

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

Finansdepartementet

Yttrande över Boverkets rapport Ansvaret för att åtgärda enkelt avhjälpna hinder (2021:10)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

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

I kort innebär förslaget att det i PBL införs en presumtionsregel för vem som ansvarar för att åtgärda ett enkelt avhjälpn hinder mot tillgängligheten. En ny ansvarsreglering föreslås för både publika lokaler och allmänna platser. Utgångspunkten bör vara att det är byggnadens ägare respektive allmänna platsens huvudman som ses som ansvarig för att avhjälpa sådana hinder. Med en presumtionsreglering ligger det på byggnadens ägare respektive platsens huvudman att bevisa om det i stället är någon annan som rättsligt råder över hindret.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I plan- och bygglagen finns krav på att hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde. s.k. publika lokaler, alltid ska avhjälpas om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa. Detsamma gäller på allmänna platser.

Reglerna för enkelt avhjälpna hinder har följts upp vid flera tillfällen. Den senaste utredningen gjordes av förslagsställaren 2018, då uppdraget var att analysera om reglerna behövde förtydligas eller ändras. I uppdraget ingick inte att ta fram författningsförslag. Ett problem som då lyftes var att det är otydligt vem som ansvarar för att åtgärda ett hinder. I rapporten angavs att en möjlig lösning på problemet skulle vara att införa en presumtionsregel i PBL. Mot bakgrund av att det fortfarande bedöms finnas enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet som inte är åtgärdade fanns det ett behov av att ge myndigheten i uppdrag att på nytt utreda frågeställningarna.

I detta regeringsuppdrag har förslagsställaren analyserat hur ansvaret för att åtgärda enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet kan bli tydligare. I enlighet med uppdraget framförs ett förslag på en presumtionsregel som pekar ut byggnadsägaren och den allmänna platsens huvudman som ansvarig för att åtgärda ett hinder. Presumtionsregeln innebär att det alltid i

första hand är byggnadsägarens ansvar att avhjälpa ett hinder och om byggnadsägaren inte råder över hindret läggs ansvaret på denne att bevisa att så inte är fallet.

Syftet med att införa en presumtionsregel i PBL är att förtydliga vem som har ansvar för att avhjälpa enkla hinder. Målet är att regeländringen ska leda till en högre åtgärdstakt. När ansvaret tydliggörs minskas dagens tveksamheter om vem som ska avhjälpa enkla hinder. Detta förväntas leda till att framför allt de som presumeras, det vill säga byggnadsägare, arbetar mer aktivt med att inventera och avhjälpa hinder. Myndigheten bedömer dock att effekterna av förslaget inte kommer att bli så stora sett till åtgärdstakten och antal åtgärdade hinder.

I uppdraget har förslagsställaren även utrett om det är möjligt att undanta vissa enkla och inte kostsamma åtgärder från den ekonomiska bedömning som idag krävs och påverkar antalet genomförda åtgärder. Här är slutsatsen att en ändring i regleringen inte skulle få tillräcklig effekt och därför presenteras inte ett sådant förslag.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges att problemet med dagens regler är att ansvaret för att avhjälpa enkla hinder är otydligt reglerat. Det innebär att det är svårt för byggnadsägare, lokalhyresgäster och kommuner att veta vem som har ansvar för att avhjälpa hinder, och en utredning av rådgighet kan behöva göras i varje enskilt fall. Konsekvensen blir att vissa hinder kanske aldrig avhjälps eller åtminstone att åtgärdstakten blir lägre än vad den skulle kunnat vara. Att inte införa en presumtionsregel innebär således att dagens problem med otydliga regler, ineffektiv tillsyn, fördyrande utredningar och låg åtgärdstakt kommer att bestå.

Eftersom uppdraget är avgränsat till att utreda om det finns förutsättningar att införa en presumtionsregel har myndigheten inte utrett alternativa lösningar.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges inget om förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit motiverat med ett resonemang kring varför det EU-rättsliga perspektivet saknas. Regelrådet finner dock inget som talar för att förslaget inte skulle överensstämma med EU-rätten.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att de föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt för att bidra till ökad efterlevnad av kraven på att åtgärda enkelt avhjälpbara hinder. Det bedöms inte finnas behov av särskilda övergångsbestämmelser.

