av byggnaderna är grundlagda med, ventileras under plattan. Detta kan hålla undan markfukten och torka ut byggfukten fortare.
- I många lokaler i Moderna Museet såsom de stora magasinerna, snickeriverkstad med flera är inomhusmiljön bra enligt utförda mätningar och besiktningar.
- Takens täthet och avvattningsfunktion har med några undantag fungerat bra. Tidigare otätheter kring lanterniner har tidigare lagats och inga läckage har här framträtt under utredningen.
- I trägolven och gipsskiveväggarna i Moderna Museets utställnings-salar har inga fel hittats. Trägolven har lagts med dubbla plastfolier mot betong.
- Utformningen med frischakt har minskat markfuktens belastning på ytterväggar under mark.

Viktiga fel och brister

Byggnaderna har konstaterats vara behäftade med flera viktiga fel och brister som påverkar inomhusmiljön. De sex viktigaste listas nedan utan inbördes rangordning.

- Byggnadernas dräneringssystem och avledning av markvatten är otillfredsställande. Både under Arkitekturmuseet och Moderna Museet rinner nederbörd, markvatten och grundvatten i berg från marken väster om byggnaderna. Dels medför detta hög fuktighet i berg- rum, frischakt och kryprum under Moderna Museet, dels är det en risk att grundläggningar som plattor på mark kan få hög fuktighet om vattenytan under byggnaderna stiger över projekterad plastfolie i singellagret under plattan. Otätheter finns till grunder, kryp- grunder och platta på mark, vilket medför att luft från dessa ut- rymmen kan komma upp i inomhusmiljön. Exempelvis har luft från kryputrymmet under utställningssalarna i Arkitekturmuseet kom- mit upp i utställningssalarna. I dag är det ett kraftigt övertryck i berg- rum gentemot intilliggande lokaler. På så sätt kan berggrummets luft komma in bl.a. i nybyggda delar av Arkitekturmuseet. Även luft från kryputrymmet under Moderna Museet sprids till inomhusmiljön.
- Det finns golvmattor som har utsatts för hög fuktighet eller vatten. På flera ställen avger matta och/eller lim så höga emissioner att det bedöms påverka inomhusmiljön. Exempelvis har linoleumgolven på nybyggda delar av Arkitekturmuseet och några PVC-golv i båda museerna sådana kemiska emissioner som tyder på att de lagts på betong med för hög fuktighet, dvs. byggfukten hade troligen inte hunnit torka ut till under kritiskt fuktinnehåll för matta och lim före golvläggning.

- Tilluftens kvalitet har vid provtagningar i några fall visat större avvikelser mot normala värden vad gäller partiklar och halten av flyktiga organiska ämnen. En orsak är luftläckage i luftbehandlingsaggregat. Dålig luft från oventilerat kryprum under Moderna Museet och från oventilerat fläktrum med fuktskador kommer upp bl.a. till utställningslokaler på plan 4. En annan orsak är att cirkulationsaggregat på Moderna Museet endast är försedda med grundfilter. Det finns även en viss ansamling av dammpartiklar i kanaler. Luftintag är lågt placerade och utan intagskammare med golvbrunnar, vilket gjort att snö och löv trängt in till filter och aggregat.
- Styr- och reglersystemets funktion för temperatur (värme och kyla) och fukt (torkning, befuktning) har brister som medför problem med att hålla ett stabilt inomhusklimat samt ger ökad energianvändning. Vad som orsakar dessa brister ligger utanför denna utredning och har därför inte klarlagts.
- En viktig källa till tidigare hälsoproblem kan ha varit höga emissioner från mattor, lim, färg och en del byggdamm vid inflyttning och en tid framåt. Exempelvis finns på Moderna Museet en korklinoleummatta i kontorsutrymmen och flera andra utrymmen. Denna är normalt inte avsedd för sådana utrymmen och har som ny en mycket hög egenemission, vilket vid inflyttningen gav höga halter av flyktiga organiska ämnen i inomhusluften.

Lokala problem

Förutom ovanstående fel och brister, vilka bedöms vara huvudorsakerna till personalens hälsoproblem, finns även andra fel. Lokalt i byggnaderna kan en del av dessa fel och brister ha haft signifikant inverkan på personalens hälsa.

- Uteluftflödet i ett fåtal utrymmen har visat sig vara otillräckligt i förhållande till verksamheten.
- Oönskade luftrörelser mellan rum på grund av otätheter. Många otätheter beror på bristande tätning runt el-genomföringar, men det finns även andra otätheter. I kombination med tryckskillnader kan otätheterna medföra oönskade luftrörelser mellan rum.
- Oönskade luftrörelser ut i konstruktioner. När det finns otätheter mellan varma, fuktiga rum och kalla utrymmen i konstruktionen, t.ex. under plywooden som yttertaksmaterialet ligger på, kan oönskade luftrörelser uppstå vid ogynnsamma tryckförhållanden. De oönskade luftrörelserna ut i konstruktionen kan innebära att vatten kondenserar eller att relativa luftfuktigheten blir mycket hög med påföljd att byggnadsmaterial får olägliga fuktillstånd, och att mögel uppstår. Detta har observerats exempelvis i trätak ovan utställningsgång (2401, 2411) i Moderna Museet.
- Takläckage har observerats vid enstaka takgenomföringar.

- Mikrobiell påväxt har funnits i anslutning till diskrum i kök. Köket har åtgärdats under november/december 2001. Orsaken har varit bristande skötsel av diskmaskin och för liten imkåpa.
- Mikrobiell påväxt har identifierats på enstaka punkter i nybyggnaden i Arkitekturmuseet, i tak i Arkitekturmuseets utställningshall för tillfälliga utställningar, i kryprummen under utställningarna i Arkitekturmuseet, på enstaka golv, väggar och tak efter läckage i tak eller vid genomföringar.
- Mikrobiell påväxt efter kondens av luftfukt på träkonstruktioner i tak har påträffats på Moderna Museet. Mikrobiell påväxt efter kondens finns på väggytor i fläktrum plan 2 i Moderna Museet och vid bristande kondensisolering i delar av luftintag samt i kylda rum för fotografier i Arkitekturmuseet.
- Möglet i elskåpet på plan 1 nybyggda delar av Arkitekturmuseet, angripen yta var ca 10 dm², har konstaterats vara toxiskt.

Oavsett mögelsort eller toxicitet är utredarnas ståndpunkt att alla mögelskadade byggnadsdelar bör saneras. Därför har prov rörande toxicitet inte tagits på alla mögelskador.

Funna fukt- och mögelskador är orsakade av följande fuktkällor.

- markfukt,
- byggfukt,
- inträngande nederbörd,
- läckage från sprinkler och andra installationer,
- luftfukt.

Fukten har transporterats med hjälp av konvektion (luftrörelser) och tyngdkraft (fritt vatten). Kapillarsugning och i viss mån diffusion är transportmekanismer från fuktig mark till betonggolv och väggar och från fuktig betong till omgivande byggnadsdelar.

Fastighetsverkets bedömning och åtgärder

Fastighetsverket har analyserat konsultgruppens rapport och med stöd av gruppens åtgärdsförslag satt in ett omfattande åtgärdsprogram för att komma till rätta med problemen. Den 12 september 2002 publicerade Fastighetsverket en sammanställning över de, enligt verkets bedömning, viktigaste orsakerna till att felen uppstått, samt vilka åtgärder som satts in för att undanröja dem. Verket offentliggjorde vid samma tidpunkt även sin bedömning av ansvarsfrågan, dvs. i vilken utsträckning entreprenören, konsulterna eller Fastighetsverket kunde lastas för de fel som kunnat konstateras. Eftersom ansvarsfrågan ännu inte slutligen avgjorts, har Fastighets-

verkets ställningstagande i skuldfrågan avsiktligt utelämnats i den efterföljande sammanfattningen. Fastighetsverkets ståndpunkt i skuldfrågan redovisas i sin helhet på verkets hemsida (www.sfv.se).¹²

De viktigaste orsakerna till problemen med inomhusmiljön enligt Fastighetsverkets uppfattning

I den utredning av tekniska orsaker som utförts av konsultföretaget J&W (daterad 2002-04-09) framkom att problemen med inomhusmiljön i byggnaden orsakades av flera fel som samverkat på ett olyckligt sätt. I utredningen ingick ett antal åtgärdsförslag som nu ligger till grund för Fastighetsverkets arbete och för den pågående projekteringen.

Expertgruppen har givit sitt stöd till utredningens slutsatser och betonat vikten av en noggrann kvalitetsuppföljning (delrapport 2002-04-04).

Saneringar och tätningar har genomförts enligt åtgärdsförslagen. Projektering pågår sedan ett par månader av övriga åtgärder. Byggarbeten påbörjas denna månad (september 2002).

De orsaker som anges här nedan förklarar de uppkomna problemen. Fastighetsverket bedömer därför att vi helt kommer att komma till rätta med dessa och att byggnadens höga klimatkrav och funktionskrav kommer uppfyllas.

1. Spridning av dålig luft via otätheter i byggnaden

Fukt och dålig luft i kryputrymmen och frischakt har genom otätheter och olämpliga tryckförhållanden spridit sig i byggnaden. Klimatet i kryputrymmen och frischakt har inte uppmärksamats tillräckligt under projekteringen och genomföringarna har inte tätats.

Tätningsarbeten har nu utförts och fuktproblemen kommer att åtgärdas med ventilation av kryputrymmen samt förbättrad avledning av vatten runt byggnaden.

2. Fuktskadat lim under mattor på betong

Limmet under linoleum- och plastmattor på betongbjälklag har skadats av fukt. Detta medför att det har spridits lukt och dålig luft. Merparten av mattorna är nu utrivna (3 100 m²) och underliggande lim bortslipat. När mattorna rivits ut har de visat varierande grad av skador. Limmet har varit mjukt, haft dålig vidhäftning och avgivit kraftig lukt. Mätning pågår för att följa upp att betongunderlaget vädras ur på ett bra sätt. En del av mattorna har lagts med för hög fukthalt i betongbjälklaget. På andra ställen har fukt tillförts efter läggningen. Vidare utredning pågår.

¹² Bättre inomhusmiljö i Arkitekturmuseet och Moderna Museet – Fastighetsverkets uppfattning i ansvarsfrågan, Statens Fastighetsverk, 2002-09-12.

3. Fel och brister i klimatanläggningen

Fastighetsverket har haft problem med styrning av klimatanläggningen och därför svårt att uppnå stabilt klimat i husets olika delar. Det har visat sig att det datorbaserade styrsystemet har fel och brister. Tillsammans med leverantören utreds därför styrsystemet. Kapaciteter och flöden i klimatanläggningen ses över och ökas där det behövs.

4. Brister i övergången från byggproduktion till fastighetsförvaltning

I byggproduktionens avslutningsskede överfördes kunskap till vår förvaltningsorganisation under en kortare gemensam driftperiod. Utbildning och information till personalen borde ha varit bättre och mer omfattande med tanke på den komplicerade anläggningen. Många kvarstående tekniska fel och brister åtgärdades parallellt med driftsättningen och under lång tid efter inflyttningen. För inomhusmiljön har detta medfört att problem inte upptäckts och avhjälpes tillräckligt snabbt.

Hur går vi vidare?

Fastighetsverket arbetar vidare med projektering och genomförande av åtgärder som erfordras för att uppnå de mål för inomhusmiljön som vi beslutat tillsammans med museerna. Byggnaden skall vara inflyttningsklar 2003-08-31.

Vi kommer att informera generalentreprenör och konsultgrupp om vår bedömning av ansvarsfrågorna för diskussion om ersättning för uppkomna skador.

Fastighetsverket har genom museiprojektet och efterföljande skadeutredning fått många viktiga erfarenheter som medför flera förbättringsmöjligheter i pågående och kommande projekt.

Några av dessa är:

- Vi har överfört erfarenheter av Museiprojektet direkt till det pågående arbetet med ett nytt museum för Världskultur i Göteborg.
- Vi har startat en utbildning i fukt- och mögel för all personal.
- Vårt pågående utvecklingsprojekt avseende nya former för upphandling av entreprenader med betydligt bättre samverkan mellan projektering och produktion får ökad aktualitet. Sådan samverkan leder till bättre kvalitet i byggprocessen.
- Vi kommer se över rutiner för inkörningsprovningar, utbildning av driftpersonal och projektövertagande från byggproduktion till förvaltningsskede.
- Vi har i flera projekt infört rutiner för bevakning av fukt och klimatfrågor. I projektet Världskulturmuseet i Göteborg har vi tillsatt en specialist med uppgift att under projektering och byggtid tillföra kunskap kring fukt och mögel.

- Expertgruppen kommer att utarbeta riktlinjer vad gäller Fastighetsverkets agerande i byggproduktion och fastighetsförvaltning, för att undvika problem med fukt och mögel i verkets byggnader framöver.

4.3.3 Spårvägsbroarna på tvärbanan mellan Alvik och Sickla udde i Stockholm

Snabbspårvägen i Stockholm mellan Johanneshov och Alvik öppnades våren år 2000. Den passerar över Mälaren på *Gröndalsbron* mellan Gröndal och Stora Essingen och på *Alviksbron* mellan Stora Essingen och Alvik. Broarna beställdes år 1996 av Storstockholms lokaltrafik, SL. Arbetena utfördes på totalentreprenad av Skanska (Gröndalsbron) och NCC (Alviksbron). Båda företagen anlidade ELU Konsult, Danderyd, för att konstruera broarna. Konstruktionsarbetet inleddes efter semestern år 1996 och slutfördes i princip till årsskiftet 1997/98. Båda broarna slutbesiktigades vid årsskiftet 1998/99 och togs i trafik under år 2000.

I augusti år 2000 upptäcktes sprickor i Gröndalsbron. Efter upprepade kontroller, som visade att sprickorna ökade över tiden, och efter att sprickor konstaterats även på Alviksbron i november år 2001, kontaktade SL i december år 2001 ELU Konsult och krävde att företaget tillsammans med Skanska och NCC omgående redovisade en utredning om orsaken till skadorna och förslag till åtgärder.

ELU Konsult startade i december 2001 ett omfattande arbete för att utreda orsaken till sprickorna. Efter intern och extern analys och kontroll av beräkningar, beräkningsförutsättningar och ritningar samt jämförelser med hur motsvarande brokonstruktioner dimensioneras i omvärlden, konstaterade man i mitten av januari år 2002 att *”En överhängande risk förelåg att de dimensioneringsregler som föreskrivits i kontrakten resulterat i att de två huvudspannen innehöll för lite skjvarmering. Om så vore fallet skulle föreskriven brottsäkerhet (ca 1,5–2,0) ej innehållas”*.¹³

Då s.k. skjuvbrott är *spröda*, vilket innebär ett hastigt förlopp där brott kan inträffa utan förvarning, rekommenderades SL att temporärt stänga trafiken till dess att fördjupad utredning klarlagt om risk för nedsatt brottsäkerhet förelåg. SL stängde genast broarna, vilket fick stor uppmärksamhet i massmedia. Efter temporära förstärk-

¹³ Citatet är hämtat ur ELU Konsult AB:s rapport den 27 augusti 2002 till Bygghögskolekommittén, Sprickor i spårvägsbroarna.

ningsåtgärder kunde broarna relativt snart öppna igen, men vad var det egentligen som hade hänt och vems var felet?

Broarna

Båda broarna är s.k. lådbalkbroar av förspänd betong och har byggts med den s.k. *freivorbaumetoden*, vilket i princip innebär att brodelarna stegvis byggs ut från stöpelarna för att mötas och sammanfogas mitt i brospannet. Utbyggnaden sker symmetriskt från varje pelare i form av ett T. Balkhöjden är störst vid stöden och avtar mot huvudspannets mitt och mot intilliggande stöd. Gröndalsbron är totalt 450 meter lång och 8,5 meter bred. Alviksbron är totalt 430 meter lång och 13 meter bred. Största spännvidden är 120 meter för Gröndalsbron och 140 meter för Alviksbron.

Gröndalsbron bär två spårvägsspår symmetriskt, medan Alviksbron, som är bredare, har två spår förskjutna mot norra sidan och en gång- och cykelbana på den södra sidan. Balkliven är relativt tunna, 0,35 respektive 0,39 meter, medan underflänsen är stor, ca 1,1 meter intill stödet. Broarna är förspända med spännkablar.

Sprickor i broarnas balkliv

Inspektion av broarna i driftskedet gjordes av Sycon Stockholmskonsult. Gröndalsbron undersöktes i augusti 2000, i april och oktober 2001 samt i januari 2002. Redan vid den första inspektionen upptäcktes s.k. skjvsprickor i huvudspannets balkliv och man konstaterade vid de senare inspektionerna att sprickorna ökade i antal och bredd. Alviksbron visade inga sprickor i augusti 2000, men däremot konstaterades sprickor i november 2001 och januari 2002.

Noggrann s.k. *sprickkartering* av broarna utfördes. Sprickorna hade en ganska flack lutning, ca 30 grader. Sprickbredderna var ca 0,1–0,3 mm, i enstaka fall 0,4–0,5 mm. Sprickorna fanns bara i brobalkarnas liv och gick inte ut i över- eller underkant av balkarna. Gröndalsbrons nordöstra balkliv (skuggsidan) uppvisade endast ett fåtal sprickor. Brons sydvästra balkliv (solsidan) som är lika trafikbelastad som det nordöstra hade däremot ett stort antal sprickor. Tydligt hade solens inverkan på temperaturen bidragit till sprickbildningen. Alviksbrons sprickbildning ser annorlunda ut. Båda balk-

liven hade i detta fall fått omfattande sprickbildning, solsidan dock något mer än skuggsidan. Att Alviksbrons sprickbildning skiljer sig från Gröndalsbron kan förklaras med att Alviksbron är excentriskt belastad och att det norra balklivet (skuggsidan) därigenom får ca 20 procent större last än det södra (solsidan). Den större lasten på skuggsidan har därmed bidragit till att sprickbildningen blivit mer omfattande än i motsvarande balkliv på Gröndalsbron.

Skuldfrågan

Eftersom starka farhågor förelåg att konstruktionerna inte hade tillräcklig brottsäkerhet, fattades ett snabbt beslut att utan vidare utredningar vidta sådana åtgärder att den normenliga brottsäkerheten under alla omständigheter skulle uppnås och att trafiken kunde återupptas. Frågeställningen om orsakerna till den onormala sprickbildningen var alltför komplicerad för att man skulle kunna invänta slutligt klarläggande. Inblandade parter tog därför ”det säkra före det osäkra” och vidtog nödvändiga åtgärder utan att ta ställning i skuldfrågan. Då detta skrivs i november år 2002 är skuldfrågan ännu inte klarlagd.

Byggkommissionen har varit i kontakt med såväl representanter för ELU konsult som Banverkets, Vägverkets och Boverkets experter på betongkonstruktioner för att försöka få en bild av vad som orsakat skadorna på spårvägsbroarna och vilka åtgärder som vidtagits för att undvika att det händer igen. Kommissionen har även kontaktat tekn. dr. Håkan Sundquist, Kungliga Tekniska Högskolan som biträtt beställaren i diskussionerna kring dimensionerings-, konstruktions- och produktionsprinciperna. Någon klar och entydig bild av vad som orsakat de onormalt stora sprickorna i balkliven, har kommissionen inte kunnat få fram.

Enligt den information som lämnats till kommissionen är parterna överens om att sprickorna i alla fall inte uppstått till följd av något *utförandefel* av entreprenörerna. Det har inte heller kunnat påvisas att det i sig är något fel på de beräkningar som gjorts. Det råder däremot delade meningar om vilken teoretisk modell som bör användas vid dimensionering av aktuell brotyp, vad som egentligen föreskrivits i kontraktshandlingarna och vilka kompletterande kontrollberäkningar som borde ha gjorts, särskilt med tanke på det onormala förhållandet mellan den s.k. *nyttiga lasten* (lätta spårvagnar i stället för tunga långträdare eller tåg) och brons egentytngd. Bi-

dragande till sprickbildningen har varit temperaturskillnaden mellan brobalkens utsida och insida, vilket tydligt framgår på Gröndalsbron. I vilken utsträckning detta borde ha förutsetts vid dimensioneringen har inte heller slutligen avgjorts, men den dimensionerande temperaturdifferensen som föreskrivs i dag är enligt uppgift större än den som gällde då broarna dimensionerades år 1997.

Beträffande broarnas hållfasthet, har de temporära åtgärder som vidtagits inneburit att den föreskrivna brothållfastheten uppnåtts. Förutom kravet på uppfyllande av brottsäkerhet skall även den beställda beständigheten och livslängden på 120 år uppnås. Även i denna fråga har parterna delade uppfattningar i skuldfrågan, främst beträffande vilka krav på kontroll av sprickvidder som ELU Konsult borde ha gjort med stöd av kontraktshandlingarna. Parterna är emellertid överens om att även angränsande brospann skall åtgärdas så att efterfrågad livslängd med säkerhet kommer att uppnås på hela broöverbyggnaden.

En detaljerad redovisning av ELU Konsults syn på varför dimensioneringen av broarna inte lett till förväntad hållfasthet och beständighet har lämnats i en artikel publicerad i tidskriften *Betong* nr 2/2002. Faktauppgifterna om broarnas konstruktioner och dimensioner samt detaljer om sprickvidder o.d. är hämtade från artikeln.¹⁴

¹⁴ Sprickor i Gröndalsbron och Alviksbron i Stockholm, Lars Hallbjörn, ELU Konsult AB, *Betong* 2/2002.

5 Ansvar, tillsyn och kontroll

5.1 Tillsyn och kontroll enligt PBL

5.1.1 Inledning

Debatten om fel och brister i byggandet har inte sällan fokuserat på systemet för tillsyn och kontroll enligt PBL. Nu gällande bestämmelser tillkom för att göra det möjligt att höja kvaliteten i det byggda, men också för att klargöra ansvarsfördelningen mellan samhället och den enskilde. Systemet med en omfattande kommunal granskning och överlappande kontrollfunktioner hade lett till oklara ansvarsförhållanden och garanterade inte produktens kvalitet eller att samhällskraven uppfylldes.¹ Det bör i sammanhanget också beaktas att huvuddelen av alla s.k. ”sjuka hus”, inklusive de i föregående avsnittet relaterade projekten Moderna Museet och Arkitekturmuseet i Stockholm, har producerats med stöd av den äldre bygglagstiftningen och omfattats av då gällande system för tillsyn och kontroll.

Det var således inte för att kostnaderna för tillsyn och kontroll skulle kunna sänkas som det gamla systemet ändrades, vilket många hävdar i debatten, utan för att kvaliteten i byggandet skulle kunna höjas. Det framgår tydligt av den konsekvensbedömning som låg till grund för riksdagens beslut.² Lagstiftaren förutsatte att byggherren och entreprenadföretagen skulle få ökade kostnader till följd av ett större ansvar för kontroll och kvalitetssäkring, men menade att detta skulle uppvägas av sänkta kvalitetsfelkostnader. Kommunerna antogs kunna minska sina kostnader som en direkt följd av att byggnadsnämndens granskning skulle minska. Däremot nämns det ingenting i förarbetena till lagen om att kommunens ansvar för

¹ Prop. 1993/94:178, s. 52 f.

² Prop. 1993/94:178, s. 109 f.

tillsyn av byggandet skulle minska eller att kommunens resurser för sådan verksamhet kunde dras ned.³

5.1.2 Gällande bestämmelse i PBL

Det nu gällande systemet för bygglov, tillsyn och kontroll i byggandet trädde i kraft den 1 juli 1995.⁴

Tillsyns- och kontrollsystemets syfte

Systemet för tillsyn och kontroll skall säkerställa att byggnader eller anläggningar som uppförs eller ändras skall kunna antas komma att uppfylla kraven i 3 kap. PBL. Bestämmelserna i 3 kap. omfattar bl.a. krav på byggnaders placering och utformning, verksamhet vid ändring av byggnader och skydd för vissa särskilt värdefulla byggnader liksom hur tomter skall anordnas. Bestämmelserna omfattar även krav på att tomter som tas i anspråk för bebyggelse, om det inte är obefogat med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt, liksom allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader, skall kunna användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Utöver de krav på byggnader och vissa anläggningar som anges direkt i 3 kap. PBL skall byggnadsverken även uppfylla de tekniska egenskapskrav som anges i 2 och 2a §§ *byggnadsverkslagen* (1994:847), i den utsträckning som följer av föreskrifter utfärdade med stöd av lagen. De tekniska kraven har preciserats i *byggnadsverksförordningen* (1994:1215), och i Boverkets bygg- och konstruktionsregler, BBR och BKR.

Bestämmelserna innebär att

- bygglovsprövningen inte, som före den 1 juli 1995, omfattar byggnadsverkens tekniska egenskaper,
- kommunerna genom beslut i detaljplan kan befria helt eller delvis från kravet på bygglov inom planområdet,
- vissa i 9 kap. 2 § PBL angivna åtgärder inte får vidtas förrän tidigast tre veckor efter det att byggnadsnämnden underrättats om arbetena genom en *bygganmälan*,

³ Prop. 1993/94:178, s. 82 f.

⁴ Se SFS 1994:852 och SFS 1994:1576 samt prop. 1993/94:178.

- byggherren har det fulla ansvaret för att byggnaden eller anläggningen uppfyller de tekniska egenskapskraven, men skall vid ett *byggsamråd* kunna redovisa de lösningar som han valt,
- ett *nytt system* för *kontroll* av de tekniska egenskapskraven införts,
- det normalt skall finnas en av byggnadsnämnden beslutad *kontrollplan* i varje byggprojekt,
- byggherren skall utse en *kvalitetsansvarig* samt
- byggnadsnämnden har ett renodlat *tillsynsansvar*.

För detaljerad beskrivning av systemet för tillsyn och kontroll hänvisas till Boverkets handbok *Boken om lov, tillsyn och kontroll*.

Bygglov

Tillstånd till byggande m.m. lämnas enligt bestämmelser i 8 kap. PBL i form av bygglov, rivningslov eller marklov. Ansökningar om lov prövas av kommunens *byggnadsnämnd*, dvs. den eller de nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet och ha det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten.

Sedan den 1 juli 1995 inskränker sig bygglovsprövningen till att avse prövning av lokaliseringen av en byggnad eller annan anläggning, samt utformningen av anläggningen eller tomten, dvs. främst av krav som avser den närmare placeringen och gestaltningen i yttre hänseende.

Bygganmälan

Ansvar gentemot det allmänna för att en byggnad eller annan anläggning uppfyller gällande tekniska krav åvilar byggherren, dvs. den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten. Detta har klargjorts genom att lovprövningen inte längre omfattar projektets tekniska egenskaper och att byggnadsnämnden har ålagts ett renodlat tillsynsansvar rörande dessa egenskaper.⁵

För att ge byggnadsnämnden möjlighet att utöva en effektiv tillsyn över att byggherren tar sitt ansvar tillämpas sedan 1 juli 1995

⁵ Prop. 1993/94:178, s. 61 ff.

ett förfarande med bygganmälan, byggsamråd och en av byggnadsnämnden fastställd kontrollplan för projektet.

Minst tre veckor innan arbeten som anges i 9 kap. 2 § PBL avses att påbörjas, skall byggherren således göra en *bygganmälan* till byggnadsnämnden. Bygganmälan syftar till att ge byggnadsnämnden möjlighet att förbereda sin tillsyn över projektet och att ge nämnden erforderlig tid att preliminärt bedöma kontrollbehovet, bl.a. behovet av byggsamråd. Byggnadsnämnden kan även tidigt behöva förvarna byggherren om att det redan av anmälan framgår att vissa arbeten inte kommer att uppfylla gällande krav och därför inte bör påbörjas innan byggsamråd ägt rum.⁶

Byggsamråd

När en bygganmälan har kommit in skall byggnadsnämnden enligt 9 kap. 7 § PBL, skyndsamt kalla till *byggsamråd*, om det inte är uppenbart obehövt. Kallelse bör ske snarast möjligt efter det att bygganmälan gjorts, så att byggherren får kännedom om att nämnden påkallar byggsamråd innan byggnadsarbetena påbörjas. Om byggnadsnämnden finner att samråd inte är nödvändigt, skall byggherren utan oskäligt dröjsmål meddelas detta för att undvika oklarheter och missförstånd. Samråd skall dock alltid hållas om byggherren begär det.⁷

Vid byggsamrådet skall bl.a. omfattningen, sättet och formen för bestyrkande av byggnadens och anläggningens överensstämmelse med samhällets krav bestämmas. Vid byggsamrådet skall byggnadsnämnden även vid behov informera byggherren om de samhällskrav som ställs på projektet och deras innebörd. Från denna utgångspunkt redovisar byggherren projektet och de tekniska lösningar som han anser tillgodoser kraven. Han skall även presentera en plan över den kontroll och övrig tillsyn som han anser behövs för att verifiera att kraven uppfylls. Byggnadsnämnden skall då i sin tur ta ställning till vilka övriga åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att byggnaden eller anläggningen skall kunna antas komma att uppfylla samhällets krav. Byggnadsnämnden har möjlighet att förvissa sig om att byggherren tar sitt ansvar genom att begära särskilda bestyrkanden av att samhälls-

⁶ Prop. 1993/94:178, s. 64 ff.

⁷ Prop. 1993/94:178, s. 71 f.

kraven är uppfyllda i den utsträckning nämnden anser att det behövs.

Formerna för byggsamrådet har inte detaljreglerats i lag eller föreskrifter utan bör anpassas till förutsättningarna i varje enskilt fall.⁸

Kontrollplan

Resultatet av byggherrens och kommunens genomgång vid byggsamråd skall enligt i 9 kap. 9 § PBL, dokumenteras i en *kontrollplan*, om det inte är uppenbart obehövt. I kontrollplanen skall anges vilken kontroll som skall utföras, vilka intyg och övriga handlingar som skall företas för nämnden samt vilka anmälningar som skall göras till nämnden.

Eftersom byggherren har ansvaret för byggnadens egenskaper och skall tillhandhålla den verifiering av dessa som behövs, är det naturligt att det i första hand är byggherren som lämnar förslag på kontrollsystem och verifieringssätt. Det ankommer således på byggherren att lägga fram förslag på kontrollplan. Byggherrens förslag till kontrollsystem skall godtas, om det inte finns skäl att ifrågasätta kvaliteten på kontrollen.⁹

Krav på besiktning, tillsyn och övrig kontroll enligt 9 kap. 8 § första stycket 2 PBL skall endast ställas i den omfattning och i de avseenden som är nödvändiga för att byggnadsverket skall kunna antas komma att uppfylla de av *sambället* uppställda egenskapskraven. Upprättandet av kontrollplan enligt PBL omfattar således inte projektets förutsättningar som helhet utan bara till den del det omfattas av krav i 3 kap. PBL, inklusive de tekniska kraven i BVL, BVF och Boverkets föreskrifter till dessa.

Inte heller kontrollplanens innehåll eller omfattning har detaljreglerats i lag eller föreskrifter. Det förutsätts att byggnadsnämndens tjänstemän, bl.a. genom riktlinjer som fastställs av byggnadsnämnden, skall prioritera kontrollinsatserna till sådana frågor där kontroll är mest angelägen. Nämnden får därmed ett avgörande inflytande på hur smidigt det nya systemet fungerar.¹⁰

⁸ Prop. 1993/94:178, s.72.

⁹ Prop. 1993/94:178, s. 71 och 121 f.

¹⁰ Prop. 1993/94:178, s. 74.

Kvalitetsansvarig enligt PBL

För att byggnadsarbeten som kräver bygganmälan skall få påbörjas, skall det enligt 9 kap. 13 § PBL, finnas en eller flera *kvalitetsansvariga*, som skall utses av byggherren. Systemet med kvalitetsansvarig är till för att samhället skall ha garantier för att byggherren har tillräcklig kunskap och erfarenhet för att ta sitt ansvar i byggprocessen.

Den kvalitetsansvarige skall enligt bestämmelser i 9 kap. 14 § PBL, antingen ha s.k. *riksbehörighet* eller godkännas av byggnadsnämnden för visst arbete.

Byggherren skall underrätta byggnadsnämnden om vem han utsett till kvalitetsansvarig enligt PBL. Detta måste ske innan arbetena påbörjas och innan byggsamråd ägt rum. Frågan om vem som skall vara kvalitetsansvarig bör dock klaras ut av byggherren betydligt tidigare för att säkerställa en god kvalitetsuppföljning. Redan på projekteringsstadiet görs ofta viktiga vägval som har betydelse för den efterföljande kvalitetskontrollen.¹¹ Den kvalitetsansvarige skall se till att kontrollplanen följs. Även i de fall byggnadsnämnden ansett att det inte krävs någon kontrollplan, skall den kvalitetsansvarige se till att erforderlig kontroll utförs. Han skall vidare delta i byggsamråd och närvara vid besiktningar och andra kontroller.¹²

Den kvalitetsansvarige skall biträda byggherren med tillsyn över kvalitetsstyrningen och kvalitetssäkringen i projektet, så att de väsentliga samhällskraven uppfylls. Om byggherren skulle driva arbetena i strid mot kontrollplanen eller gällande föreskrifter och inte rätta sig efter den kvalitetsansvariges berättigade anvisningar, måste den kvalitetsansvarige lämna sitt uppdrag för att kunna behålla sitt förtroende som kvalitetsansvarig.¹³

Om byggnadsnämnden finner att en kvalitetsansvarig åsidosätter sina skyldigheter, *får* nämnden enligt bestämmelser i 9 kap. 15 § PBL besluta att en annan kvalitetsansvarig skall utses. Om den kvalitetsansvarige har riksbehörighet, *skall* nämnden anmäla sitt beslut till det certifieringsorgan som godkänt denne.

¹¹ Prop. 1993/94:178, s. 80.

¹² Prop. 1993/94:178, s. 125.

¹³ Prop. 1993/94:178, s. 81f.

Slutbevis och användningsförbud

När byggherren har uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa som tillsynsmyndighet, skall nämnden enligt bestämmelser i 9 kap. 10 § första stycket utfärda *slutbevis* om detta. Om verifikationerna inte är tillfredsställande eller byggnadsnämnden känner till brister i byggnaden som inte åtgärdats, skall nämnden enligt 9 kap. 10 § andra stycket utan oskäligt dröjsmål ta ställning till i vilken utsträckning byggnaden får användas innan bristerna är åtgärdade. *Användningsförbud* kan avse både visst slag av användning och användning av viss del av en byggnad.¹⁴

Byggnadsnämndens tillsynsansvar

Om en byggherre missköter sig eller om en byggnad påvisas ha allvarliga brister i föreskrivna avseenden, kan byggnadsnämnden ingripa som *tillsynsmyndighet* enligt bestämmelser i 10 kap. 3 § PBL.

Byggnadsnämnden *får* förbjuda att ett visst byggnads-, rivnings- eller markarbete eller en viss åtgärd fortsätts, om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden strider mot bestämmelserna i PBL eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen. Byggnadsnämnden *får* även förbjuda att ett byggnadsarbete fortsätts innan de uppkomna bristerna avhjälpes, om nämnden finner att byggherren inte följer någon väsentlig del av kontrollplanen. Är det uppenbart att ett arbete eller en åtgärd utförs på ett sådant sätt att det äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, *skall* nämnden förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätts. Byggnadsnämndens förbud enligt 10 kap. 3 § PBL får förenas med vite och gäller med omedelbar verkan.

Det bör i sammanhanget särskilt noteras att bestämmelserna om slutbevis och användningsförbud i 9 kap. 10 § PBL är utformade främst med avseende på mindre omfattande men betydelsefulla brister och skall ses främst som ett effektivt komplement till byggnadsnämndens möjligheter att ingripa som tillsynsmyndighet med stöd av 10 kap. 3 §.¹⁵

¹⁴ Prop. 1993/94:178, s. 75f samt s. 123 f.

¹⁵ Prop. 1993/94:178, s. 124.

5.1.3 Systemet fungerar dåligt

Kommunförbundet, Boverket m.fl. har i olika sammanhang påpekat att systemet för tillsyn och kontroll enligt PBL inte säkerställer att byggnadsverken uppfyller samhällets krav. Det har bl.a. anförts att byggherrarnas och entreprenörernas kontroll- och kvalitets-system inte fungerar i praktiken, att den kvalitetsansvariges roll är oklar samt att byggnadsnämndernas resurser att utöva tillsyn över byggandet är otillräckliga.

Boverkets rapporter om den kommunala tillsynen m.m.

Boverket har på uppdrag av regeringen vid två tillfällen under åren 2001 och 2002 studerat hur systemet för tillsyn och kontroll fungerar i praktiken och vilka resurser kommuner och länsstyrelser avsätter för tillsyn av systemet.¹⁶

Boverkets första rapport grundar sig på en enkät som under våren år 2001 skickades ut till samtliga 289 kommuner. 234 kommuner svarade på enkäten. Frågorna hade utformats i samarbete med kommunförbundet och berörde såväl ärendemängder som personalresurser, tillsynsarbetet, taxor och hanteringen av slutbevis. Resultaten visar bl.a. att ett påfallande stort antal byggnadsnämnder (ett 60-tal av dem som svarat på Boverkets fråga) gör tillsynsbesök på byggarbetsplatser högst 5 ggr per år. Av dessa gör knappt hälften inga tillsynsbesök alls, utom vid anmälan från allmänheten eller då det påfordrats av de ansvariga för projektet. Orsaken anges i regel vara resursbrist. En överväldigande majoritet, 160 kommuner, har minskat antalet tillsynsbesök under de senaste fem åren. Byggnadsnämnderna är också sparsamma med att använda sanktionssystemet. 56 procent av de undersökta nämnderna har inte gjort påpekande eller utfärdat något föreläggande i samband med tillsynsbesök sedan PBL-reformen 1995. Vissa kommuner uppgav att det ringa antalet sanktioner beror på att tillsynen alltmer sker i dialogform. Boverket påpekade att detta i sig ligger i linje med modern syn på tillsynsarbete. Boverket konstaterar även att av de projekt som varit aktuella för *slutbevis*, har endast hälften begärt slutbevis.

¹⁶ Boverket dnr 10810-881/2001 och 10810-882/2001, våren 2001 samt 10810-1137/2002, nov. 2002.

Boverket konstaterar också i sin analys att de kommuner som inte svarat på enkäten, knappt 20 procent, främst utgörs av små kommuner med en folkmängd mindre än 10 000 invånare. De utblivna svaren tycks, enligt efterkontroller, i huvudsak bero på resursbrist. Boverket bedömer att resultaten torde ha visat på en ännu mindre omfattning av kommunernas tillsyn om alla kommuner svarat på enkäten.

Under våren 2001 tillställde Boverket även samtliga länsstyrelser en enkät om vilka resurser länsstyrelserna avsatte för tillsyn över byggandet i respektive län. Samtliga län besvarade enkäten.

Antalet personer som arbetar med plan- och byggfrågor varierar från 1 till 33 per länsstyrelse. Av dem arbetar mellan 0 och 10 personer med tillsynsfrågor. Boverket konstaterar att förhållandet mellan personalresurser för tillsynsfrågor i förhållande till andra ärenden inom plan- och byggnadsväsendet är mycket sned och drar slutsatsen att länsstyrelserna i praktiken saknar möjligheter att utöva tillsyn över byggväsendet. Endast på fem länsstyrelser arbetar all personal för plan- och byggfrågor även med tillsynsfrågor, medan sex länsstyrelser anger att inte någon arbetar med tillsynsfrågor. Fyra länsstyrelser avsätter mellan 0,1 och 0,4 personer per år för tillsyn över byggandet.

I november 2002 har Boverket, på uppdrag av regeringen på nytt sammanställt och kommenterat uppgifter som länsstyrelserna inhämtat om bl.a. kommunernas tillsyn och kontroll av byggnadsarbeten. Rapporten förstärker den bild som framträdde redan våren 2001. Boverket konstaterar bl.a. att mycket talar för att brist på resurser och politisk prioritering samt försvagad kompetens hos den personal som arbetar med frågor om tillsyn och kontroll utgör de allt annat överskuggande hindren för en fungerande kontroll- och tillsynsprocess inom byggandet. Boverket menar dessutom att ett dominerande intryck vid genomgången av redovisningarna är att många kommuner nästan inte utövar någon uppsökande tillsynsverksamhet alls. De flesta kommuner som utövar sådan tillsyn uppger att denna är av begränsad omfattning. Flera länsstyrelser uppger att de inte har vare sig resurser eller kompetens för att utöva den tillsyn de är skyldiga att utöva enligt PBL när det gäller kontroll- och tillsynsfrågor. En länsstyrelse uppger att den inte utför någon tillsyn överhuvudtaget på detta område

Kommissionens bedömning

Vid kommissionens utfrågningar har företrädare för olika aktörer framfört att kvalitetssäkringen på fältet inte fungerar som det var tänkt. Trots att företagen ofta är kvalitetscertifierade, är slutbesiktningensprotokollen fulla av anmärkningar om fel i entreprenaderna. Många byggherrar saknar även kompetens att följa upp kvaliteten i sina projekt, på ett sådant sätt som lagstiftarna förutsatt. Kontrollplaner fylls i och signeras i efterhand och provningar och mätningar som antecknats i kontrollplaner har aldrig utförts. Bristerna förefaller vara utbredda och förekommer, enligt vad kommissionen inhämtat, på alla nivåer och i de flesta projekt. Aktörerna menar att egenkontrollen och kvalitetsledningssystemen inte alls fungerar. Om bristerna är så vanligt förekommande som rapporterats till kommissionen, tyder det på allvarliga brister i företagens kontrollsystem. Det kan heller inte uteslutas att det finns ett direkt orsaks samband mellan det ökande antalet fel i byggandet och de neddragningar i kommunernas tillsyns- och kontrollverksamhet, som Boverket påvisat.

Att förväntningarna på PBL:s system för tillsyn och kontroll inte infriats beror enligt kommissionens bedömning inte på några avgörande fel i regelverket i sig. Många har understrukt att systemet är principiellt riktigt tänkt. Huvudproblemet förefaller i stället vara att reglerna inte tillämpas på avsett sätt. En utbredd osäkerhet hos inblandande aktörer om sin roll i systemet och egna rättigheter och skyldigheter har lett till att kvalitetssäkringen inte fungerar på det sätt lagstiftaren förutsatt. Minskade resurser hos byggnadsnämnderna och i vissa fall en misstro mot systemet har lett till en situation där kommunerna i många fall släppt all tillsyn. Byggherrarna har heller inte förstått sin nya roll eller stärkt sin kompetens på området. Kommissionen delar uppfattningen att PBL:s system för tillsyn och kontroll inte fungerar på avsett sätt och att detta delvis beror på oklarheter i systemet. Justeringar bör därför göras. Inte minst måste parternas ansvar tydliggöras, byggherrens roll preciseras och den kvalitetsansvariges kompetens säkerställas. Viktigast torde dock vara att tillse att parterna tillämpar systemet som det var tänkt och tar det ansvar som systemet förutsätter.

5.1.4 Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen

Regeringen tillsatte i juni 2002 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt att lämna förslag till de lagändringar som behövs.¹⁷ Kommittén skall bland annat se över frågor om kontrollsystemet och den kvalitetsansvariges roll och kompetens. Enligt direktiven skall utgångspunkten för översynen i dessa delar vara att den nu gällande ansvarsfördelningen mellan samhället och enskilda i sina huvuddrag inte bör ändras. Enligt direktiven bör kommittén i det sammanhanget särskilt belysa den förändrade byggherrerollen liksom frågor om ansvar.¹⁸

5.2 Entreprenadbestämmelser

5.2.1 Allmänna bestämmelser för byggnads- anläggnings- och installationsentreprenader, m.m.

Systemet för tillsyn och kontroll enligt PBL skall säkerställa att byggnader eller anläggningar skall kunna antas komma att uppfylla *samhällets krav* på byggnadsverk. Krav på särskilda funktioner med hänsyn till en viss kundkrets eller användning, materialval och utrustningsstandard utöver samhällskraven regleras däremot i avtalet mellan berörda parter i projektet. Dessutom finns en rad frågor utöver byggnadsverkets utförande som behöver regleras såsom ansvar vid dröjsmål eller hur eventuella tvister skall behandlas.

Rättsförhållanden mellan beställare, konsulter och entreprenörer i byggsektorn regleras i regel genom standardiserade avtalsvillkor. De från praktisk synpunkt viktigaste regelverket utgörs av *Allmänna bestämmelser för byggnads- anläggnings- och installationsentreprenader*, AB 92, och motsvarande bestämmelser för totalentreprenader, ABT 94. Bestämmelserna är avsedda att på ett heltäckande sätt reglera vad som skall gälla i rättsförhållandet mellan parterna.

AB 92 utgör ett resultat av förhandlingar mellan företrädare för olika intressenter i byggsektorn inom *Föreningen Byggnadets Kontraktsskommitté*, BKK. I BKK finns företrädare för bl.a. Sveriges Byggindustrier, Landstingsförbundet, Kommunförbundet, Fastighetsverket, Vägverket, Byggherreföreningen, HSB:s Riksförbund, SABO, Riksbyggen och branschföreningar inom installationssek-

¹⁷ M 2002:05, Dir. 2002:97.

¹⁸ Dir. 2002:97, s. 18 f.

torn representerade. Inom BKK har förutom AB 92 också förhandlats fram bestämmelser för s.k. totalentreprenad, ABT 94.

Branschpraxis

För att standardiserade kontraktsvillkor skall gälla mellan parter krävs normalt att en hänvisning till dem sker i avtalet. Under vissa förutsättningar kan standardvillkor utgöra avtalsinnehåll även om en sådan hänvisning saknas. Det torde generellt sett gälla då bestämmelserna är, eller kan antas vara, väl kända för båda parter och används så regelmässigt på den aktuella marknaden att dess tillämpning kan anses utgöra *branschpraxis*.¹⁹ AB 92 och ABT 94 är så väl inarbetade och under så lång tid tillämpade formulär att det inte sällan kan antas bli avtalsinnehåll utan särskild hänvisning i kontrakt eller liknande handling. I vilken utsträckning standardvillkor skall tillämpas mellan parterna måste dock avgöras genom avtalstolkning utifrån en sammanvägd bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Parterna disponerar över avtalsinnehållet

Parterna disponerar fritt över innehållet i AB och kan överenskomma om ändrad garantitid, särskilda betalningsvillkor eller besiktningsförfaranden. Dessutom bestäms entreprenadens omfattning och innehåll och det individuella avtalsinnehållet t.ex. storleken på entreprenörens administrativa påslag på vissa kostnadsposter, entreprenadtiden och kontraktssumman direkt mellan parterna. Detta sker i en rad handlingar såsom kontrakt, beställningsskrivelse, anbud, administrativa föreskrifter, betalningsplan, mängdbeskrivningar, å-prislistor, tekniska beskrivningar och ritningar. Kontraktshandlingarna kompletterar normalt varandra, om inte omständigheterna föranleder annat. Ändringar och tillägg till AB:s standardbestämmelser kan skrivas in i en eller flera av dessa handlingar. För att en sådan överenskommelse med säkerhet skall bli giltig krävs dock att den görs i en kontraktshandling med högre dignitet än AB:s bestämmelser. Kontraktshandlingarna gäller nämligen inbördes i en särskild ordning som anges i 1 kap 3 § AB 92. Om motstridiga uppgifter förekommer i olika kontraktshandlingar

¹⁹ Bernitz, Ulf, Standardavtalsrätt, 5 uppl, Marknadsrättsförlaget AB, Stockholm, 1991, s. 30 f.

skall således uppgift som lämnas i handling med högre dignitet gälla, om inte omständigheterna uppenbarligen föranleder till annat.

Enligt standardvillkoren har endast kontraktet högre dignitet än bestämmelserna i AB 92. För att t.ex. en överenskommelse om längre garantitid än som anges i 4 kap. 7 § AB 92 skall bli giltig, krävs att uppgiften skrivs in direkt i kontraktet. Avtalsvillkoret kan även skrivas in i t.ex. särskilda *administrativa föreskrifter*.²⁰ I det fallet måste det dock anges i kontraktet att uppgifter i de administrativa föreskrifterna skall gälla före motsvarande uppgift i AB 92. En vanlig teknik för att få uppgifter i övriga kontraktshandlingar att gälla före uppgifter i AB 92 är att i kontraktet ange att handlingarna, med ändring av vad som anges i AB, skall gälla i en annan ordning. På så sätt kan parterna om de så önskar anpassa vissa av AB:s standardregler till den aktuella avtalssituationen och ändå ha kvar etablerade och allmänt accepterade standardvillkor för huvuddelen av överenskommelsen.

Det bör särskilt noteras att det inte finns något formellt krav på att entreprenadavtal måste vara skriftliga och att även muntliga avtal är giltiga. I de fall ett muntligt avtal träffats, kan det vara svårt att i efterhand styrka att avtalet innehåller avvikelser i förhållande till standardvillkoren. Den typen av avtalade avvikelser bör därför alltid dokumenteras skriftligt.

Särskilda bestämmelser tillämpas vid totalentreprenader

Innehållet i AB 92 är särskilt anpassat för olika slag av entreprenader inom byggsektorn där entreprenören utför ett visst arbete baserat på handlingar som beställaren tillhandahåller, s.k. *utförandeentreprenad*. Förfarandet innebär att entreprenören ansvarar för att arbetet överensstämmer med de krav som uttrycks i kontraktshandlingarna, inklusive ritningar och beskrivningar, men inte för att kraven i sig är rätt ställda eller heltäckande. I vissa fall sluter dock beställaren avtal med en entreprenör som innebär att även hela eller en väsentlig del av projekteringen skall ingå i entreprenörens ansvar och åtagande, s.k. *totalentreprenad*. I sådana fall måste delvis andra bestämmelser för entreprenadens genomförande och för ansvarsfördelningen mellan parterna tillämpas. För detta ändamål har BKK arbetat fram *Allmänna Bestämmelser för totalentreprenad*.

²⁰ Jfr. m avsnitt 5.2.9.

nader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten, ABT 94. Bestämmelserna i ABT 94 bygger på bestämmelserna i AB 92 och följer samma disposition. I det följande beskrivs några av AB:s bestämmelser. Beskrivningen utgår ifrån vad som anges i AB 92 och då det är av betydelse för tillämpning eller tolkning anges särskilt om det i ABT 94 finns bestämmelser med annan innebörd.

5.2.2 Parternas ansvar för fel

Eftersom *fel* i entreprenaden kan leda till påföljder för entreprenören såsom krav på avhjälpande av felet, avdrag på entreprenadsumman eller krav på skadestånd, är det viktigt att definiera vad som skall anses utgöra fel. Med fel avses enligt begreppsbestämningarna i AB/ABT *när del av entreprenaden inte utförts eller inte utförts kontraktsevenligt.*

AB:s definition av fel är väsentligt snävare än vad som gäller inom allmän köprätt. Enligt 17 § *köplagen* (1990:931) skall t.ex. varan i fråga om art, mängd, kvalitet och andra egenskaper överensstämma med vad som följer av avtalet. Så långt tycks entreprenadbestämmelserna motsvara köplagens regler. Skrivningen "följer av avtalet" möjliggör emellertid en avsevärt vidare avtalsstolkning än vad som synes vara fallet när det gäller entreprenadbestämmelserna på denna punkt²¹. Av 17 § 2 stycket köplagen framgår också att en vara skall vara ägnad för det ändamål för vilket varor av samma slag normalt används eller det särskilda ändamål för vilket varan skall användas i det enskilda fallet, förutsatt bl.a. att säljaren måste ha insett detta särskilda ändamål. Varan skall enligt samma lagrum också ha de egenskaper säljaren hänvisat till genom prov eller modell. Om varan avviker i något avseende från vad som nu sagts skall den anses felaktig, liksom om den på annat sätt avviker från vad köparen med fog kunnat förutsätta. Varan skall också, enligt 18 § köplagen, anses felaktig om den inte överensstämmer med uppgifter om dess egenskaper och användning som någon annan än säljaren, t.ex. företrädare för tidigare säljled lämnat före köpet, t.ex. genom marknadsföring, och uppgiften kan antas ha inverkat på köpet. I konsumentförhållanden gäller dessutom bl.a. att tjänsten skall anses felaktig om resultatet påverkats av att uppdragstagaren inte utfört tjänsten fackmässigt eller inte med tillbörlig omsorg

²¹ Prop. 1988/89:76, sid. 84.

tagit tillvara beställarens intressen och samrått med denne i den utsträckning som behövs och är möjligt.

Entreprenören ansvarar endast för fel i relation till kontraktsinnehållet

Av det tidigare sagda följer att en entreprenör som utför en olämplig konstruktion, t.ex. med för klena dimensioner eller bristfälligt fuktskydd, men i enlighet med kontraktshandlingarna, kan undgå ansvar för fel, om det som byggts är i enlighet med kontraktshandlingarna. Enligt 1 kap. 14 § AB 92 svarar entreprenören visserligen för att författningar iakttas i den utsträckning de berör hans åtagande.²² Vid utförandeentreprenad omfattar denna skyldighet dock främst arbetenas utförande, och inte att det färdiga resultatet sammantaget kommer att uppfylla exempelvis tekniska krav på byggnaden. Det finns dessutom en uttrycklig regel i 1 kap 6 § AB 92 som anger att den part som tillhandahållit uppgifter, undersökningsmaterial och handlingar jämte däri angivna konstruktioner svarar för riktigheten av dem. Det kan därför i princip vara fullt kontraktsevenligt att bygga ett hus utan värmesystem, fönster eller tak om det är i överensstämmelse med kontraktshandlingarna. Det har heller ingen betydelse att entreprenören rimligen borde förstå att byggnaden i ett sådant fall blir obrukbar.²³

Bestämmelserna i 1 kap. 13 § ABT 94 är annorlunda formulerade och har delvis annan innebörd. Vid totalentreprenad ansvarar entreprenören för hela eller en stor del av projekteringen. Därmed är entreprenören vid totalentreprenad skyldig att även följa de författningar som styr själva projekteringen, utöver vad som styr sättet för entreprenadens genomförande. Bestämmelsen om parternas ansvar för uppgifter som tillhandahålls finns även i ABT 94, men med delvis annan lydelse och omfattning. Uppgifter i handlingar om val av tekniska lösningar och konstruktioner förutsätts då ingå i entreprenörens åtagande. Om beställaren vid totalentreprenad har föreskrivit eller fordrat viss teknisk lösning, vilket inte är ovanligt, skall dock ett utförande enligt lösningen anses uppfylla kontraktsevenliga fordringar. Entreprenören är dock normalt skyldig att anpassa sina lösningar i övrigt till beställarens krav. Entreprenö-

²² Med *författningar* avses enligt AB:s begreppsbestämningar lag, förordning och andra bindande regler enligt kap. 8 Regeringsformen (1974:152).

²³ Liman, Lars-Otto, Entreprenad- och konsulträtt, fjärde upplagan 1994, s. 70.

ren kan, om han så önskar, friskriva sig från ansvar för följdfelet som uppstår på grund av den av beställaren föreskrivna lösningen.²⁴

Enligt bestämmelser i 2 kap. 1 § 2 stycket AB/ABT skall entreprenören utföra sitt åtagande fackmässigt. Det kan naturligtvis ifrågasättas om det är fackmässigt av entreprenören att bygga på ett sätt som han inser eller borde inse är olämpligt. Det kan också tyckas att fackmässigheten borde kräva att entreprenören i ett sådant läge samråder med beställaren, eller rent av, avråder från det olämpliga utförandet. Med den uttryckliga definition av fel som gäller enligt entreprenadbestämmelserna är det nog svårt att göra gällande att ett uteblivet samråd eller avrådande i en situation som den beskrivna skulle leda till någon form av felansvar för entreprenören. Däremot kan under vissa förutsättningar skadestånd ifrågakomma med stöd av 1 kap. 10 § AB 92. Vid entreprenadavtal som även inkluderar ansvar för projekteringen, dvs. totalentreprenad, har entreprenören givetvis normalt ett större ansvar för utförandet än vid en ren utförandeentreprenad. Den grundläggande principen, att det bara skall anses föreligga fel om utförandet strider mot kontraktshandlingarnas innehåll, gäller dock även i det fallet.

Bestämmelserna i AB/ABT förutsätter jämnstarka avtalsparter

Denna till synes entreprenörvänliga ordning bygger delvis på förutsättningen att parterna är jämnstarka eller rent av att byggherren är den starkare parten. Bestämmelserna har bl.a. motiverats med att byggherren har tillgång till expertis i form av arkitekter och konsulter och kan utnyttja deras kompetens under så lång tid han önskar, medan förfrågningsunderlag och andra kontraktshandlingar färdigställs. För entreprenören står däremot bara en kortare frist till förfogande inom vilken förfrågningsunderlaget skall bedömas och anbud avges. Den enskilde entreprenören anses också sakna tillräcklig överblick över helheten. Om en viktig del av byggnaden saknas i förfrågningsunderlaget behöver det enligt ett i branschen vanligt synsätt inte vara tecken på att det är bortglömt eller att underlaget är felaktigt. Byggnadsdelen eller åtgärden kan ju ingå i någon annan delentreprenad. Härtill kommer att alla anbudsgivare skall kunna lämna anbud utifrån konkurrensneutrala förutsättningar, dvs. man utgår från att uppgifterna i förfrågningsunderlaget

²⁴ Jfr. 1 kap. 7 § ABT 94.

är korrekta så länge beställaren inte meddelar annat.²⁵ Anbudsgivaren har därvid, enligt 1 kap. 4 § AB/ABT, en uttalad rätt att i händelse av motstridiga uppgifter utgå från den uppgift som innebär lägst kostnad för entreprenören, om inte omständigheterna föranleder annat.

5.2.3 Besiktningar

För att konstatera om det som *utförts* överensstämmer med det som *avtalats* används inom byggsektorn ett besiktningsförfarande. Syftet med besiktningen är att med noggrant iakttagande av parternas rätt undersöka i vad mån entreprenaden eller del av den uppfyller kontraktensliga fordringar. Fel som upptäcks vid besiktningen skall antecknas i ett utlåtande från besiktningen.

AB/ABT skiljer på sex olika typer av besiktningar

Besiktning kan förekomma i olika skeden av entreprenadens färdigställande, men även efter det att entreprenaden färdigställts och överlämnats. AB/ABT skiljer på sex olika typer av besiktningsförfaranden.

Under arbetets fortskridande kan part av olika skäl som anges i 7 kap. 1 § AB/ABT påkalla att vissa arbetsmoment eller delar av entreprenaden skall besiktigas genom *förbesiktning*. Förbesiktning skall då verkställas utan dröjsmål.

Då arbetena färdigställts skall dessa besiktigas genom att det utförs en *slutbesiktning*. Slutbesiktningen genomförs normalt vid kontraktstidens utgång, eller om entreprenaden blivit försenad, så snart arbetena färdigställts.

Då eventuella besiktningsanmärkningar rättats till och entreprenaden blivit godkänd börjar garantitiden löpa. Före garantitidens utgång verkställs normalt *garantibesiktning*, om inte parterna överenskommer om annat.

För sådana fel som beställaren skriftligen påtalar inom tre månader efter entreprenadens godkännande eller som framträtt efter garantitidens utgång kan part påkalla *särskild besiktning* avseende den felaktiga delen. Särskild besiktning verkställs utan dröjsmål efter påkallandet.

²⁵ Liman i not 22 a a s 71.

För att fastställa om ett fel blivit tillrättat på ett kontraktsevenligt sätt kan part påkalla *efterbesiktning*. Efterbesiktning skall normalt verkställas så snart ett fel är tillrättat.

Om någon av parterna inte är nöjd med resultatet av en besiktning, kan den missnöjde parten skriftligen påkalla *överbesiktning*. Genom överbesiktningen prövas de frågor som föranlett besiktningen, såsom fråga om entreprenadens godkännande, förekomsten av fel eller ansvar för fel. Överbesiktning verkställs av en särskild *nämnd*. Nämnden skall bestå av tre personer. Två utses av parterna var för sig och dessa två utser sedan den tredje, som tillika skall vara nämndens ordförande.

Besiktningensman

Besiktningar verkställs, med undantag för överbesiktning, normalt av en *besiktningensman*. Besiktningensmannen skall, enligt 7 kap. 8 § AB/ABT, normalt utses av beställaren och vara en "därtill lämpad person". Om parterna så önskar kan besiktningen även utföras av en besiktningensman som utses av parterna gemensamt eller en nämnd som tillsätts på samma sätt som vid överbesiktning.

Besiktningarnas rättsverkan

Besiktningarna, särskilt slutbesiktningen, är mycket viktiga inom entreprenadrätten eftersom en rad betydande rättsverkningar knyts till besiktningensresultatet. En huvudregel, som framgår av 7 kap. 13 § AB/ABT, är t.ex. att beställaren normalt inte har rätt att påtala andra fel än dem som antecknats i utlåtande vid besiktning. Av 7 kap 25 § AB/ABT framgår också att entreprenören normalt bara är skyldig att avhjälpa sådana fel som antecknats i besiktningensprotokollet. Denna grundprincip gällde i tidigare versioner av bestämmelserna exklusivt, dock med undantag för fel som funnits vid slutbesiktningen, men då varken märkts eller bort märkas. I AB 92 och ABT 94 har ytterligare två undantag införts. Beställaren har numera även rätt att åberopa fel som påtalas skriftligen hos entreprenören inom tre månader från entreprenadtidens utgång och fel som beställaren påpekat vid slutbesiktningen, men som besiktningensmannen inte bedömt utgöra fel.

I ABT 94 befrias entreprenören från ansvar för fel som är en direkt följd av att beställaren underlåtit att upplysa om förutsättningar av särpräglad art, som entreprenören inte rimligen bort känna till. Beställaren har enligt ABT 94 dessutom möjlighet att, utöver vad som framgår av AB 92, påtala fel som kan konstateras endast genom mätning, provning eller nyttjande.

5.2.4 Godkännande av entreprenaden

Vid slutbesiktning skall besiktningsmannen *godkänna* entreprenaden om det inte föreligger fel. Förekomsten av fel av mindre betydelse får dock inte utgöra hinder för godkännande. Om entreprenaden inte godkänns skall besiktningsmannen föreskriva om fortsatt slutbesiktning och hur den skall verkställas.

Tidpunkten för entreprenadens godkännande är en viktig uppgift av flera skäl. Dels börjar garantitiden för entreprenaden att löpa från dagen för entreprenadens godkännande, dels kan ett uteblivet godkännande innebära att entreprenaden blir försenad, varvid *vite* kan utgå enligt 5 kap 1 § AB/ABT i den mån det följer av kontraktet. Vitet beräknas per påbörjad vecka varmed entreprenören överskrider kontraktstiden och i övrigt enligt vad som framgår av kontraktet.

5.2.5 Avhjälpan av fel

Reglerna i AB/ABT om avhjälpan av fel överensstämmer i stora drag med de villkor som tillämpas i allmän köprätt avseende skyldighet att avhjälpa fel, prisavdrag och skadestånd. En principiellt viktig bestämmelse bör dock lyftas fram särskilt, nämligen bestämmelsen om s.k. *prestandavite*.

Prestandavite

Entreprenören är inte skyldig att avhjälpa fel som inte i väsentlig grad påverkar entreprenadens bestånd eller utseende eller möjligheten att använda den på ändamålsenligt sätt, om det skulle vara oskäligt med hänsyn till kostnaden för att avhjälpa felet eller med hänsyn till andra omständigheter. Beställaren är då enligt bestäm-

meler i 7 kap. 26 § AB/ABT i stället berättigad till visst avdrag på entreprenadsumman, s.k. prestandavite.

5.2.6 Garantitid

För entreprenaden gäller enligt 4 kap. 7 § AB/ABT en *garantitid* om 2 år från den tidpunkt då entreprenaden godkändes, om inte parterna i det enskilda fallet kommit överens om en annan garantitid. Om entreprenören dröjer avsevärt med att avhjälpa fel som noterats vid slutbesiktningen kan besiktningsmannen vid efterbesiktning föreskriva en *förlängd garantitid* för berört arbete motsvarande tiden mellan slutbesiktningen och godkänd efterbesiktning.

Förlängd garantitid kan även föreskrivas för arbete till avhjälpan av fel som framträder under garantitiden, dock innebärande högst en fördubbling av garantitiden.

5.2.7 Parternas ansvar i övrigt

Av 1 kap. 10 § AB 92 framgår att part utan dröjsmål skall underätta motparten bl.a. om det upptäcks att kontraktshandlingarna är bristfälliga eller annars utformade på ett sätt som kan leda till olägenheter eller ett olämpligt utförande av byggnaden. Skadestånd kan utgå om part inte fullgör denna skyldighet. De begränsningar i entreprenörens felansvar som beskrivits i avsnitt 5.3.2 lindras i viss mån av denna regel. Det skall emellertid påpekas att de påföljder utöver skadestånd, som kan tillämpas vid ansvar för fel, inte kan ifrågakomma vid en utebliven underrättelse enligt 1 kap. 10 §.

Efter garantitidens utgång svarar entreprenören endast för *väsentliga* fel i entreprenaden som beror på att entreprenören varit *vårdslös*. Detta ansvar gäller under allmän preskriptionstid, d.v.s. tio år räknat från garantitidens början.

5.2.8 Tvist

Tvister på grund av kontraktet skall enligt bestämmelser i 9 kap. 1 § AB/ABT normalt avgöras genom skiljedom enligt lagen (1929:145) om skiljemän, om inte annat överenskommit mellan parterna. Vissa undantag från denna huvudregel anges dock i bestämmelserna.

Förfarandet med skiljemän är ytterligare ett uttryck för att bestämmelserna i AB/ABT är avsedda att tillämpas mellan jämbördiga parter, såväl kompetensmässigt som ekonomiskt. Numera är det dock relativt vanligt att parterna, med ändring av vad som anges i AB/ABT, överenskommer att tvister härrörande ur kontraktshandlingarna skall avgöras av svensk domstol och inte av skiljenämnd.

5.2.9 Administrativa föreskrifter, AF

För att reglera projektspecifika frågor används normalt ett system med *Administrativa föreskrifter* (AF). AF används som ett komplement till såväl förfrågningsunderlaget som kontraktet och innehåller uppgifter som är nödvändiga för att reglera parternas inbördes skyldigheter, rättigheter och ansvar. AF-delen behövs dels för att den som lämnar anbud på projektet skall veta vilka krav beställaren ställer i en mängd viktiga frågor, dels för att parternas inbördes relationer skall kunna kopplas mer konkret till det aktuella objektet än vad som framgår av standardbestämmelserna i AB/ABT.

Byggtjänsts AMA-system omfattar även *Administrativa föreskrifter för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader* (AF AMA 98). Innehållet och strukturen i AF AMA har kommit att bilda mall för hur AF-delen bör byggas upp som ett effektivt komplement till AB/ABT:s standardregler.²⁶

AF-delen är byggherrens viktigaste styrinstrument

Det är genom bestämmelserna i AF-delen som byggherren bestämmer villkoren för anbudsgivningen, anbudsprövningen och upphandlingen. I AF-delen regleras hur parterna skall organisera sitt arbete, hur arbetena skall bedrivas, hur arbetsplatsen skall organiseras samt vilken tillsyn, kontroll och provning som krävs och vem som gör vad. Frågor om parternas inbördes ansvar liksom garanti- och försäkringsfrågor, krav på miljö- och kvalitetsledning m.m. läggs fast genom bestämmelser i AF-delen, liksom betalningsvillkor o.d.

²⁶ AMA används för att upprätta bygg- och installationsbeskrivningar vid upphandling och genomförande av byggprojekt. Svensk Byggtjänst är huvudman för referensverket AMA.

Om någon av parterna inte är nöjd med vissa delar av standardbestämmelserna kan man i AF-delen göra tillägg till eller helt skriva bort delar av bestämmelserna i AB/ABT. Om AF-delen då innehåller bestämmelser som strider emot eller kompletterar de bestämmelser som finns i AB/ABT är det, som tidigare nämnts, nödvändigt att i kontraktet ange att AF-delen skall gälla före bestämmelserna i AB/ABT, eftersom kontraktet är den enda handling som enligt standardbestämmelserna i AB/ABT är överordnad dessa bestämmelser.

Om byggherren t.ex. önskar längre garantitid än som föreskrivs i AB/ABT eller t.ex. motsätter sig möjligheten för entreprenören att genom s.k. prestandavite slippa byta ut material eller komponenter som inte motsvarar beställningen, kan byggherren skriva in detta i AF-delen. Entreprenören kan naturligtvis motsätta sig ett sådant krav och vägra skriva kontrakt med de villkor som byggherren ställt upp. Det slutliga utfallet beror då på parternas förhandlingsförmåga.

5.2.10 Översyn av AB/ABT

Ett arbete har inletts inom BKK med en översyn av de allmänna bestämmelserna i AB 92 som ett första steg. Syftet med översynen är i första hand att förenkla och uppdatera bestämmelserna. Förhandlingarna går emellertid trögt och avstannade nästan helt under våren år 2002 då företrädare för byggherrarna förde fram krav på sakliga förändringar i bestämmelserna. Byggherrarna ville bl.a. diskutera krav på en förlängning av garantitiden till minst 5 år och förslag som skulle minska besiktningens avskärande verkan för byggherrens möjligheter att åberopa fel i entreprenaden. Parterna har då detta skrivs i november år 2002 ännu inte hittat någon gemensam ståndpunkt i frågan.

5.2.11 Särskilda villkor för entreprenader då enskild konsument är köpare

Då beställaren är enskild konsument skall AB 92 eller ABT 94 inte användas. Vid tjänster på fast egendom såsom om- eller tillbyggnad av småhus skall i stället konsumenttjänstlagen (1987:716) tillämpas. Lagen är tvingande till konsumentens fördel, vilket innebär att av-

talsvillkor är ogiltiga om de leder till sämre rättigheter för konsumenten än vad som följer av lagen.

Särskilda villkor gällde för statlig bostadsbyggnadssubvention till småhus

Konsumenttjänstlagen tillämpades tidigare inte för arbeten på fast egendom under förutsättning att konsumenten tillförsäkras ett sådant garanti-, försäkrings- och avtalsskydd som ställts som villkor för statlig bostadsfinansiering.²⁷ Den närmare innebörden härav var att konsumenten skulle ha en *färdigställandegaranti*, dvs. en garanti för att arbetena skulle bli färdigställda enligt avtalet, även om näringsidkaren försattes i konkurs. Denna s.k. *småhusgaranti* skulle utöver färdigställandegarantin även omfatta en *ansvarsutfästelse* som täckte åtgärdandet av skador som visade sig under tiden från slutbesiktningens godkännande och tio år framåt.

Utöver småhusgarantin krävdes för att erhålla statliga räntesubventioner till egnahem eller småhus upplåtna med bostadsrätt, att köparen tillförsäkrades en tillräckligt stark ställning i avtalsförhållandet till säljaren, ett s.k. *avtalsskydd*.

Avtalsskyddet ansågs uppfyllt om *Allmänna bestämmelser för småhusentreprenader där enskild konsument är köpare*, ABS 95, tillämpats vid avtalsskrivandet. ABS 95 är ett resultat av förhandlingar mellan Konsumentverket och företrädare för byggentreprenörer och småhusfabrikanter. Systematiken i ABS 95 bygger i stora delar på AB 92, men reglerna har på ett antal punkter anpassats till konsumentförhållanden.

Behov av översyn av avtalsvillkoren då enskild konsument är köpare

Sedan de statliga räntebidragen till uppförande och ändring av småhus upplåtna med äganderätt upphört och kravet på produktionsgaranti inte längre kan hävdas med stöd av statliga bidragsregler, har ett behov uppstått av en ny konstruktion av konsumentskyddet i denna del. Småhusutredningen föreslog i november 2000 att en rad väsentliga regler ur ABS 95 skall föras över till Konsumenttjänstlagen och gälla vid småhusentreprenader för att tillförsäkra den som

²⁷ Jfr. 8 § förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention.

låter uppföra eller ändra ett småhus ett tillräckligt entreprenadskydd.²⁸

5.2.12 Konsultuppdrag

I rättsförhållanden mellan konsulter och deras motparter, t.ex. byggherrar, entreprenörer eller andra konsulter, tillämpas normalt *Allmänna Bestämmelser för Konsultuppdrag inom arkitekt- och ingenjörsvksamhet av år 1996*, ABK 96. ABK 96 utgör ett resultat av förhandlingar mellan BKK och Arkitekt- och Ingenjörsföretagen.²⁹

Konsultuppdragets omfattning

Konsultuppdragets omfattning kan bestämmas endera genom samråd eller anbuds konkurrens. Vid *samråd* förutsätts att beställaren tillsammans med konsulten preciserar uppdraget till omfattning och kvalitetsnivå, föreslår form och detaljeringsgrad för redovisningen samt upprättar budget för uppdraget om arvudet är rörligt. Om parterna inte kan enas vid samrådet har endera parten rätt att avbryta uppdraget med omedelbar verkan och utan annan ersättnings skyldighet för beställaren än skälig ersättning till konsulten för utfört arbete.

Vid *anbudskonkurrens* bestäms uppdragets omfattning av kontraktshandlingarna. De olika kontraktshandlingarna rangordnas enligt samma principer som i AB/ABT. Det innebär, liksom för entreprenader, att ändringar av och ev. tillägg till de allmänna bestämmelserna måste regleras i kontraktet.

Parternas ansvar vid oklarheter i handlingarna

Vid uppdrag som lämnas i anbuds konkurrens förutsätts att anbudsgivaren (konsulten) får ett så tydligt och entydigt förfrågningsunderlag som möjligt. För de fall förfrågningsunderlaget innehåller oklara uppgifter eller uppgifter som strider mot varandra kan den s.k. *oklarhetsregeln* bli tillämplig vid tolkning av kontraktshandlingarna. Oklarhetsregeln innebär att en oklar eller ofullstän-

²⁸ SOU 2000:110.

²⁹ AI-företagen har numera delvis ändrat sin organisation och bytt namn till Svensk Teknik och Design, STD.

dig skrivning tolkas till nackdel för den part som lämnat uppgiften. Vid uppdrag som bestäms genom samråd ligger en större del av preciseringskyldigheten på konsulten.

Av bestämmelserna framgår att beställaren normalt har ett stort ansvar för att precisera innehållet och inriktningen på uppdraget, särskilt när det gäller uppdrag som upphandlats vid anbudsinfördran. Om inte beställaren kan precisera kraven på det som skall utföras, är inte konsulten skyldig att göra det. Konsulten är då normalt fri att tolka kraven till sin fördel, och behöver inte lägga ner mer arbete på analyser och undersökningar än som krävs för ett fackmässigt genomförande av uppdraget.³⁰ I konsultens uppdrag ingår dock att inhämta de yttranden, godkännanden och tillstånd som krävs för att uppdraget skall kunna genomföras enligt gällande författningar, om inte annat avtalats.³¹

Ansvar

Konsulten ansvarar, med vissa begränsningar, för skada som har orsakats beställaren genom vårdslöshet eller försummelse.³² Konsulten ansvarar för skador som upptäcks inom *tio år* från den dag konsultens uppdrag slutförts eller annars upphört. Konsultens sammanlagda skadeståndsbelopp för uppdraget är begränsat till 120 prisbasbelopp, om inte annat avtalats. I detta belopp skall inte vite eller skadestånd för försening räknas in. Det förutsätts att konsultens sammanlagda skadeståndsskyldighet skall avtalas med utgångspunkt i vad som är skäligt med hänsyn till uppdragets art och omfattning.³³ För en skada som görs gällande senare än fem år efter det att uppdraget slutförts eller annars upphört, är konsulten skadeståndsskyldig endast om skadans värde överstiger två prisbasbelopp.³⁴

Det bör noteras att konsultens ansvar inte bara kan hävdas vid vårdslöshet utan även till följd av *försummelse* och att detta ansvar normalt gäller i tio år. Konsultens ansvar är således mer långtgående än entreprenörens, som efter garantitidens utgång bara svarar för väsentliga fel som beror på vårdslöshet.

³⁰ Jfr. 4 § 4.1 till 4.4 ABK 96.

³¹ Jfr. 2 § 2.4 ABK 96.

³² Jfr. 6 § 6.1 ABK 96ö.

³³ Jfr. 6 § 6.2 och 6.3 ABK 96.

³⁴ Jfr. 6 § 6.5, ABK 96.

5.3 Byggefelsförsäkring

5.3.1 Bakgrund

Krav på byggefelsförsäkring avser endast bostadshus. Lagens huvudsyften är att fel som upptäcks skall kunna avhjälpas snabbt, utan långvariga tvister om vems ansvaret är, och att fel skall kunna avhjälpas även om man inte finner någon ansvarig som kan ta på sig kostnaderna. Lagen avser ytterst att vara ett skydd för de boende mot ohälsa på grund av byggfel.

Lagen om byggefelsförsäkring föregicks av lagen (1991:742) om byggnadsgaranti, vars syfte var att möjliggöra ett snabbt avhjälpande av fel som framträdde efter garantitidens utgång. Huvudskälet till detta var de problem med ”sjuka hus” som hade börjat visa sig under slutet av 1980-talet. De begränsningar i entreprenörens ansvar efter garantitidens utgång som fanns i branschavtalen AB 72 och ABT 74 ansågs inte tillfredsställande i detta sammanhang.³⁵ För att snabbt komma till rätta med fel och skador utan att behöva utreda vem som var ansvarig förordades en garantilösning, en *byggnadsgaranti*.

5.3.2 Lagen om byggefelsförsäkring

Lagen (1993:320) om byggefelsförsäkring trädde i kraft den 1 juli 1993.³⁶ Lagen innebär en ren försäkringslösning där vissa minimikrav ställs på hur försäkringen skall vara utformad för att godtas som byggefelsförsäkring. Lagen omfattar såväl uppförande av bostadshus avsedda för permanent bruk som sådana större ändringar av sådana hus som kräver bygganmälan enligt PBL.

Byggefelsförsäkringen är i princip en motsvarighet till den ansvarsutfästelse som *småhusgarantin* gav. Det innebär att den skall täcka skäligen kostnader för att avhjälpa fel i byggnadens konstruktion, i det material som använts eller i utförandet. Den skall också omfatta skador till följd av sådana fel. Felbedömningen skall ske med utgångspunkt i det fackmässighetskrav som gällde när byggnadsarbetena utfördes. Giltighetstiden är tio år räknat från det att byggnadsarbetena godkändes vid en slutbesiktning.

³⁵ Jfr. avsnitt 5.9.3 i Småhusutredningens betänkande, SOU 2000:110.

³⁶ Prop. 1992/93:121.

Byggeförsäkring skall finnas innan arbetena påbörjas

Byggeförsäkringen är obligatorisk och skall finnas innan byggnadsarbeten som omfattas av krav på försäkring får påbörjas. Byggeförsäkringen är en *objektsförsäkring* och följer med fastigheten om denna överläts på ny ägare. Kravet på försäkring gäller enbart då *näringsidkare* uppför eller ändrar en byggnad som innehåller bostäder för permanent bruk.³⁷ Kravet gäller således inte den som uppför ett småhus för att själv bo i det, s.k. *egnahem*. Det är den som uppför eller låter ändra en byggnad innehållande bostäder, dvs., byggherren, som är den som skall teckna försäkringen och inte den som utför arbetena, dvs. entreprenören.³⁸

Det ingår i byggnadsnämndernas ansvar att följa upp att byggeförsäkring tecknats, genom att ett bevis om byggeförsäkring skall ha företetts för nämnden innan arbetena påbörjas.³⁹

5.3.3 Lagen om byggeförsäkring utreds

Byggkvalitetsutredningen

Byggkvalitetsutredningen hade i uppdrag att utvärdera lagen om byggeförsäkring samt konsumentskyddet vid byggande av småhus. I uppdraget ingick även att bedöma behovet av utvidgning av lagens tillämpningsområde. Utredningen konstaterade i betänkandet *Byggkvalitet för framtiden* att det hade gått för kort tid för att göra en fullständig utvärdering av lagen.⁴⁰

Småhusutredningen

Vad gäller konsumentskyddet vid småhusbyggande bereds för närvarande i Regeringskansliet ett förslag från Småhusutredningen som har redovisats i betänkandet *Konsumentskyddet vid småhusbyggande*.⁴¹ Småhusutredningen föreslår bl.a. att kravet på att det skall

³⁷ Boverket gjorde i september 1999 en framställan till regeringen om att näringsidkarbegreppet vållar svårigheter vid tillämpningen av lagen. Stöd för tolkning av begreppet saknas i förarbetena till lagen.

³⁸ Prop. 1992/93:121, s. 15 s. 27.

³⁹ Jfr. 12 § lagen (1993:320) om byggeförsäkring samt 9 kap. 12 § PBL.

⁴⁰ Dir. 1998:80, SOU 1997:177.

⁴¹ Dir. 1998:80, SOU 2001: 110.

finnas en byggförsäkring när en byggnad uppförs skall omfatta alla småhus.

Ny utredning tillsatt

Regeringen fattade den 27 juni 2002 beslut om att tillsätta en särskild utredare för att allsidigt belysa frågor om byggnadsdeklarerationer och eventuellt införande av ett byggnadsregister samt att se över systemet med *byggförsäkring* enligt lagen (1993:320) om byggförsäkring.⁴² Regeringen anser att det nu är lämpligt att utvärdera hur lagen har fungerat. Utredaren skall även överväga om kravet på en byggförsäkring bör utvidgas till att avse även andra byggnader än bostadshus.

Utredaren skall bl.a. belysa:

- faktorer av betydelse för försäkringspremiens storlek till exempel i form av dokumenterade sätt att säkra kvaliteten,
- principerna för begränsning av försäkringsgivarens ansvar till ett visst belopp per byggnad och till ett visst belopp för samtliga byggförsäkringar som försäkringsgivaren utfärdat under ett kalenderår,
- utformningen och nivån på självriskan,
- tillämpning av kravet på byggförsäkring i andra fall än vid nybyggnad,
- den praktiska hanteringen av byggförsäkringar hos olika aktörer,
- samordningen med övrigt försäkringsskydd.

Utredaren skall mot bakgrund av bl.a. resultatet av den utförda utvärderingen överväga om tillämpningsområdet för försäkringen bör utvidgas till att omfatta alla byggnader där människor, och då speciellt barn och ungdom, vistas ofta eller under längre tid.

5.4 Byggsäkerheter

Som säkerhet för parternas fullgörande av sina åtaganden enligt ett entreprenadkontrakt är det vanligt att ställa krav på någon form av bankgaranti eller motsvarande säkerhet. Krav på säkerhet skall anges i kontraktshandlingarna, exempelvis i AF-delen under rubrik

⁴² Dir. 2002:93.

AFD 63. I entreprenadbestämmelserna AB/ABT finns inget uttryckligt krav på att säkerheter skall utväxlas. Det anges däremot i 6 kap. 17 § AB/ABT att om part enligt kontraktshandlingarna är skyldig att ställa säkerhet för sina förpliktelser, skall säkerheten lämnas till motparten inom två veckor efter det att avtal har träffats. Bestämmelserna reglerar även storleken på den säkerhet som skall ställas såväl under entreprenad- som garantitiden. Krav på säkerhet kan vara ömsesidigt eller bara gälla den ena parten i avtalsförhållandet. Som tidigare redovisats under avsnitt 5.2.9 är det även möjligt för parterna att överenskomma andra villkor än som anges i AB/ABT. Detta gäller även frågor om säkerhetens storlek och utväxling. Sådana ändringar eller tillägg måste anges i handling som gäller före AB/ABT för att gälla i händelse av motstridiga uppgifter.

5.5 Kvalitets- och miljöledningssystem

Många företag väljer numera att strukturera och utföra sitt arbete och sina processer med stöd av olika *kvalitets- och miljöledningssystem*. Systemen syftar till att systematisera företagets arbete på ett sådant sätt att risken för fel i processerna minimeras, att företagets belastning på miljön skall minska och att resultatet av företagets arbete skall motsvara kundens specificerade och underförstådda förväntningar. Kvalitets- och miljöledningssystem är en hjälp att fördela ansvaret, prioritera, kommunicera, följa upp och kontrollera insatserna för en bättre kvalitet och miljö.

Många kunder i byggsektorn har upptäckt fördelarna med att leverantören jobbar systematiskt och med genomtänkta processer och det blir allt vanligare att den som upphandlar olika tjänster på byggområdet kräver att leverantören skall ha någon form av kvalitetsledningssystem. På senare tid har allt fler beställare även börjat ställa krav på att leverantörerna skall ha antagit miljöledningssystem.

Byggkvalitetsutredningen har i sitt betänkande givit en fyllig redovisning av hur kvalitetsfrågorna hanteras av företagen i byggsektorn, liksom av förekomsten av olika kvalitetsledningssystem.⁴³ Motsvarande redovisning av hur utbredd förekomsten av miljöledningssystem är har kommissionen däremot inte hittat under utredningsarbetet. Införandet av miljöledningssystem i statliga myndig-

⁴³ SOU 1997:177, s.79 ff.

heter är emellertid ett led i regeringens strävan att bygga ett ekologiskt hållbart samhälle. Regeringen gav därför i december 1996 de första myndigheterna i uppdrag att införa miljöledningssystem. Systemen har sedan successivt byggts ut och omfattar nu merparten av alla statliga myndigheter.

Naturvårdsverket fick i september år 2000 i uppdrag av regeringen att bl.a. årligen sammanställa resultatet av myndigheternas miljöledningsarbete utifrån deras årliga redovisningar. En första rapport lämnades i maj 2002.⁴⁴

Ett sätt för en leverantör att styrka att man har antagit kvalitets- och miljöledningssystem är att låta *certifiera* företaget. Det vanligaste är att företaget certifieras enligt de s.k. ISO 9 000 respektive ISO-14 000-systemen. Systemen är internationell standard för kvalitets- och miljöcertifiering och innebär att företagen utarbetat rutiner och system för sitt arbete som överensstämmer med standardernas krav. Certifieringen görs av särskilda certifieringsorgan som i sin tur ackrediterats för ändamålet.⁴⁵

Att i detta sammanhang djupare analysera syfte, innehåll, omfattningen och effekterna av företagets kvalitets- och miljöcertifieringsarbete skulle föra alldeles för långt. Det skall dock understrykas att en utveckling mot att företagen strukturerar sin verksamhet med stöd av olika typer av internationellt accepterade system är angeläget och i huvudsak av godo. Det måste samtidigt understrykas med skärpa att det faktum att ett företag kan visa att man antagit ett kvalitets- eller miljöledningssystem eller t.o.m. låtit sig certifieras, inte garanterar att den levererade kvaliteten blir hög. Systemen syftar enbart till att se till att företagen skall agera på ett systematiskt sätt, att belastningen på miljön skall minskas och att kunden skall få den vara man har beställt, dvs. *rätt* kvalitet, och inget annat. Det är således upp till beställaren av varor och tjänster i t.ex. byggsektorn att specificera kraven på det som beställs, så att det motsvarar såväl samhällets som de egna kraven och förväntningarna.

Att kommissionen under sitt arbete har fått många vittnesmål om att kvalitetssäkringen och egenkontrollen i byggprojekten inte fungerar, vare sig i projekteringen eller i produktionen har utförlig-

⁴⁴ Naturvårdsverket, Rapport 5211.

⁴⁵ Ackrediteringen innebär att organet visat för den myndighet eller motsvarande som utfärdar ackrediteringen att man har den kompetens, rutiner och organisation som krävs för att utföra certifiering på visst område. I Sverige finns en statlig myndighet SWEDAC som godkänner och regelbundet kompetensprövar de företag som får lov att certifiera andra företag eller organisationer enligt ISO 9 000/14 001.

gare redovisats i avsnitt 5.1.3. De problem som redovisats ger vid handen att kvalitets- och miljöledningssystem inte kan säkerställa att kvalitetssäkringen fungerar. Som i de flesta andra sammanhang är det den korrekta tillämpningen och det personliga ansvaret som är den enda garantin för att rätt kvalitet skall erhållas.

6 Byggekostnader

6.1 Byggekostnad

6.1.1 Termer och begrepp

Uttrycket ”byggekostnad” används ofta då man egentligen menar den totala *produktionskostnaden* för ett byggprojekt. Men ”den totala produktionskostnaden” är inte heller ett bra begrepp då man istället vill beskriva utvecklingen av *priserna* för att uppföra byggnader eller anlägga broar, hamnar o.d.

Produktionskostnad

Med termen *produktionskostnad* avses enligt TNC 95 summan av *markkostnad* och *byggnadskostnad*. Ofta är det dock inte de verkliga kostnaderna som beskrivs då man i olika sammanhang talar om ”byggekostnader” utan snarare de *priser* som olika aktörer tar ut för de varor och tjänster man tillhandahåller. Entreprenörernas och konsulternas verkliga kostnader – nedlagda i t.ex. ett bostadsprojekt – är bara tillgängliga för företaget självt och finns inte i den officiella statistiken. Produktionskostnadsstatistiken visar således det totala pris som byggherren har fått betala till sina leverantörer och mer sällan de verkliga kostnader för att tillhandahålla dessa varor och tjänster. I det totala priset för byggnadsverket inräknas då även markpris och priset på övriga tjänster m.m. som byggherren skall betala, t.ex. finansiella kostnader, administrationskostnader samt skatter och avgifter. Det är summan av alla dessa delposter som i den officiella statistiken beskrivs med termen *produktionskostnad*.

Markkostnad

Med termen *markkostnad* avses enligt TNC 95 kostnad för anskaffning av mark och markanläggning. Markkostnad är således inte samma sak som *tomtkostnad*. Med *tomtkostnad* avses endast byggherrens kostnad för anskaffande och iordningsställande av en tomt. I markkostnaden skall utöver *tomtkostnad* även inräknas fastighetsbildningskostnader, lagfartskostnader, plankostnader, rivningskostnader, arkeologiska kostnader, kostnader för gator och vägar utanför kvartersmark, vissa räntekostnader, m.m.

Byggnadskostnad

Med uttrycket ”byggkostnad” avses ibland *byggnadskostnaden*. Termen *byggnadskostnad* avser enligt TNC 95 kostnad för uppförande av en byggnad inklusive byggnadstillbehör. I byggnadskostnaden ingår inte kostnaden för mark eller kostnader som avser åtgärder som ligger utanför kvartersmark. Däremot inräknas såväl byggherrens kostnader för olika anslutningar som övriga byggherrekostnader och moms. Eftersom byggnadskostnaden är rensad från skillnader i markpris för olika projekt är det oftast bättre att jämföra ”byggnadskostnad” än ”produktionskostnad” då man skall redogöra för sina byggåtaganden eller jämföra med andra projekt. De kostnader (priser) som termen beskriver används som utgångspunkt i den officiella statistiken, för att beskriva *byggkostnadsutvecklingen* (egentligen *byggnadsprisutvecklingen*).¹

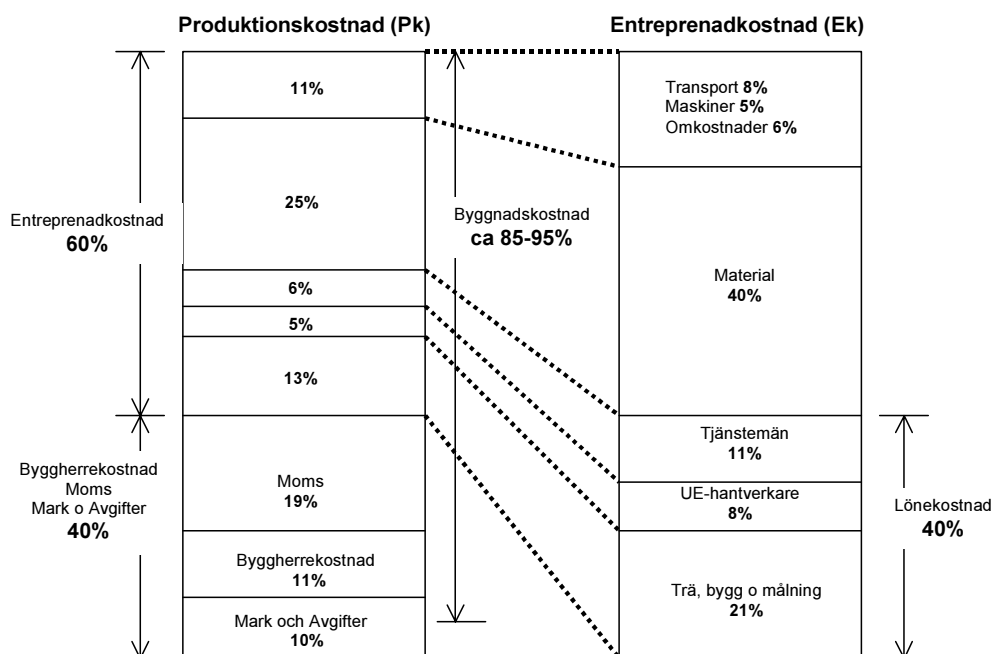
Entreprenadkostnad

För den som önskar jämföra priserna i sitt eget projekt med priserna i andra likvärdiga projekt, ger vare sig produktionskostnadsstatistiken eller byggnadskostnadsstatistiken direkt jämförbar information. I båda fallen ingår kostnader som direkt eller indirekt kan påverkas av byggherren själv. För att kunna göra rättvisa jämförelser och egna bedömningar borde den officiella statistiken även omfatta uppgifter om det pris som byggherren betalar för enbart entreprenadarbetena i projektet, dvs. det som normalt benämns *entreprenadkostnad*. En komplicerande faktor är dock att de ingående kom-

¹ Jfr. SCB:s Byggnadsprisindex, BPI.

ponenterna i entreprenadpriset kan variera. Så till vida ingår t.ex. huvuddelen av kostnaderna för projektering i entreprenadkostnaden vid en s.k. totalentreprenad, medan projekteringskostnaderna ingår i byggherrens eget åtagande vid en ren utförandeentreprenad (generalentreprenad).

Figur 6.1. Produktions- byggnads- och entreprenadkostnad



Källa: BI och Boverkets Byggekostnadsforum

Av figur 6.1 framgår skillnaden mellan de olika kostnadsbegreppen. I figuren anges hur totalkostnaden fördelar sig vid normal nyproduktion av bostäder. Höga markpriser eller särskilt påkostat utförande kan givetvis påverka den inbördes fördelningen.

6.1.2 Enhetlig kalkyl- och redovisningsmodell

De i produktionskostnaden ingående kalkylposterna består i sin tur av ett antal olika delposter. Boverkets Byggekostnadsforum har ställt samman en mall för hur kostnaderna bör beräknas i bostads-

byggnadsprojekt. Syftet är dels att säkerställa att vissa kostnader inte förbises vid kalkylering av bostadsbyggnadsprojekt, dels att underlätta jämförelsen mellan olika projekt, t.ex. vid handläggning av ansökningar om statligt investeringsbidrag. Kalkylmodellen har framtagits i samråd med SCB och kommer att utgöra underlag för kommande statistikinhämtning.²

För att kunna göra rättvisa jämförelser mellan olika projekt räcker det inte med att använda en enhetlig kalkylmodell. Man måste även veta vad man jämför *med*.

Bostadsprojekt är på ett eller annat sätt unika. Hus är olika stora, har olika planformer och är byggda med olika stomsystem. I vissa fall har byggnaderna källare, hiss, och takterrass, i andra fall inte. Utanpåliggande trapphus, sophus, tvättstuga på gården och barnvagnsförvaring i ett hus bredvid är naturligtvis inte detsamma som när allt finns i samma hus. Det gör det svårt att kostnads- mässigt jämföra projekt med varandra utan detaljinformation om byggnadernas utformning, utrustning o.d.

En likhet mellan de flesta byggprojekt är dock att de kostnader som genereras i byggnadens förvaltning måste finansieras över fastighetens intäktsida baserat på byggnadens hyresgrundande area. En logisk utgångspunkt vid jämförelse mellan olika byggnadsprojekt är därför att använda projektets *uthyrningsbara area* för fördelning av de kostnader som skall bäras av respektive verksamhet. För bostäder innebär det att det blir den uthyrningsbara bruksarean i lägenheterna (BRA_{lgh}) som får bära kostnaden. Den korrekta termen enligt Svensk Standard för denna areatyp är BOA. Motsvarande term för lokaler är LOA.³

Vid jämförelse av produktionskostnaden för olika projekt, fördelas denna på den sammanlagda bruksarean i de lägenheter (bostäder eller lokaler) som produceras, uttryckt i enheten kr/m² BOA (alt. LOA). Det går då att jämföra olika projekt på ett rättvist och entydigt sätt. Vid en sådan jämförelse vet man emellertid fortfarande inte vilket projekt som är ”dyrast” (dvs. minst prisvärt), bara vilket som kostar mest i relation till den uthyrningsbara arean. För att få reda på vilket som är dyrast måste man även veta hur husen är utförda, inredda och utrustade och vilka långsiktiga egenskaper de har.

² Se information på Byggekostnadsforums hemsida www.byggekostnadsforum.com.

³ Jfr. Svensk Standard, Area och volym för husbyggnader – Terminologi och mätregler, SS 02 10 53, utgåva 1.

6.2 Skilj på pris och kostnad

6.2.1 Bygg- och markpriser

En viktig utgångspunkt i arbetet att på kort och lång sikt sänka bygg- och boendekostnaderna är att skilja på begreppen *pris* och *kostnad*. Ofta talas det om kostnader när man menar priser och ibland även tvärt om. Det kan tyckas vara onödigt att påpeka detta, men om man inte förstår skillnaden, eller uttrycker sig slarvigt även om man förstår skillnaden, så kan diskussionerna lätt bli förvirrade. En sammanblandning av begreppen kan t.o.m. leda till att fel åtgärder vidtas eller att man försöker att lösa fel problem. Det är t.ex. alltid angeläget att se över möjligheterna att sänka byggkostnaderna, men oftare och i än högre grad handlar det om att sänka de höga bygg- och markpriserna i storstadsregionerna, om det skall vara möjligt att t.ex. producera bostäder även för hushåll med vanliga inkomster.

Byggpriser

Det kostar i princip inte mer att bygga ett bostadshus i Stockholm än i t.ex. Värnamo, Eslöv eller Flen om man jämför hus med samma standard och utformning. Löner, transportkostnader, materialpriser m.m. varierar visserligen i olika delar av landet, men inte så mycket att det kan förklara prisskillnader på flera tusen kronor per m² BOA, för i övrigt likvärdiga produkter.⁴ Att kvadratmeterpriset i Stockholm och övriga storstadsområden är så mycket högre än i andra delar av landet, beror på att byggföretagen i storstadsområdena har kunnat ta ut ett betydligt högre *pris*, eftersom det där funnits kunder som varit villiga att betala betydligt mer för en bostad i rätt läge.

Markpris

En annan viktig orsak till den stora prisskillnaden mellan att bygga i storstadsregionerna och i övriga delar av landet är markpriserna. Även i detta fall måste man skilja på kostnaden för att tillhandahålla

⁴ Enligt Rune Wigren, professor i nationalekonomi vid Institutet för Bostads och Urbanforskning, IFB, i Gävle kan en skillnad i priser på högst 10 procent motiveras av det allmänna kostnadsläget i storstadsregionerna i relation till övriga landet.

byggbar mark och det pris ägaren till marken förväntar sig. Markpriset bör i normalfallet inte överstiga ca 500–1 000 kronor/m² BOA, om det skall gå att producera bostäder som skall upplåtas med hyresrätt.⁵ Boverkets har i en rapport till regeringen avseende taxor och avgifter i kommunerna, redovisat att många kommuner tar ut markpriser som håller sig i detta intervall.⁶ Att markpriset i storstadsområdena ofta är betydligt högre, ibland över 5 000 kronor/m² BOA, beror till viss del på att kostnaderna att tillhandahålla marken varit högre, men främst på att betalningsviljan varit högre än i landet i övrigt.

6.2.2 Livscykelkostnad

En viktig aspekt som måste vägas in i resonemanget kring priser och kostnader, för såväl byggnader som anläggningar, är de långsiktiga kostnaderna för drift och förvaltning av byggnadsverket, inklusive kostnader för underhåll och reparationer.

Den långsiktiga kostnaden påverkas av hur mycket underhåll som krävs för att få en produkt att fungera långsiktigt, samt priset på detta underhåll. Det är därför viktigt att välja produkter som *går* att underhålla och där underhållet är så enkelt och billigt som möjligt, även om priset för sådana produkter ofta är högre än för andra som är avsedda för samma ändamål.

Ju längre en byggnadsdel håller, utan att den behöver repareras eller bytas ut, desto lägre blir kostnaden på lång sikt. Investeringskostnaden utgör i normalfallet endast ca 10 procent av en byggnads totala kostnad, räknat över en livslängd på ca 50 år. En höjning av priset till förmån för en högre kvalitet och en långsiktigt hållbarare produkt, kan således påverka 90 procent av totalkostnaden positivt. Den långsiktiga kostnaden påverkas dock även av det pris man betalar för produkten från början. Ju högre ursprungspriset är desto högre blir den kapitalkostnad för t.ex. räntor och avskrivningar som belastar projektet. Det finns således en gräns för hur mycket man bör betala för en vara i förhållande till dess hållbarhet och underhållskostnad. Känner man till var denna gräns går, kan man också optimera valet av produkt.

⁵ Källa Boverkets Byggekostnadsforum, www.byggekostnadsforum.com.

⁶ Taxor och avgifter i kommunerna i samband med byggande och boende, 14 december 2001, Boverket dnr 2080-3575/2001. Jfr. även avsnitt 6.4.3.

Genom att välja produkter med låg *livscykelkostnad*, LCC, istället för produkter med enbart lägsta pris, kan även tekniska lösningar med högre inköpspris visa sig vara ekonomiskt lönsamma och ge utrymme för sänkta drift- och förvaltningskostnader på sikt. Kunskapen om hur en varas inköpspris förhåller sig till dess livscykelkostnad är således avgörande för en beställares möjlighet att sänka sina förvaltningskostnader. Därmed blir det också en viktig utgångspunkt i strävan att sänka bygg- och boendekostnaderna på sikt.⁷

6.2.3 Långsiktigt hållbara bostäder

Sammanlagt har Sverige i dag ett bostadsbestånd på ca 4 300 000 lägenheter. Även vid en produktion av nya bostäder på 35 000–40 000 lägenheter om året, så motsvarar detta en förnyelse av beståndet med mindre än en (1) procent om året. Det innebär med enkel matematik att varje nyproducerad lägenhet då måste finnas kvar på bostadsmarknaden i minst hundra år, för att det inte skall bli allt färre lägenheter på marknaden, samtidigt som vi får allt fler hushåll. Med den produktionsvolym som gällt senaste fem åren, räcker det inte ens om bostäderna håller i tvåhundra år för att successivt förnya beståndet.⁸ I en situation då det på kort tid behöver byggas ett stort antal ”billiga” bostäder, är det därför viktigt att understryka att detta inte får ske på bekostnad av kvalitet, användbarhet och långsiktig social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet.

Under de s.k. ”rekordåren” byggdes som mest över 100 000 nya bostäder om året under en tioårsperiod. Uppskattningsvis 20–25 procent av dessa bostäder byggdes till låga priser och med relativt låg teknisk kvalitet och standard. Den tekniska livslängden har därför blivit kortare än trettio år och en stor del av dessa bostäder står nu inför ett betydligt mera omfattande reoverings- och förnyelsebehov, än som varit fallet om man redan från början valt mer långsiktigt hållbara lösningar.⁹

⁷ Livscykelkostnad, (Life Cycle Cost, LCC) är summan av årliga drift- och underhållskostnader och grundinvesteringen omräknat till dagens kostnadsläge. Metoden används för att bedöma vilken investering som är den som med beaktande av drift- och underhållskostnader under produktens livslängd ger den sammanlagt lägsta kostnaden.

⁸ Produktionstakten är för närvarande (2002) drygt 20 000 nya lägenheter per år.

⁹ Under det s.k. *miljonprogrammet*, 1965–1974, byggdes sammanlagt mer än 1 miljon nya bostäder på 10 år.

Principen att välja produkter och tekniska lösningar med låg *livscykelkostnad* är även applicerbar på byggnadernas utformning och funktioner. En byggnad som inte är utformad så att den är långsiktigt användbar för sitt ändamål, blir dyr att förvalta i längden, även om den varit billig att producera. Kategoribostäder som byggs för en avgränsad kundkrets eller för att tillgodose ett tillfälligt behov, blir i längden dyra att förvalta, om efterfrågan på den typen av bostäder minskar. Att sänka investeringskostnaden för bostäder genom att minska på bostadens inredning och utrustning, eller genom att krympa storleken på bostadens utrymmen så att möblerbarheten, flexibiliteten, tillgängligheten och användbarheten försämras, begränsar på samma sätt möjligheten att över tiden använda bostaden för skiftande bostadsbehov. Ändamålsenliga och flexibla lösningar, väl utformade bostadsmiljöer och tillgång till god service och goda kommunikationer ökar bostadens hållbarhet, sänker kostnaderna på sikt, minskar resursåtgången och minskar därmed också belastningen på miljön.

Det är således inte med sänkt kvalitet som bygg- och boendekostnaderna bör sänkas. Nyproducerade bostäder, liksom andra byggnadsverk som byggs för en lång användningstid, måste byggas så att de blir långsiktigt hållbara såväl socialt som ekonomiskt och ekologiskt.

6.3 Prisutvecklingen på byggområdet

6.3.1 Statistik på byggområdet

När man talar om prisutvecklingen på byggområdet i Sverige, handlar det i huvudsak om prisutvecklingen för nyproduktion eller ändring av *bostäder* av olika typer och med olika upplåtelseformer. Officiell statistik saknas för övriga delsektorer såsom väg och anläggning, industri och övriga hus. Viss officiell statistik finns för uppförande av lokaler, men enbart då de uppförs som en mindre del av ett bostadsprojekt. Från allmän synpunkt torde det vara lika intressant att få en offentlig belysning av prisutvecklingen för infrastrukturinvesteringar och uppförandet av offentliga byggnader m.m. som för bostadsbyggandet.

Byggekostnadsdelegationen hade bl.a. i uppdrag att skapa ett statistiskt baserat system som skulle syfta till att motverka vinstöverflyttningar mellan byggsektorns delsektorer. Systemet skulle

utformas så att man enkelt kan följa kostnadsutvecklingen inom och mellan olika delsektorer. Målsättningen för Byggkostnadsdelegationens arbete skulle vara att skapa ett system som kunde skötas och bekostas av sektorns aktörer.

Byggkostnadsdelegationen konstaterade bl.a. att intresset för deltagande från byggsektorns sida var svalt. Vissa aktörer meddelade, att det egna behovet av uppföljning klarade man i befintligt system. Detta/dessa system kunde man i sin tur möjligen tänka sig att vidareutveckla i mindre omfattning. Ett nytt system bedömdes dock vara alltför dyrt att framställa och intresset att bekosta driften saknades. Aktörernas budskap var att om staten har intresse av ett statistiskt system med den inriktning som beskrivs i kommittédirektiven bör kostnader och driften bekostas med statliga medel.

Byggkostnadsdelegationen konstaterade vidare att i takt med ökad efterfrågan på byggtjänster har behovet av korrekt och lättillgänglig statistik ökat. Särskilt statistik fördelad på olika regionala marknader bedöms som nödvändig för den fortsatta utvecklingen av byggsektorn. Den befintliga statistikens brister är påtagliga och begränsar nyttan av den samtidigt som den naturligtvis kan utgöra basen för en förnyelse.¹⁰

Byggkostnadsdelegationens slutsats och förslag var att Boverket borde få i uppdrag att förbättra statistiken på byggområdet och att byggsektorn måste motiveras att delta genom att sektorns egen nytta av statistiken tydliggörs. Byggkostnadsdelegationen påpekade bl.a. att en lättfattlig och korrekt statistik är ett effektivt verktyg för byggsektorns möjlighet att mäta sina framsteg.¹¹

På uppdrag av regeringen har Boverket gjort en fördjupad studie av byggkostnadsstatistiken och byggprisutvecklingen. Uppdraget avrapporterades i januari 2002 i rapporten *Bostadsbyggandet och byggkostnaderna åren 1960 till 1999*.¹² Boverket pekar i rapporten bl.a. på svårigheterna att med nuvarande databaser och på det sätt innehållet i dessa sorteras och presenteras, ge en rättvisande bild av byggprisernas utveckling och innehåll. Boverket påpekar att det med nuvarande redovisningsmetod inte går att förklara skillnader i produktionskostnader om man inte har kännedom om vad som skiljer de olika objekten åt. Analysmetoden måste därför förbättras så att det går att jämföra likartade objekt. Helst skulle man önska att det gick att ta fram enskilda referensobjekt. Men detta tillåter

¹⁰ SOU 2000:44, s. 83.

¹¹ A a., s. 84.

¹² Boverket, rapport januari 2002.

inte gällande sekretessbestämmelser för Statistiska centralbyrån. Boverket menar att redovisningen bör skäras ner till några få enkla och översiktliga tabeller uppbyggda efter de mest bärande variablerna. På basis av den förändrade redovisningen bör det sedan göras en beskrivande analys – underbyggd med statistiska uppgifter redovisade i små enkla tabeller och diagram. Analysen bör visa sammansättningen av den totala produktionskostnaden och peka på skillnader mellan exempelvis olika regioner, kommuntyper, byggherrar, materialval, hustyper, projektstorlek, upphandling, m.m., så långt detta är möjligt och relevant.

Kommissionen har konstaterat att de problem som Byggekostnadsdelegationen och Boverket belyst inte är överdrivna. Det har visat sig mycket svårt att få fram annat än grova uppskattningar av byggekostnadernas utveckling och innehåll, särskilt vad gäller jämförelser mellan lokala marknader, olika produktionsformer och olika upplåtelseformer.

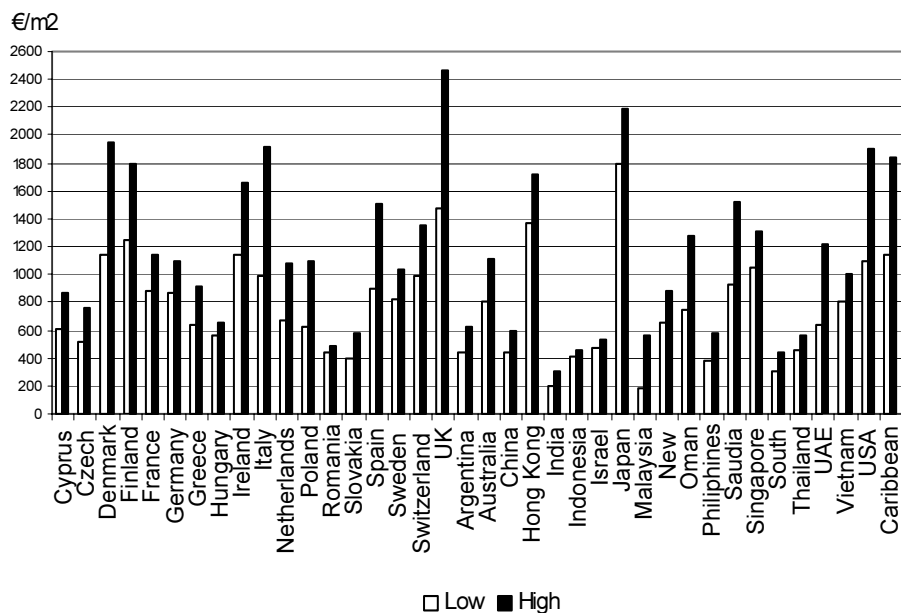
6.3.2 Bygger vi för dyrt i Sverige?

Professor Rune Wigren vid Institutet för Bostads- och Urbanforskning, IBF, i Gävle har nyligen undersökt hur byggekostnaderna i Sverige förhåller sig till byggekostnaderna i vår omvärld. Undersökningen visar att kostnaderna i Sverige inte är högre än i t.ex. våra grannländer. Resultaten kommer att publiceras i en rapport vid årskiftet 2002–2003.

I mars år 2002 publicerade det internationellt verksamma byggleidningsföretaget Gardiner & Theobald, London, sin årliga undersökning av byggekostnadsutvecklingen i ett trettioal länder över hela världen (*Diagram 6.1*).¹³

¹³ Tidskriften Building 22 mars 2002, <http://www.building.co.uk>.

Diagram 6.1. Global Construction Costs



Källa: Gardiner & Theobald, London

Undersökningen avser uppförande av traditionella flervåningshus av innerstadstyp och av hög kvalitet. De redovisade projekten innehöll ett varierat antal våningar, från i genomsnitt tre våningar (Caribbean) till fyrtiofem våningar (Hong Kong). Sverige redovisade projekt med i genomsnitt fyra våningar. Det genomsnittliga antalet våningar för samtliga objekt var tio. Samtliga hus hade hiss till alla våningar. Kostnaden redovisas i euro/m² och avser entreprenadkostnad i kostnadsläge december 2001, exklusive moms. Det framgår inte vilken area som kostnaden fördelats på, men det kan antas att det är den sammanlagda bruksarean, BRA, i byggnaderna.

Diagrammet visar att samtliga EU-länder som ingick i undersökningen, utom Grekland och Nederländerna, hade högre byggkostnader än Sverige. Den för Sverige redovisade entreprenadkostnaden motsvarar ca 7 700 kronor/m² till ca 9 600 kronor/m², vid en Eurokurs på ca 9,30 kronor. Eftersom det inte framgår vilken area som kostnaderna fördelats på, går det inte med säkerhet att fastställa hur uppgiften för Sverige förhåller sig till motsvarande uppgifter i svensk statistik.

Hur man än tolkar de redovisade uppgifterna kan konstateras att påståendet att det byggs dyrt i Sverige inte stämmer vid en internationell jämförelse. Det bör dock understrykas att undersökningen baserar sig på entreprenörernas redovisade kostnader för att producera bostäder och inte entreprenadpriserna. Det går därför inte att dra några slutsatser av undersökningen om hur Sverige förhåller sig till omvärlden sett till priserna på framförallt storstadsmarknaderna.

6.3.3 Byggkostnaderna under 1990-talet

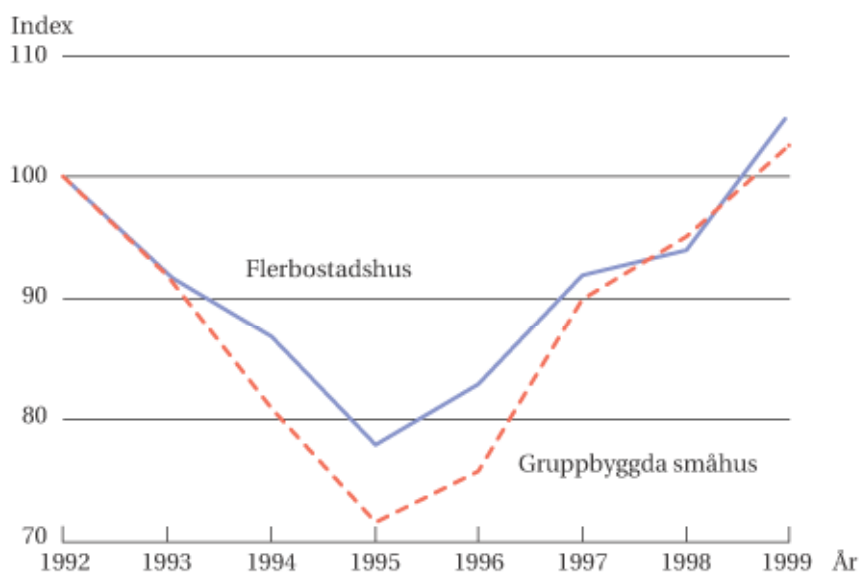
I den i avsnitt 6.3.1 refererade rapporten *Bostadsbyggandet och byggkostnaderna åren 1960 till 1999* lämnas utöver förslag på hur den officiella statistiken kan förbättras även en historisk redogörelse över byggandet och byggkostnadernas utveckling under fyrtio år. Även om rapporten i viss mån redovisar historiska uppgifter (de senast uppgifterna är från år 1999) så har de utvecklingstendenser och skillnader mellan olika regioner som beskrivs i rapporten snarare förstärkts än avmattats under de senaste åren. De slutsatser och påståenden som redovisas i rapporten är således lika giltiga nu som då.¹⁴

Byggnadskostnaderna 1993–1998 reallt lägre än 1992

Byggnadskostnaderna ökade kraftigt från slutet av 1980-talet fram till början av 1990-talet. I löpande priser var ökningen bortåt 60 procent från år 1987 till år 1992, alltså i genomsnitt ca 12 procent per år. Byggnadskostnaderna minskade sedan nominellt, från 1992 till 1995 för gruppbyggda småhus och från 1992 till 1994 för flerbostadshus, trots att inflationen under perioden 1992–1995 uppgick till 10 procent. Den reala minskningen blev därför kraftig. Från år 1995 har byggnadskostnaden per kvadratmeter ökat såväl nominellt som reallt (*Diagram 6.2.*)

¹⁴ Bostadsbyggandet och byggkostnaderna åren 1960 till 1999, Boverket Rapport januari 2002.

Diagram 6.2. Byggnadsprisindex (BPI), realt, 1992–1999



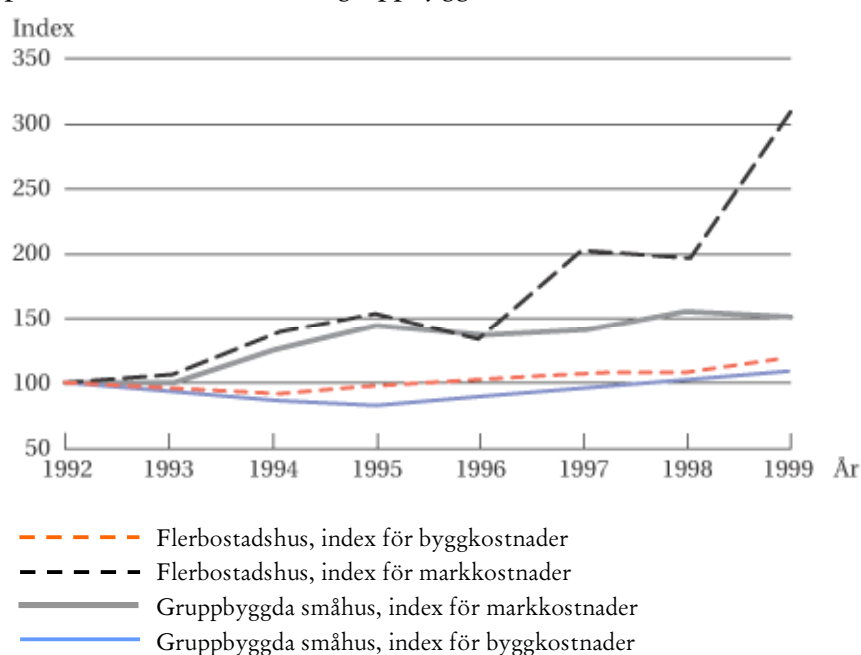
Källa: SCB och Boverket

Under år 1999 ökade byggnadskostnaderna kraftigt, och nivån översteg för första gången under 1990-talet 1992 års priser realt. För flerbostadshus var byggnadsprisindex realt 5 procent högre och för gruppbyggda småhus 3 procent högre under år 1999 jämfört med 1992.

Markkostnadernas andel fördubblad från år 1992 till år 1999

Markkostnaderna har kommit att påverka produktionskostnadernas storlek i allt högre grad under de senaste åren, genom att det för närvarande byggs bostadshus nästan enbart i centralt belägna, vattennära områden i storstäderna. Markkostnaderna har ökat kraftigt – med 204 procent i löpande priser för flerbostadshus i hela riket mellan åren 1992 till 1999, på grund av ett ökat byggande i tillväxtområdena. Byggnadskostnaderna för flerbostadshus ökade endast med 21 procent i löpande priser under samma period. För gruppbyggda småhus var motsvarande ökning 52 respektive 9 procent (Diagram 6.3.)

Diagram 6.3. Byggnads- och markkostnader (brutto) i löpande priser i flerbostadshus och gruppbyggda småhus 1992–1999



Källa: SCB och Boverket

Framför allt ökade markkostnaderna mycket kraftigt för flerbostadshus från år 1998 till år 1999. Ökningen var störst i de tre storstadsområdena, Storstockholm 61 procent, Storgöteborg 43 procent och Stormalmö 45 procent. För gruppbyggda småhus minskade däremot markkostnaderna under samma period med 2 procent för hela riket.

Markkostnadernas andel av den totala produktionskostnaden var 15 procent för flerbostadshus i hela riket år 1999 jämfört med knappt 7 procent år 1992. Motsvarande uppgifter för gruppbyggda småhus var 14 respektive 10 procent. I Storstockholm, där markkostnaden för flerbostadshus i genomsnitt var 2 900 kronor per kvadratmeter bruksarea under år 1999, uppgick därmed denna kostnad till 16 procent av den totala produktionskostnaden. I Storgöteborg (3 000 kronor) och Stormalmö (1 900 kronor) var andelen 19 respektive 14 procent.

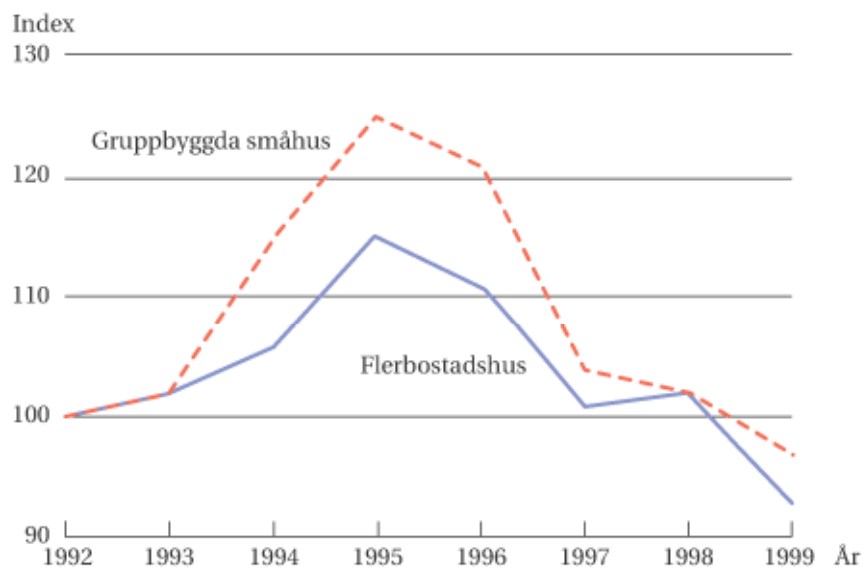
Byggherrekostnadernas andel oförändrad

Byggherrekostnaderna har sedan år 1992 utgjort närmare en tredjedel av byggnadskostnaderna. Mervärdesskatten är den största posten och utgör ca en femtedel av byggnadskostnaderna. Därefter följer kostnader för administration och konsulter, som ökat under de senaste åren och år 1999 utgjorde 9 procent i flerbostadshus och knappt 10 procent i gruppbyggda småhus. Ränte- och kreditivkostnaderna, som är starkt beroende av ränteläget, har sjunkit under de senaste åren och utgjorde omkring 2 procent av byggnadskostnaden år 1999.

Produktiviteten (faktorprisindex/byggnadsprisindex) åter lägre än 1992

Om man jämför byggnadsprisindex med faktorprisindex kan man avläsa produktivitetens utvecklingen (inkl. vinstutvecklingen). Om priset på oförändrade hus (byggnadsprisindex) utvecklas annorlunda än faktorpriserna måste produktiviteten inkl. vinsten ha ändrats. Indexet ger inte ett renodlat tekniskt effektivitetsbegrepp utan en kombination av teknisk effektivitet och något som man skulle kunna kalla effektivitet i anpassningen till faktorpriser (*Diagram 6.4*).

Diagram 6.4. Produktivitetens utvecklingen vid uppförande av flerbostadshus och gruppbyggda småhus 1992–1999



Källa: SCB och Boverket

Produktiviteten steg exceptionellt under åren 1992–1995 men har därefter sjunkit för både flerbostadshus och gruppbyggda småhus. Under år 1995 var produktiviteten vid produktion av flerbostadshus 15 procent högre än år 1992 och i gruppbyggda småhus 25 procent högre. Därefter sjönk produktiviteten och var 7 procent lägre vid produktion av flerbostadshus under år 1999 jämfört med år 1992 och 3 procent lägre för produktion av gruppbyggda småhus.

Byggkostnaderna varierar kraftigt i landet

Sedan 1990-talets början varierar de skilda projektens totala produktionskostnad kraftigt. Det finns flera olika skäl till detta. En starkt bidragande orsak är den stora regionala skillnaden i bostadsbyggandet. Det byggs nästan bara i storstadsområdena och i vissa högskole- och universitetsorter. Av de 3 944 lägenheterna i ordinära flerbostadshus som påbörjades i hela riket år 1999 uppfördes 51 procent i Storstockholm. Av totalt 1 120 lägenheterna i gruppbyggda

småhus var motsvarande andel 36 procent. Storgöteborgs andel av de gruppbyggda småhusen var 40 procent men knappt 9 procent av lägenheterna i ordinära flerbostadshus.

I de tre storstadsområdena var 87 procent av de igångsatta lägenheterna i flerbostadshus under år 1999 bostadsrätter, vilket innebär nästan 80 procent av alla lägenheter i flerbostadshus i landet. Dessa förhållanden avspeglar sig också klart i de regionala skillnaderna för produktionskostnaderna, då bostadsrätterna oftast ligger i attraktiva men kostnadskrävande lägen och har exklusivare lösningar jämfört med bostäder som byggs i landsorten på oftast jungfrulig mark.

Produktionskostnaderna per kvadratmeter total primär bruksarea i flerbostadshus var år 1999 i genomsnitt 55 procent högre i Storstockholm än i länsregion III (länen Jönköping, Kronoberg, Kalmar, Blekinge och Skåne exkl. kommuner i Stormalmö). Produktionskostnaden för flerbostadshus i Storstockholm var 17 840 kronor/m² och i länsregion III 11 500 kronor/m².

För gruppbyggda småhus låg den genomsnittliga produktionskostnaden högst i länsregion III med 15 320 kronor/m² (baserat på endast 32 hus). I Storstockholm var den genomsnittliga produktionskostnaden 14 570 kronor/m² (404 hus), och lägst var produktionskostnaden i Storgöteborg med 11 860 kronor/m² (448 hus).

Produktionskostnaderna ökade för hela landet med i genomsnitt 16 procent för flerbostadshus och 5 procent för gruppbyggda småhus från år 1998 till år 1999. Riksgenomsnittet uppgick under år 1999 till 15 761 kronor/m² i flerbostadshus och 13 195 kronor/m² i gruppbyggda småhus.

Ett ökat bostadsbyggande i framförallt Storstockholm – relativt övriga landet – ökar högst väsentligt den genomsnittliga produktionskostnaden per kvadratmeter för hela riket. En starkt bidragande orsak till detta är bl.a. de ökande markkostnaderna i storstadsområdena och då framförallt i Stockholm.

6.3.4 Byggekostnadsutvecklingen under senare år

Produktionskostnaderna för såväl flerbostadshus som gruppbyggda småhus fortsatte att öka kraftigt även efter år 1999. Enligt preliminära siffror från SCB var produktionskostnaderna för flerbostadshus avsevärt högre år 2001 jämfört med år 2000. Räknat per kvadratmeter primär bruksarea ökade produktionskostnaden för

flerbostadshus från 16 300 kronor/m² till 19 800 kronor/m² mellan år 2000 och år 2001. Ökningen kan enligt SCB delvis förklaras med förändrad kvalitet.¹⁵

Vanligen är kostnaden lägre i exploateringsområden än i saneringsområden, men för år 2001 var förhållandena det motsatta. Detta kan enligt SCB troligen förklaras av att det i statistiken ingår ett stort antal exploateringsobjekt i attraktiva lägen. Kostnaden inom exploateringsområden år 2001 var 23 900 kronor/m² i snitt och inom saneringsområden 16 500 kronor/m².

Billigaste flerbostadshusen byggde man i Södra Sverige, med en produktionskostnad som uppgick till 13 500 kronor/m². Dyrast i Södra Sverige var det att bygga i Stormalmö med en kostnad om 24 200 kronor/m². Kostnaden för uppförande av enskilda objekt över hela Sverige sträcker sig mellan 10 000 kronor/m² och 32 300 kronor/m², när 5 procent i botten och toppen av statistiken räknats bort.

Ökad andel dyra bostadsrätter

Enligt SCB är produktionskostnaden för flerbostadshus avsedda att upplåtas med bostadsrätt 23 procent högre än för hus upplåtna med hyresrätt (20 800 kronor/m² respektive 16 900 kronor/m²). Skillnaden förklaras enligt SCB sannolikt av den friare marknaden för bostadsrätter. De senaste åren har andelen nybyggda lägenheter med bostadsrätt ökat kraftigt, från ca 22 procent år 1994 till 69 procent år 2001.

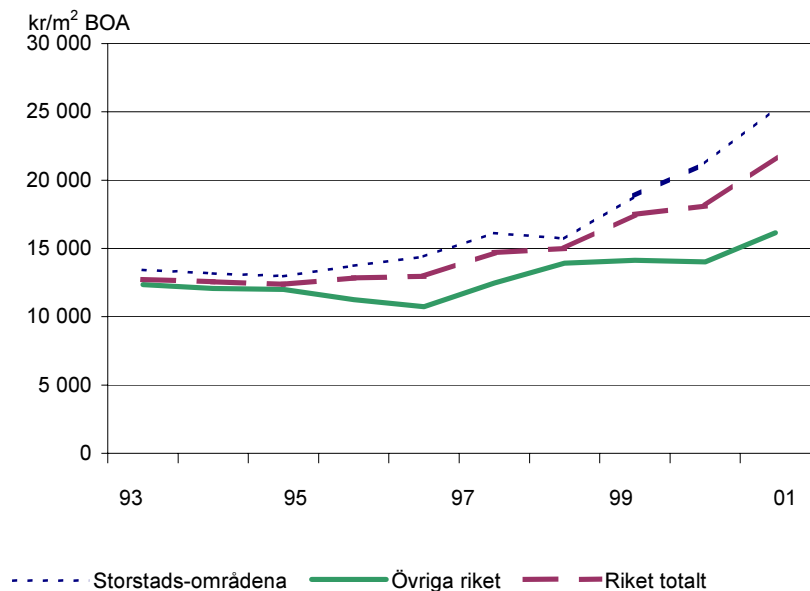
Kostnadsutvecklingen kraftig de senaste åren

För att kostnadsutvecklingen skall kunna mätas med skillnader i kvalitet, utförande och läge så långt möjligt eliminerade, rekommenderar SCB att Byggnadsprisindex, BPI, används. Utvecklingen av byggnadsprisindex visar att byggnadskostnaden för flerbostadshus har stigit med 9 procent mellan år 2000 och år 2001. För gruppbyggda småhus är motsvarande ökning 7 procent. Mellan år 1996 och år 2001 är ökningen för flerbostadshus 50 procent. Motsvarande ökning för gruppbyggda småhus är 65 procent.

¹⁵ Pressmeddelande från SCB 23 oktober 2002.

Boverket har för Bygghörkommissionens räkning ställt samman uppgifter om produktionskostnadsutvecklingen för uppförande av ordinära flerbostadshus under de 10 senaste åren. Diagrammet visar den kraftiga prisökningen under de senaste åren och att det är i storstadsområdena som ökningen är kraftigast (*Diagram 6.5*).

Diagram 6.5. Produktionskostnad, Pk, per m² BOA i ordinära flerbostadshus 1992–2001



Källa: SCB och Boverket

6.4 Kommunernas möjlighet att påverka bygg- och boendekostnaderna

Som framgått av redovisningen i avsnitt 2.2.6 är kommunerna en betydande aktör i byggprocessen. Kommunerna har stora möjligheter att i flera olika roller och inom flera olika områden påverka byggandet och kostnaderna för det byggda.

6.4.1 Planprocessen

Detaljplanens innehåll

Kommunen kan genom översikts- och detaljplanläggning och genom att upprätta bostadsförsörjningsprogram påverka bostadsbyggandets innehåll och inriktning, men även kostnaderna för det som skall byggas. I översiktsplaner kan kommunen ange plats för bostäder, verksamheter, industri osv. I detaljplaner kan kommunen utöver de obligatoriska uppgifter som enligt bestämmelser i 5 kap. 3–5 §§ PBL skall anges i planen, även ange t.ex. bebyggelsens omfattning, placering, utformning och utförande. Även frågor om varsamhet och skydd för vissa byggnader kan enligt 7 § samma kapitel regleras i detaljplanebestämmelser, liksom frågor om byggnadernas användning.

I beskrivningen av byggnadernas användning kan kommunen för bostadsbyggnader även ange *andelen lägenheter* av olika slag och storlek.¹⁶

Kommunen har således stora möjligheter att styra innehållet och inriktningen på det som byggs. Genom krav i detaljplan kan t.ex. bostadsbyggandet få en inriktning, innehåll och utformning som stämmer med kommunens långsiktiga bostadsförsörjningsbehov. Omvänt kan mindre genomtänkta eller allt för detaljerade krav vara kostnadsdrivande på ett sådant sätt att det motverkar planens syfte eller en funktionell utformning.

Om det i detaljplanen t.ex. anges en högsta *bushöjd*¹⁷ baserad på en invändig rumshöjd med måttet 2,40 m, kan inte byggherren välja en högre rumshöjd utan att förlora ett eller flera våningsplan i byggnaden, vilket kan bli förödande för ekonomin i projektet. I de fall då byggnadens exakta höjd inte spelar någon roll, kan kommunen istället ange *antal våningar*¹⁸ som tillåts och på så sätt öka valfriheten och möjligheten att väga olika kvaliteter mot varandra.

*Exploateringstalet*¹⁹ är ett annat viktigt kommunalt styrmedel med stor betydelse för byggherrens möjligheter att genomföra projektet.

¹⁶ Med "lägenheter av olika slag" avses ordinära familjelägenheter, studentlägenheter, service-lägenheter och olika lägenhetstyper för kollektivboende. Med "storlek" avses lägenheternas bruksarea, antal rumsenheter eller motsvarande (Didón, Lars-Uno, m.fl., Plan- och bygglagen, Supplement 2, juli 1997, Norstedts Juridik AB, s. 5:42).

¹⁷ Med *bushöjd* avses enligt bestämmelser i 9 § PBF normalt höjden från omkringliggande mark till fasadlinjens skärning med taklinjen (i princip till strax över takfoten).

¹⁸ Vad som avses med *våningsplan* anges i 9 § fjärde stycket PBF.

¹⁹ Med *exploateringstal* anges hur stor den byggda arean får vara i relation till tomtarean (jfr m 5 kap. 7 § första stycket 2 PBL).

En allt för restriktiv hållning i exploateringsfrågan kan göra det omöjligt att få lönsamhet i ett angeläget bostadsbyggnadsprojekt. Som exempel kan nämnas att den gamla stadskärnan i den danska staden Dragör, som av många upplevs som gemytlig välplanerad, har ett exploateringsstalet på 1,0. I moderna planer är det vanligt att ange exploateringsstalet till 0,20 eller 0,25. Det är således inte i första hand exploateringsstalet i sig som avgör om ett planområde skall upplevas som attraktivt, utan hur bebyggelsen utformas och anpassas till platsen, infrastrukturen m.m.

Detaljplanens innehåll och utformning kan även påverka byggkostnaderna genom sin omfattning och möjligheterna att dela upp genomförandet i olika stora etapper. Om planen blir allt för omfattande, kan kanske bara ett fåtal stora byggföretag vara med och lämna anbud på projekten. För att små och medelstora lokala byggföretag, med ett normalt risktagande, skall kunna delta i anbudstävlingar, krävs det ofta att detaljplanen utformas så att genomförandet kan delas upp i lagom stora objekt på ca 50–100 lägenheter.

Kommunala *parkeringsnormer*, omsatta i detaljplanekrav på såväl antal parkeringsplatser som parkeringens anordnande, kan ha avgörande betydelse för ekonomin i det tänkta projektet. Bedömningen av parkeringsbehov i relation till andra plankvaliteter ställer således höga krav på känslighet och lyhördhet vid planutformningen.

Planprocessens längd

I Bygghögskolans samtal med byggsektorns aktörer har många framfört att planprocessen i sig är ett hinder mot ett ökat bostadsbyggande. Man menar att planarbetet tar alldeles för lång tid och är alltför kostnadskrävande. Man klagar också över stelbent byråkrati i kommunerna och allt för generösa möjligheter att besvära sig över planförslag och program.

Boverket har på uppdrag av regeringen i maj 2002 publicerat en rapport om kommunernas arbete med fysisk planering, planprocessens längd m.m. Rapporten har sammanställts i syfte att bl.a. stödja och underlätta bostadsbyggandet genom att ge kommunerna kunskap om god planberedskap samt förenklad och rationell hantering av PBL-processen. I arbetet med rapporten har Boverket bl.a. undersökt handläggningstider och andelen överklagade planärenden. Boverket konstaterar i sin rapport att PBL-processen, om

den används på ett riktigt sätt, är väl strukturerad och lämpad för att stödja bostadsbyggandet. Handläggningstiden för en normal detaljplan är oftast mindre än 9 månader. Bostadsplaner i tillväxtregioner, t.ex. Uppsala och Stockholms län, som handläggs med normalt planförfarande, har i många fall dock en handläggningstid över 12 månader.²⁰

Boverkets undersökning visar att andelen överklagade ärenden och handläggningstiderna för att upprätta detaljplaner i stort sett har legat på samma nivå 1999 som 1995, trots att kraven på program och miljökonsekvensbeskrivningar, MKB, skärptes den 1 januari 1996. Regeringens handläggningstider av överklagade detaljplaneärenden upplevs dock av många som allt för långa. Normalt överklagas i landet som helhet ungefär 15 procent av antagna detaljplaner. Från tillväxtregionerna finns exempel på att en större andel av de antagna detaljplaner som medger bostadsbebyggelse överklagas.

Kommunens planberedskap

Även om det enligt Boverkets rapport till regeringen inte styrkts att detaljplaneprocessen i realiteten tar längre tid i dag än före 1996, är det ändå många som upplever att det är så. Ett skäl till detta kan vara att exploatörerna i dag kommer in betydligt tidigare i processen än man gjorde innan den kraftiga nedgången i bostadsbyggandet under 1990-talet.

Tidigare hade kommunerna oftast ett lager av mer eller mindre färdigutvecklade planer, som med några månaders framförhållning kunde omsättas i byggbara detaljplaner eller områdesbestämmelser. Även om det kunde krävas mindre ändringar av planerna så kunde en exploatör relativt snabbt komma igång med sitt projekt. I vissa fall räckte det kanske att pröva möjligheten till mindre avvikelser mot bestämmelserna i planen istället för att ändra planen.

Numera tas initiativet till att arbeta fram nya planförslag oftast av exploatören. Den blivande byggherren har då ofta arbetat med sitt projekt en längre tid. Om det därefter tar upp till ett år och ibland ännu längre tid att driva fram och fastställa planen, så är det inte konstigt att byggherren upplever att planprocessen blivit långdragen och kostsam. Särskilt inte i de fall då planen dessutom blir överklagad i flera instanser.

²⁰ Bostadsbyggandet i planeringen, Boverket rapport maj 2002.

Kommunerna kan underlätta tillkomsten av nya byggprojekt genom en god planberedskap bl.a. grundad i en bostadsförsörjningsplan som arbetats fram i en dialog med byggherrar och exploatörer. I Boverkets tidigare refererade rapport *Bostadsbyggandet i planeringen* redovisas en katalog av åtgärder som kommunen kan tillämpa i detta syfte.²¹

Plan- och bygglagstiftningen utreds

Regeringen har den 27 juni 2002 tillsatt en parlamentarisk utredning som skall se över plan- och bygglagstiftningen. Kommittén skall bl.a. behandla frågor om planprocessen och instansordningen och överväga om nuvarande former för planering och plangenomförande på detaljplanenivå är ändamålsenliga och om samordningen med annan lagstiftning är lämpligt utformad.²²

6.4.2 Kommunala markpriser, taxor och avgifter

Byggekostnadsdelegationen anger i sitt slutbetänkande att kommunens taxor och avgifter har betydelse för kostnaden för produktion av bostäder.²³ Byggekostnadsdelegationens undersökning visar att såväl engångskostnader (mark, bygglov samt anslutnings och anläggningsavgifter för va, el och fjärrvärme) som bruksavgifter (avfall, vatten- och avlopp, el och fjärrvärme) varierade kraftigt mellan de undersökta kommunerna. För kostnader som är av *engångskaraktär* visar studien att det är störst spridning mellan kommunernas markpriser. Markkostnaden är också den helt dominerande kommunala kostnaden för byggherrarna (i de fall marken förvärvats från kommunen).

Boverket har på uppdrag av regeringen fördjupat Byggekostnadsdelegationens undersökning samt analyserat effekterna på boendekostnaderna för olika kommuner. Resultatet av Boverkets undersökning redovisas i en rapport till regeringen som avlämnades i december 2001.²⁴ Boverkets material har på uppdrag av den s.k. *fem-gruppen*²⁵ analyserats och kommenterats av *L-O Pettersson*

²¹ Boverket, rapport maj 2002.

²² Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen (M 2002:05), dir. 2002:97.

²³ SOU 2000:44, s. 80 ff.

²⁴ Taxor och avgifter i kommunerna i samband med byggande och boende, Boverket 2001-12-14, dnr. 2080-3575/2001.

²⁵ Byggnads, HSB, Hyresgästerna, Riksbyggen och SABO.

kommunikations och utrednings AB, Stockholm med särskild inriktning på Stockholmsförhållandena.²⁶

Markprisutvecklingen

Boverket och L-O Pettersson konstaterar bl.a. följande om markprisutvecklingen.²⁷

- Markkostnaden har stigit kraftigare än andra priser och byggekostnaderna under senare år. Mellan åren 1992 och 2000 ökade byggnadskostnaderna (exkl. mark) med ca 36 procent medan produktionskostnaderna (inkl. mark) steg med 46 procent. Under samma period ökade konsumentpriserna med 12 procent.
- Markpriserna har marknadsanpassats i hög grad. Det är i storstäderna som markpriset har ökat mest.²⁸ I storstadsområdena har priset ökat med drygt 60 procent för hyresrätter och mer än trefaldigats för bostadsrätter under perioden 1992–2000. Markpriserna var år 2000 dubbelt så höga i hela landet för bostadsrätter som för hyresrätter.
- Markpriserna varierar kraftigt såväl mellan olika regioner som mellan kommuner inom regionerna. Markpriset vid produktion av hyresrättslägenheter var år 2000 i genomsnitt ca 1 630 kronor/m² lägenhetsarea (BOA) för storstadsregionerna och ca 860 kronor/m² BOA för övriga landet. Motsvarande siffror för produktion av bostadsrättslägenheter var ca 3 080 kronor/m² BOA i storstadsregionerna och 1 530 i övriga landet. Högst var markpriset i några kommuner i Storstockholm. Lidingö låg högst med 5 800 kronor, men också Täby och Nacka låg högt. Lägst var priset i Helsingborg och Kristianstad med drygt 600 kronor.

Engångs- och anslutningsavgifter m.m.

Till markpriserna skall läggas de avgifter som kommunen tar ut för anslutning av vatten- och avlopp och fjärrvärme liksom engångsavgifter för el-anslutning, avgifter för bygglov och bygganmälan, planavgift m.m. Dessutom är det inte ovanligt att kommunerna

²⁶ Kommunala avgifter och markpriser i Stockholmsområdet, L-O Pettersson kommunikations och utrednings AB, Stockholm, 2001-11-27.

²⁷ A a.

²⁸ Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö.

älagger byggherren att bekosta anläggning av vägar och gångstråk utanför kvartersmark liksom busshållplatser, lekplatser, m.m. som ett villkor i ett exploateringsavtal mellan parterna.

Den genomsnittliga engångsavgiften för el i riket är 45 kronor/m² BOA. Högst är avgiften i Järfälla och Kungsbacka, 114 respektive 109 kronor. Lägst är den i Jönköping och Linköping med 22 respektive 23 kronor. Variationen är stor. Engångsavgiften för el är 5 gånger högre i de dyraste kommunerna än i de billigaste.

Avgiften för anslutning av fjärrvärme kostar i genomsnitt i riket 57 kronor/m² BOA. Även denna avgift varierar kraftigt i riket som helhet. Högst är avgiften i Kungsbacka, 178 kronor och lägst i Jönköping, 6 kronor. Priset sätts efter fjärrvärmeföretagets kostnader. Dessa kan variera högst avsevärt till följd av bebyggelse-täthet, antal kunder, energikällor och effektivitet.

Anslutning av vatten och avlopp kostar i genomsnitt i riket 159 kronor/m² BOA. Avgifterna varierar kraftigt mellan kommuner. Högst är den i Haninge med 527 kronor och lägst i Jönköping med 52 kronor.

Avgifter för bygglov och bygganmälan

Alla större byggnadsprojekt belastas med avgifter för bygglov och bygganmälan. Till dessa kommer, om detaljplanen är gjord efter år 1987, avgifter för detaljplan och fastighetsplan. Planavgifterna kan ligga på samma nivå som kostnaderna för bygglov och bygganmälan. Vidare tillkommer regelmässigt kostnad för utstakning i de fall kommunen utför detta.

Boverket har tagit in uppgifter från 11 utvalda kommuner i Skåne. Kommunerna har valts för att det där har byggts så mycket under de senaste åren att det varit meningsfullt att beräkna genomsnittliga kostnader för taxor och avgifter. I merparten av kommunerna har det främst byggts småhus. Antalet kommuner i vilka det byggts flerbostadshus är något mer begränsat.

Uppgifterna om avgifter gäller dels ett flerbostadshus på 1 000 kvadratmeter med 15 lägenheter och dels ett småhus på 120 kvadratmeter.

Avgifterna för bygglov och bygganmälan för småhuset uppgår i genomsnitt till 7 000 kronor eller ca 58 kronor/m² BOA. Högst avgift hade Malmö med 10 593 kronor och Båstad med 9 594 kro-

nor. Lägst avgift hade Kävlinge med 3 564 kronor och Staffanstorp med 4 752 kronor.

För flerbostadshuset blir avgifterna för bygglov och bygganmälan tillsammans ca 26 500 kronor eller ca 26,50 kronor/m² BOA. Högst avgift hade Båstad med 42 435 kronor och Malmö med 39 330 kronor. Lägst avgift hade även i detta fall Kävlinge med 13 662 kronor och Staffanstorp med 18 225 kronor.

De flesta kommuner använder Kommunförbundets modell för beräkning av avgifternas storlek. Modellen bygger på ett grundbelopp som multipliceras med en objektsfaktor och ett antal åtgärdsfaktorer. Den stora skillnaden i avgifternas storlek tyder på stor variation mellan hur kommunerna värderar åtgärdsfaktorerna.

6.4.3 Markpriser, taxor och avgifter och deras effekter på hyran

Boverket har i den i avsnitt 6.4.2 refererade rapporten även studerat hur skillnader i kommunala markpriser, taxor och avgifter påverkar hyresnivån för i övrigt likvärdiga flerbostadshus och gruppbyggda småhus. Vid jämförelsen har Boverket utgått från att entreprenadkostnaden och byggherrens allmänna kostnader är desamma i alla kommuner och att det bara är markpriset och avgifterna som varierar. Boverket har även tagit hänsyn till skillnader i förbrukningsavgifter för el, vatten och fjärrvärme vid beräkning av kostnaderna för drift och förvaltning. Övriga kostnader för drift och förvaltning har upptagits till samma belopp för alla kommuner.

Undersökningen visar att det kan bli stora skillnader i månadshyra enbart beroende på skillnader i anslutningsavgifter, markpriser och förbrukningsavgifter. Differensen mellan högsta och lägsta månadshyra kan bli så stor som 2 000 kronor/månad för i övrigt likvärdiga nyproducerade bostäder i flerbostadshus. Hyran i de dyraste kommunerna blir enligt Boverkets kalkyler mer än 25 procent högre än i de billigaste.

Dyrast är det enligt beräkningarna att hyra en bostad i Nacka eller Lidingö, där en nyproducerad hyreslägenhet på 70 m² enligt kalkylerna skulle kosta 8 300 respektive 8 500 kronor i månaden. Lägst blir hyran i Helsingborg och Luleå med omkring 6 600 kronor i månadsutgift.

Markpriset är det som har störst betydelse i sammanhanget. Skillnaden i markpris mellan Lidingö och Luleå betyder ca 1 400 kro-

nor i månaden i hyreskostnad. Skillnader i anslutningsavgifter och olika kostnader för förbrukning av el, vatten och värme betyder som mest ca 400 kronor på månadshyran.