I remissen framgår att under arbetets gång har samtliga målgrupper lyft bred och tillgänglig kommunikation samt ökad kunskap för att kunna få enkelt avhjälpbara åtgärder mot tillgänglighet genomförda. Myndigheten föreslår därför en informationsinsatsning med målet att låta kunskapsområdet ta tydligare plats i samhällsdebatten. Målgrupper är politiker, kommuner, fastighetsägare, byggaktörer och funktionshindersförbunden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att förslagsställaren planerar för en omfattande informationskampanj, vars innehåll tydligt och konkret redogörs för i remissen.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

En presumtionsregel gör det tydligt vem, det vill säga byggnadsägaren, som har ansvaret för avhjälpande av enkla hinder. Det kan komma till uttryck genom att den som presumeras blir motiverad till att ta det ansvar som de åläggs enligt lagen. Konkret kan det vara att inventera hinder och utreda om de ska avhjälpas. Myndigheten bedömer att fler enkla hinder härmed kan identifieras och att de sammanlagda åtgärdskostnaderna kommer att öka.

Presumtionsregeln ökar förutsebarheten för byggnadsägare, men den innebär också ett större formellt ansvar än tidigare. Ansvaret kan dock regleras i ett hyresavtal med en hyresgäst. Redan idag förekommer det att hyresavtal mellan ägare och hyresgäst utformas så att ansvaret för bland annat enkelt avhjälpbara hinder läggs på hyresgästen. Presumtionsregeln kan komma att leda till att sådana avtal blir vanligare.

Det finns ca 65 000 fastighetsägare, inkluderat bostadsrättsföreningar, som kan komma att beröras av presumtionsregeln. Myndigheten anger att den inte har möjlighet att bedöma hur många som faktiskt berörs eftersom vad som är ett enkelt avhjälpbart hinder avgörs i det enskilda fallet, bland annat mot bakgrund av praktiska förutsättningar och ekonomisk bärkraft hos den som har rådighet. Det förefaller dock troligt att de flesta fastighetsägare med publika lokaler förr eller senare berörs.

Företag som arbetar med tillgänglighetsfrågor, till exempel rådgivning, projektering eller installationer av hjälpmedel, påverkas inte av regeländringen i sig, men de kan komma att påverkas indirekt. Givet att regeländringen leder till en beteendeförändring hos byggnadsägare och lokalhyresgäster som i sin tur höjer åtgärdstakten kan dessa företag få en större marknad.

Regelrådet gör följande bedömning. Uppgifter om antal och bransch är tillräckligt tydliga givet förutsättningarna i ärendet. Det finns dock ingen information om storleken på berörda företag, vilket är en tydlig brist.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar, medan redovisningen av berörda företag utifrån storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Presumptionsregeln innebär att byggnadens ägare i lagen pekas ut som ansvarig för att avhjälpa enkla hinder. Det betyder, enligt förslagsställaren, att den formella regelbördan ökar vilket principiellt pekar mot ökade administrativa kostnader. Regeln är samtidigt ett förtydligande och därmed en förenkling för byggnadsägaren. Den nuvarande osäkerheten om ansvaret försvinner och kostnader för att utreda ansvaret, till exempel vid en tillsyn, försvinner. Det leder till lägre tillämpningskostnader, främst för att man slipper utreda vem som har ansvaret. Med nuvarande regler kan byggnadsnämnden i vissa fall behöva utreda och bevisa vem som har ansvaret. Med presumptionsregeln behöver sådana utredningar aldrig göras, varken av byggnadsägare eller av byggnadsnämnd. Vid en tillsyn blir det en försumbar tidsåtgång för att bevisa för byggnadsnämnden om man enligt hyresavtalet inte själv är ansvarig. Byggnadsägarna kommer som följd av presumptionsregeln inte att behöva upprätta någon tillkommande dokumentation jämfört med dagens regler.

Sammantaget bedömer myndigheten att presumptionsregeln leder till en mycket liten, eller kanske till och med ingen, administrativ merkostnad, eftersom kostnader för att utreda ansvaret försvinner men kostnader för att bevisa om man inte är ansvarig tillkommer.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas kvantifieringar och exempelberäkningar, med avseende på såväl slopade utredningar som tillkommande beviskrav, vilket Regelrådet menar är en tydlig brist. Det går därför inte att bedöma om förslagsställarens slutsats är rimlig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företags administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Förslagsställaren konstaterar att presumptionsregeln i sig inte leder till ökade investeringskostnader för åtgärder. Att enkelt avhjälpna hinder ska avhjälpas är reglerat i PBL, varför kostnaderna för åtgärder härleds till grundkravet. Vilka åtgärder och därmed kostnader som en byggnadsägare eller lokalhyresgäst vill ta avgörs ytterst av hur den enskilde, eller byggnadsnämnden vid en tillsyn, tolkar ekonomisk bärkraft. Myndigheten bedömer dock att förslaget kan få en viss beteendeeffekt och därför indirekt påverkan på åtgärdstakt och investeringskostnader.

Det finns, enligt förslagsställaren, per definition ingen data om hur många enkelt avhjälpna hinder som finns. Sådan data skulle inte vara möjlig att ta fram eftersom det i definitionen av ett enkelt hinder ingår att en praktisk och ekonomisk bedömning måste göras från fall till fall. Iakttagelser från funktionshinderförbunden, kommuner och fastighetsägare talar dock för att det finns många enkelt avhjälpna hinder som borde åtgärdas. Eftersom det inte går att veta hur många enkelt avhjälpna hinder som finns, samt hur stor andel av en eventuell åtgärdsökning som kan förklaras med presumptionsregeln, är det inte möjligt att uppskatta den totala åtgärdsökningen. Det finns dessutom flera andra faktorer som påverkar

åtgärdstakten, såsom antalet anmälningar av tillgänglighetshinder, om kommunerna bedriver proaktiv tillsyn och vilken tyngd tillgänglighetsfrågan kommer att ha i framtiden.

I brist på faktiska data illustrerar myndigheten med några exempel på åtgärdskostnader. Enligt en kartläggning som de själva har gjort kan ett enkelt avhjälpt hinder kosta allt mellan 2 000 kronor och 100 000 kronor att åtgärda. Den totala kostnaden för en byggnad, publik lokal eller allmän plats beror på vilka och hur många enkelt avhjälpta hinder som behöver åtgärdas. Mot bakgrund av att det kanske finns miljontals publika lokaler och allmänna platser med tillgänglighetshinder, så skulle åtgärdande av alla enkelt avhjälpta hinder sannolikt kosta miljardbelopp. Utöver det tillkommer kostnader för drift och underhåll. Även om endast en mindre del av kostnaderna kan påföras förslaget om presumtionsregel är det ändå potentiellt sett mycket stora belopp.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet inser de uppenbara svårigheterna med att beräkna tänkbara framtida åtgärdskostnader och ser positivt på att förslagsställaren har utvecklat dessa resonemang och därtill illustrerat med exempelberäkningar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företags andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen framhålls att god konkurrens främjas av tydliga spelregler och att förutsättningar för att uppfylla samhällskrav är lika för alla företag. Presumtionsregeln innebär ökad tydlighet och mindre osäkerhet vilket bidrar till att företag i högre utsträckning kan konkurrera på lika villkor.

Om åtgärdstakten stiger kan det teoretiskt, och i så fall på kort sikt, leda till ökad efterfrågan på tjänster och material för avhjälpan av hinder. Vid en efterfrågan som är nära kapacitetstaket kan det tillfälligt försämra konkurrensen och bli prisdrivande. Detta bedöms dock vara en osannolik utveckling. På lång sikt finns ingen sådan effekt.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen är mycket allmänt hållen och eftersom åtgärdskostnaderna potentiellt sett kan vara mycket kännbara, särskilt för små företag, kan det inte uteslutas att konkurrensförhållandena kan komma att påverkas på fler sätt än vad som anges ovan.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det finns ingen information i remissen om förslagets påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet finner inget som talar för att förslaget skulle ha någon påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner således redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren bedömer att större tydlighet kommer att gynna små företag mer än stora eftersom små företag generellt har svårare att hantera osäkerhet. Små företag har i regel även högre alternativkostnad för att administrera och tillämpa samhällskrav än större och mer resursstarka företag. När lagen förtydligas minskar därför tillämpningskostnaderna relativt sett mer för små än för stora företag. Skillnaden jämfört med dagens regler bedöms dock bli begränsad.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom åtgärdskostnader, enligt förslagsställarens egna exempelberäkningar, kan uppgå till betydande belopp hade det varit motiverat med ett resonemang kring hur detta skulle kunna påverka de små företagen. Ett sådant resonemang saknas dock helt, vilket är en tydlig brist.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flera avseenden, berörda företags storlek, administrativa kostnader, påverkan på konkurrensförhållandena och särskilda hänsyn till små företag, brister i kvalitet vilket är avgörande för helhetsbedömningen.

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

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 oktober 2021.

I beslutet deltog: Samuel Engblom, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Ulrika Wienecke.



Samuel Engblom
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande