



Bättre konkurrens i bostadsbyggandet

En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt
en kartläggning av fortsatt utredningsbehov

RAPPORT 2018:7

Bättre konkurrens i bostadsbyggandet

- En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov

Konkurrensverkets rapportserie 2018:7

Konkurrensverket augusti 2018

Utredare: John Söderström (projektledare) m.fl.

ISSN-nr 1401-8438

Elanders Sverige AB, 2018

Foto: Istock

Förord

Konkurrensverket har fått i uppdrag av regeringen att utifrån de senaste årens studier redovisa vilka områden som myndigheten bedömer att det är angeläget att belysa bättre än i dag inom bygg- och byggmaterialindustrin med avseende på konkurrensen inom bostadsbyggandet. Myndigheten ska vidare lämna förslag på vilka frågor inom bostadsbyggnadsområdet som ur en konkurrenssynpunkt bör prioriteras för framtiden samt redovisa vilka resurser som behövs för att utreda respektive fråga.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 september 2018.

Resultatet av uppdraget redovisas med den här rapporten.

Stockholm augusti 2018

Rikard Jermsten
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	10
1 Uppdraget och dess genomförande	14
2 Bostadsbyggandet i Sverige	17
2.1 Ett alltför lågt bostadsbyggande under lång tid	17
2.2 Marknadskoncentration och vertikal integration	23
2.3 Fortsatt hög lönsamhet inom bostadsutveckling	31
2.4 Kommunernas roll och byggbar mark	32
2.5 Utveckling av byggkostnader	34
2.6 Produktivitet utveckling	42
2.7 Stort behov av bostäder samtidigt som bostadsbyggandet börjat minska	47
3 Byggmaterial	50
3.1 Byggmaterialföretag	53
3.2 Stort antal aktörer i byggprocessen påverkar material- och produktval	58
3.3 Standardisering och krav vad gäller byggmaterial ..	63
3.4 Tidigare genomförda studier av konkurrensen inom byggmaterialindustrin	65
4 Offentlig upphandling av bostadsbyggande	70
4.1 Tidigare utredningar	71
4.2 Utveckling av allmännyttans bostadsbyggande	72
4.3 Färre anbud de senaste åren	73
4.4 Marknadskoncentration	75
4.5 Hinder för allmännyttans bostadsbyggande	77

4.6	Åtgärder för att öka anbudskonkurrensen.....	77
5	Problem som uppmärksammats i tidigare utredningar.....	80
5.1	Byggkonkurrensutredningen och Konkurrensverkets rapporter från 2015	80
5.2	Statisk i stället för dynamisk konkurrens	81
5.3	Den svenska bostadsmarknaden är fragmenterad... ..	83
5.4	Avsaknad av utländsk konkurrens	91
5.5	Vertikal integration och konkurrens inom byggmaterialområdet	94
5.6	Förbättrad konkurrens inom offentlig upphandling av bostadsbyggande	96
5.7	Strategisk satsning för enhetligt nationellt bostadsbyggande.....	97
6	Genomförda åtgärder med relevans för konkurrensen i bostadsbyggandet	99
6.1	Regeringsuppdrag att utveckla och förvalta en webbplats för att underlätta för utländska aktörer att etablera sig och verka i Sverige	100
6.2	Digitalisering av samhällsbyggnads- och planprocessen	102
6.3	Utredningar och förslag vad gäller plan- och bygglagen	107
6.4	Modernisering av byggregler	111
6.5	Byggande av fler hyresrätter och studentbostäder	116
6.6	Enhetlighet i kontrollen av serietillverkade hus.....	118
6.7	Ökat utbud av byggbar mark	122
6.8	Gestaltad miljö – byggmaterial i fokus	126

7	Marknadsaktörernas bedömningar	129
7.1	Konkurrens inom marknaden för byggmaterial.....	130
7.2	Kommunala särkrav	132
7.3	Plan- och markanvisningsprocessen	134
7.4	Standarder	136
7.5	Boverkets byggregler och andra krav	137
8	Internationella erfarenheter	138
8.1	Danmark.....	139
8.2	Finland	141
8.3	Frankrike	143
8.4	Nederländerna.....	146
8.5	Norge	146
8.6	Spanien	148
8.7	Tyskland	149
8.8	Österrike	154
8.9	Liknande problem i flera länder trots olika utfall på marknaden för bostadsbyggande	156
9	Slutsatser och förslag till fortsatta studier	159
9.1	Bostadsbyggandet har ökat men problem kvarstår	159
9.2	Åtgärder som har vidtagits.....	160
9.3	Kommunala särkrav	161
9.4	Offentlig upphandling av bostäder	162
9.5	Internationella utblickar	163
9.6	Förslag till fortsatta utredningar	164
	Referenser	167

Sammanfattning

Konkurrensverket har på regeringens uppdrag gjort en uppföljning av vad som hänt med konkurrensen inom bostadsbyggandet framför allt under åren 2015–2018. Konkurrensverket har också gjort en kartläggning av fortsatt utredningsbehov.

Rapporten omfattar hela kedjan inom bostadsbyggandet, det vill säga marktillgång, fysisk planering, byggherrars och byggtreprenörers verksamheter liksom byggmaterialindustrin. Studien är övergripande och avgränsad till utbudssidan av byggmarknaden. Frågor som påverkar efterfrågan på bostäder har däremot lämnats utanför denna kartläggning, till exempel förutsättningarna för bostadskrediter.

Bostadsbyggandet har ökat de senaste åren vilket dock är drivet av en gynnsam konjunktur, stark efterfrågan, lågt ränteläge och ett aktivt arbete från kommunerna vad gäller planläggning av mark. Nu finns indikationer på att bostadsbyggandet har börjat minska.

Det har den senaste femårsperioden kommit in fler aktörer inom bostadsbyggandet och marknaden har blivit något mindre koncentrerad. Fler byggföretag är aktiva i dag jämfört med tidigare. Det finns dock inga andra tydliga tecken på att konkurrensen förbättrats. Vid offentlig upphandling av kommunala allmännyttiga bostäder har de stora nationella byggtreprenörerna behållit sina marknadsandelar på en växande marknad.

De svenska byggkostnaderna är bland de högsta i EU även om en jämförelse innebär svårigheter. När lönsamheten i slutledet är hög kan det finnas svaga incitament eller vara svårt att få ner kostnaderna i underliggande led. Tvärtom har materialpriserna ökat och eftersom material utgör en stor del av byggkostnaden förklarar det

merparten av de ökade byggkostnaderna. De ökade bostadspriserna har samtidigt kompenserat företagen för ökade kostnader men betalas till slut av konsumenterna. I de fall där tidigare åtgärdsförslag har hunnit genomföras har de hittills fått begränsat genomslag.

Byggkonkurrensutredningen ansåg att de höga kostnaderna och den låga produktivitetsutvecklingen inom bostadsbyggandet beror på att Sverige inte är att betrakta som en nationell marknad, utan att byggmarknaden är fragmenterad i den mening att förutsättningarna för byggande kan skilja sig åt mellan kommuner (SOU 2015:105).

Byggkonkurrensutredningen menade inte att byggföretagen skulle bygga likadana hus men att byggherrar skulle kunna veta vilken typ av hus de kan bygga i olika kommuner och att det inte skulle ställas kommunala särkrav, samt att kommuner skulle sträva efter att regelverket tolkades på ett likartat sätt.

De kommunala särkraven framstår som särskilt besvärande med hänsyn till att förhoppningarna om bättre konkurrens inom byggsektorn i hög grad har ställts till åtgärder av tre olika slag, nämligen ytterligare medverkan av utländska företag, industriellt byggande och digitalisering av plan- och byggprocessen. I alla tre fallen är det svårt att kombinera en sådan utveckling med en omfattande förekomst av kommunala särkrav.

Åtgärder för att, genom statliga informationsinsatser, underlätta för utländska byggföretag – som nyligen har lanserats i form av webbplatsen www.buildingsweden.se – kan heller svårigen omfatta kommunala särkrav. Det riskerar att göra även de statliga åtgärderna mindre effektiva, om kommunala särkrav ställs.

Även i andra länder har särkrav ansetts vara ett problem och lokala myndigheter har rekommenderats att undvika särkrav eller redovisa konsekvensutredningar när de inför särkrav. Detta för att

underlätta en mer digitaliserad och industrialiserad byggprocess med syfte att sänka byggkostnaderna.

Konkurrensverket har identifierat tre områden som enligt myndighetens uppfattning borde prioriteras att utreda vidare för att skapa en bättre konkurrens i det svenska bostadsbyggandet. Det handlar om offentlig upphandling av bostadsbyggande, om kommunala särkrav i bostadsbyggandet samt om konkurrensen inom byggmaterialindustrin.

- Konkurrensverkets undersökning visar att kommunala särkrav, trots en lagändring 2015, fortfarande utgör ett problem som även framhållits tydligt av ett flertal företrädare för branschen. Det finns därför skäl att utreda vidare hur kommunala särkrav påverkar bostadsbyggandet och konkurrensen.
- Allmännyttiga bostadsföretag är de största offentliga byggherrarna och stod 2017 för cirka 16 procent av alla nybyggda lägenheter i flerbostadshus. Det finns flera indikationer på att antalet anbud i deras upphandlingar har gått ned och de stora företagens marknadsandelar är fortsatt höga. Det finns därför anledning att särskilt studera genomförda offentliga upphandlingar av bostadsbyggande för att undersöka om det finns annat än konjunkturella förklaringar till det vikande antalet anbud.
- Det saknas aktuella studier av konkurrensen inom byggmaterialindustrin. Byggmaterial utgörs sammanfattningsvis av ett stort antal produktmarknader och en del av dessa präglas av hög koncentration, låg kundrörlighet och bristande pristransparens. Det finns ett antal produktområden där priserna stigit snabbt vilket kan vara en indikation på mindre väl fungerande konkurrens, något som dock måste utredas närmare eftersom ökade samhällskrav och krav för certifiering och märkning också kan ha haft betydelse.

Summary

On the assignment of the government, the Swedish Competition Authority has monitored what has happened to competition within housing construction, primarily during the years 2015–2018. The Swedish Competition Authority has also performed a review of areas where there is a continued need for investigation.

The report encompasses the entire chain of housing construction, i.e. access to land, physical planning, the operations of developers and contractors, as well as the construction materials industry. The study is general and limited to the supply side of the construction market. Issues that affect the demand for housing have, however, been excluded from this review, such as the conditions for housing loans.

Housing construction has increased over the past few years, although this is driven by a favourable economic climate, high demand, low interest rates, and active work from municipalities as regards zoning. There are some indications that housing construction is now beginning to decrease.

Over the past five years, more players have taken up housing construction and the market has become slightly less concentrated. More construction companies are active today than before. There are, however, no other clear signs that competition has improved. In the public procurement of municipal public housing, the big national contractors have retained their market shares in a growing market.

Construction costs in Sweden are among the highest in the EU, although making such a comparison entails some difficulties. When profitability is high in the final link in the chain, there may be weak

incentives or it may be more difficult to keep costs low in preceding links. On the contrary, prices of materials have increased, and since materials comprise a large proportion of construction costs, this explains most of the increase. Increased house prices have compensated the companies for increased costs, but these are ultimately borne by consumers. In cases where previously proposed measures have been implemented, they have thus far had a limited effect.

The Government Inquiry on Construction Competition (Bygghkonkurrensutredningen) considered that high costs and the weak development of productivity in housing construction were due to the fact that Sweden cannot be seen as a national market. Rather, the construction market is fragmented in the sense that the conditions for construction may differ between municipalities (SOU 2015:105).

The Government Inquiry on Construction Competition did not intend that construction companies should build identical houses, but that developers should be able to know which types of houses they could construct in different municipalities and that there should not be special requirements at a municipal level. Additionally, municipalities should strive for a similar interpretation of the rules.

Special requirements at a municipal level. are particularly troublesome when taking into account the fact that hopes of improved competition in the area of construction have largely been placed in three different types of measures, namely increased participation from foreign companies, industrialized construction, and digitization of the planning and construction process. In all three cases, it is difficult to combine such a development with widespread special requirements at the municipal level.

Measures serving to facilitate foreign construction companies through governmental information efforts – such as the one recently launched in the form of the website www.buildinginsweden.se – cannot encompass special requirements at the municipal level, which raises the risk that such governmental measures will also be less effective.

In other countries, special local requirements have also been seen as a problem, and local authorities have been recommended to avoid special requirements or to present impact assessments when applying special requirements. This would facilitate a more digitized and industrialized construction process, with the aim of lowering construction costs.

The Swedish Competition Authority has identified three areas which, in the view of the Authority, should be prioritized for further investigation, in order to create better competition in Swedish housing construction. These relate to public procurement of housing construction, special requirements on housing construction at the municipal level, and the construction materials industry.

- The investigation by the Swedish Competition Authority demonstrates that special requirements at the municipal level, despite a legislative amendment in 2015, remain a problem, which has also been highlighted clearly by several industry representatives. There is therefore cause to investigate further how special requirements at the municipal level affect housing construction and competition.
- Public housing companies are the largest public developers. In 2017 they were behind around 16 percent of all newly built dwelling units in multi-family dwellings. There are multiple indications that the numbers of tenders in their procurements

have decreased and that the market shares of the larger companies remain high. Thus, there is cause to specifically review performed public procurements of housing construction, to investigate if there are explanations other than those related to the economic climate for the reduced numbers of tenders.

- There are no current studies of competition in the construction materials industry. Construction materials encompass a large number of product markets and some of these are characterized by high concentration, low customer mobility and insufficient price transparency. There are several product areas in which prices have risen rapidly, which may be an indication of poorly functioning competition. However, this must be investigated more closely, as increased societal requirements and demands for certification and labelling may also have had an impact.

1 Uppdraget och dess genomförande

Konkurrensverket har fått i uppdrag av regeringen att utifrån de senaste årens studier redovisa vilka områden som bedöms vara viktiga att belysa inom bygg- och byggmaterialindustrin vad gäller konkurrensen inom bostadsbyggandet. I uppdraget ingår att lämna förslag på vilka områden och frågor inom bostadsbyggandet som ur ett konkurrensperspektiv framöver bör prioriteras samt redovisa vilka resurser som behövs för att utreda respektive fråga.

Uppdraget att identifiera och redovisa vilka områden inom bygg- och byggmaterialindustrin som bör belysas bättre ur ett konkurrensperspektiv har tolkats som avgränsat till utbudssidan av byggmarknaden. Frågor som påverkar efterfrågan, och som är vanligt förekommande i samhällsdebatten, har därför lämnats utanför denna kartläggning. Ett exempel på det är förutsättningarna för bostadskrediter. Detta även om faktorer som påverkar efterfrågan i förlängningen har betydelse för utbudssidan och för konkurrensen.

Rapporten utgår från den så kallade Byggkonkurrensutredningen *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105) och Konkurrensverkets tre rapporter om konkurrensen inom bostadsbyggandet som publicerades år 2015 (Konkurrensverkets rapportserie 2015:2, 2015:4, och 2015:5) och har haft ambitionen att identifiera hur bedömningarna och förslagen i dessa utredningar har omhändertagits.

I utredningsarbetet har Konkurrensverket varit i kontakt med företrädare för företag inom bostadsbyggande, byggmaterialindustri och samhällsbyggnadsprocessen samt med pågående offentliga utredningar om bostadsbyggande.¹

Konkurrensverket har även genomfört ett rundabordsamtal med aktörer inom bostadsbyggande, byggmaterialindustri, branschorganisationer och offentliga upphandlare. Syftet var att ge marknadens aktörer möjlighet att ge synpunkter på vilka områden och frågor som kan vara särskilt relevanta att belysa och om möjligt identifiera områden som inte behandlas i de pågående och de senaste årens studier och utredningar avseende konkurrensen inom bostadsbyggandet.

Även om inga mera omfattande nya studier har genomförts har uppdateringar gjorts av statistik och annan data som presenterats i Byggekongkurrensutredningen och Konkurrensverkets rapportserie. Det handlar bland annat om antal byggda bostäder, kostnads- och produktivitetsutveckling, marknadskoncentration och hur konkurrensen utvecklats inom offentlig upphandling av bostadsutveckling. Det vill säga data som är relevant för att få en bild av hur konkurrensen inom bostadsbyggandet har utvecklats de senaste åren.

I samband med detta uppdrag har Konkurrensverket även ställt frågor till andra konkurrensmyndigheter inom EU om byggmarknaderna i deras respektive länder. Konkurrensverket har även på egen hand inhämtat information från utredningar på byggområdet

¹ Bland annat med medlemsorganisationen IQ Samhällsbyggnad och Kommittén för modernare byggregler (N 2017:05).

från ett antal EU-medlemsstater. Konkurrensverket har för genomförandet av uppdraget använt OECD:s guide för marknadsstudier för konkurrensmyndigheter.²

Inför slutredovisning av uppdraget har kontakter förevarit med Upphandlingsmyndigheten och Boverket. Konkurrensverket har även beaktat att regeringen gett Boverket i uppdrag att beskriva konkurrenssituationen inom bygg- och byggmaterialindustrierna i andra länder, särskilt inom EU, när det gäller konkurrens och kostnadsutveckling inom bygg- och byggmaterialindustrierna, i synnerhet med avseende på bostadsbyggandet. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 november 2018. Det innebär att våra förslag om vidare utredningar och initiativ i denna rapport kan behöva anpassas beroende på vilka resultat som Boverket kommer fram till i sin utredning.

² OECD (2018), *Guide on Market Studies for Competition Authorities*.

2 Bostadsbyggandet i Sverige

En väl fungerande konkurrens på marknaden för bostadsbyggande skapar idealiskt sett förutsättningar för hög kvalitet på bostäder, ett varierat utbud, att priserna hålls nere och att företagen stimuleras till att bli mer effektiva. Efterfrågan och behovet av struktur vad gäller boenden förändras över tiden som följd av t.ex. befolkningstillväxt, demografiska förändringar, förändringar av disponibel inkomst och utbud av krediter. Utbudet av boende behöver därför vara elastiskt och förändras i linje med de förändrade behoven.

Fungerande konkurrens i bostadsbyggandet innebär bättre förutsättningar för att bygga fler bostäder till den kvalitet och kostnad som konsumenterna efterfrågar. Flera utredningar har dock pekat på att konkurrensen fungerar mindre väl inom det svenska bostadsbyggandet.³ Nyproduktionen av bostäder har legat på en relativt låg nivå i Sverige trots en stark och ökande efterfrågan på bostäder och byggkostnaderna har ökat mer i Sverige än i andra EU-länder samtidigt som produktiviteten varit låg och därutöver har det varit svårt för företag att etablera sig på marknaden fastän lönsamheten är god för de redan etablerade företagen. Framför allt har det varit svårt för utländska företag att etablera sig inom bostadsutveckling och bostadsbyggande i Sverige.

2.1 Ett alltför lågt bostadsbyggande under lång tid

Bostadsbyggandet har sedan början av 1990-talet genomgått stora förändringar och omvandlats från att ha varit en reglerad och subventionerad sektor till att bli en konkurrensutsatt sektor där bostadsbyggandet är marknadsfinansierat. Till skillnad från många

³ Se bl.a. Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

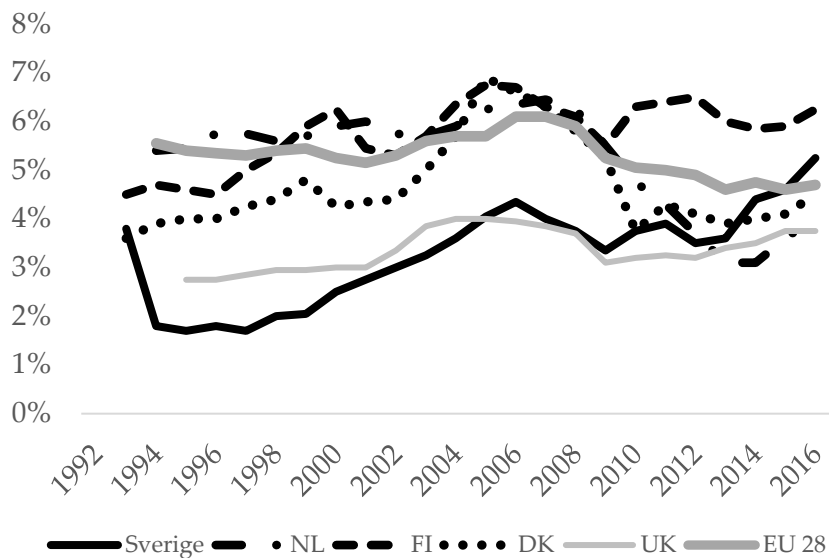
andra EU-länder är olika former av statliga subventioner till bostadsbyggande ovanligt i Sverige. Detta anses bland annat bero på att Sverige saknar en social bostadssektor med statligt subventionerade bostäder som kan vara reserverade för t.ex. hushåll med begränsade inkomster.⁴ I andra länder förekommer bland annat subventioner i form av investeringsstöd, lägre markpriser, driftsstöd liksom statliga satsningar på renovering och upprustning av befintliga bostäder.⁵

Det svenska bostadsbyggandet har länge legat på en låg nivå jämfört med andra jämförbara länder, även om det har ökat väsentligt de senaste åren. Under de senaste 20 åren har således de svenska bostadsinvesteringarna i procent av BNP legat väsentligt under ett flertal jämförbara EU-länder och det europeiska genomsnittet. Det är i princip bara under de senaste fyra åren som bostadsbyggandet och bostadsinvesteringarna har legat i nivå med andra EU-länder.

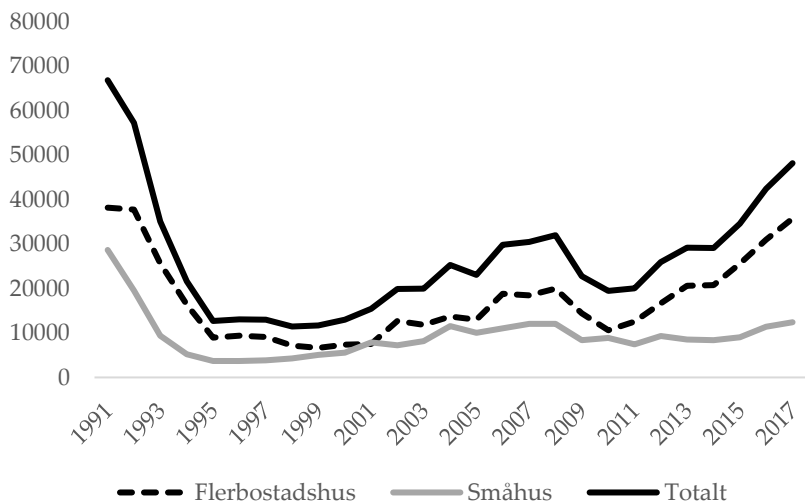
⁴ Boverket (2016), *Den sociala bostadssektorn i Europa Jämförelser mellan sex EU-länder*, rapport 2016:16.

⁵ Boverket (2016), *Den sociala bostadssektorn i Europa Jämförelser mellan sex EU-länder*, rapport 2016:16.

Figur 1 Bostadsinvesteringar i procent av BNP – olika länder och EU 28

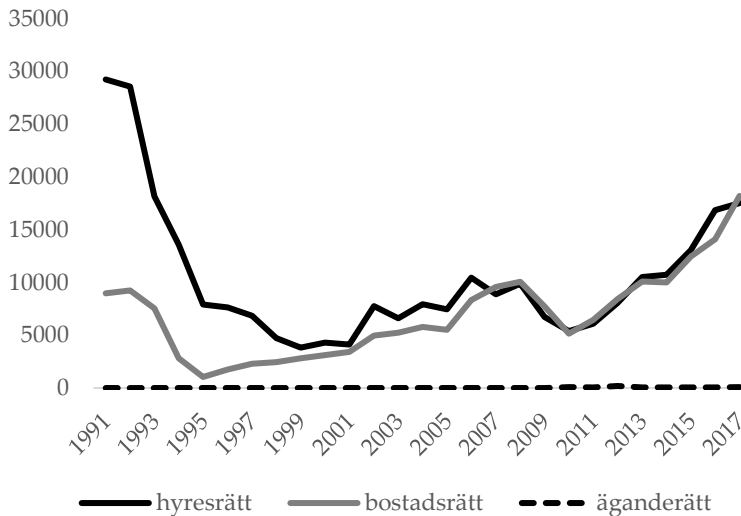


Antalet färdigställda lägenheter i framför allt flerbostadshus har ökat kraftigt sedan 2010. År 2010 blev cirka 19 500 lägenheter färdigställda. Motsvarande siffra för 2017 var 48 000 lägenheter, varav omkring 35 700 i flerbostadshus och 12 400 i småhus. Om man räknar med nettotillskott genom ombyggnad blir siffran 51 600.

Figur 2 Färdigställda lägenheter 1991–2017

Sedan början av 1990-talet har det skett ett skifte i upplåtelseformen för nybyggda lägenheter i flerbostadshus. År 1991 var det en kraftig övervikt i antalet byggda hyresrätter, medan det i dag byggs ungefär lika många hyresrätter som bostadsrätter i flerbostadshus.

Figur 3 Upplåtelseform i nybyggda lägenheter i flerbostadshus



2.1.1 Varför har bostadsbyggandet ökat?

Trots en stark och ökande efterfrågan på bostäder i framför allt tillväxtregioner har nyproduktionen av bostäder länge legat på en relativt låg nivå i Sverige. Både Byggekonsumentutredningen och Konkurrensverket har identifierat faktorer som hindrar eller fördröjer produktionen. Det har framför allt handlat om ineffektiva och osäkra plan- och byggprocesser, komplicerade byggregler, brist

på byggbar mark och otydliga principer för kommunal marktilldelning.⁶ Konkurrensverket har dock konstaterat att planberedskapen hos kommunerna har ökat och att kommunerna blivit en allt viktigare källa till byggbar mark.⁷

Bostadsbyggandet har alltså ökat och det finns flera förklaringar till det. Aktörer som Konkurrensverket varit i kontakt med menar att det i grunden handlar om en "ketchupeffekt". Det ökade bostadsbyggandet är till stor del en effekt av stark konjunktur, hög sysselsättning och hög efterfrågan. Samtidigt har många kommuner förbättrat förutsättningarna för att bygga bostäder genom att öka sin plan- och planeringsberedskap samt öka utbudet av kommunal byggbar mark. Flera kommuner har satsat resurser på att ta fram färdiga detaljplaner och byggrätter som kan bebyggas av såväl stora som mindre byggherrar, vilket kan bidra till att öka konkurrensen. Många kommuner har påverkats av de förslag som förts fram om hur kommunerna kan skapa förutsättningar för ökat bostadsbyggande.

Även om bostadsbyggandet har ökat vittnar aktörer och intressenter inom bostadsbyggandet som Konkurrensverket haft kontakt med om att det finns ytterligare åtgärder som kan vidtas för att förbättra marknadens funktionssätt, öka bostadsbyggandet och sänka byggkostnaderna. Detta är dock något som kräver insatser från flera olika intressenter inom bostadsbyggandet, vilket även forskare har betonat.⁸

⁶ Se bl.a. Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen i Sverige 2013 - Så kan det byggas mer och billigare*, Konkurrensverkets rapportserie 2013:10.

⁷ Konkurrensverket (2015), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:4.

⁸ Se bl.a. Karlbro, T. & Lind H. (2017), *Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet*, rapport 2017:2.

2.2 Marknadskoncentration och vertikal integration

Hög marknadskoncentration och långvarig hög lönsamhet i en bransch kan vara ett resultat av mindre väl fungerande konkurrens. En orsak till att marknader med hög koncentration kan fungera mindre väl är att ett fåtal företag har större möjlighet att utöva marknadsmakt, vilket kan avspeglas i priser som väsentligt överstiger produktionskostnaden. På marknader med ett fåtal starka aktörer är det lättare för företag att ingå, övervaka och upprätthålla konkurrensbegränsande samarbeten. Ett problem som har uppmärksamats är att marknadskoncentrationen och graden av vertikal integration inom den svenska byggsektorn är hög. Den svenska byggmarknaden har fyra riktigt stora företag: PEAB, Skanska, NCC och JM. Som framgår av tabell 1 svarade dessa för nästan 72 procent av de 30 största företagens omsättning 2011. Marknadskoncentrationen har dock minskat de senaste åren och motsvarande siffra för 2016 var 64,7 procent, vilket är en minskning på sju procentenheter.

Byggindustrin har stor samhällsekonomisk betydelse och svarar för en betydande andel av Sveriges bruttonationalprodukt. Byggindustrin är en konjunkturkänslig bransch som i högkonjunktur ofta drabbas av kapacitetsbegränsningar i form av brist på personal och i lågkonjunktur får problem med minskad orderingång, vilket leder till nedskärningar i personalen.

Om man utgår från hela byggbranschens nettoomsättning på cirka 500 miljarder kronor 2016 har de fyra största företagen en marknadsandel om cirka 23 procent. Ett annat vanligt mått för att mäta koncentrationsgrad är Herfindahl-Hirschman Index (HHI), som beräknas som summan av kvadraterna på aktörernas marknadsandelar. En tumregel är att ett HHI lägre än 1 000 anger en låg koncentrationsgrad, ett HHI mellan 1 000 och 1 800 anger en

medelhög koncentration och att HHI över 1 800 innebär en hög grad av koncentration på marknaden.

Tabell 1 De fyra största företagens andel av de 30 största företagens omsättning 2016 och 2011

Företag	2016		2011	
	Omsättning i Sverige (mkr)	Andel av de 30 största företagens totala omsättning (%)	Omsättning i Sverige (mkr)	Andel av de 30 största företagens totala omsättning (%)
PEAB	38 607	21,9	35 923	26,2
Skanska	33 826	41,1	30 515	48,5
NCC	29 177	57,8	21 651	64,3
JM	12 275	64,7	9 868	71,6
Totalt de 30 största	175 901	100	136 904	100

Källa: Sveriges byggindustrier 2017 och 2011.

Med utgångspunkt i HHI är marknadskoncentrationen inom byggindustrin som helhet låg. Den är dock hög inom specifika led i byggkedjan. Det gäller inte minst inom anläggningsbranschen där de största företagen har kontroll över strategiska insatsvaror. Vertikal integration mellan de stora byggentreprenörerna och byggvaruledet har observerats i tidigare rapporter.⁹

Enligt Sveriges Byggindustrier är en anledning till att marknadskoncentrationen har minskat att medelstora specialiserade företag med flexibla organisationer tagit marknadsandelar från de största

⁹ Se bl.a. Statskontoret (2009), *Sega gubbar? En uppföljning av Bygghögskolans betänkande "Skärpning gubbar!"*, rapport 2009:6.

företagen.¹⁰ Byggbranschen som helhet är dock fragmenterad. År 2014 stod företag med färre än 20 anställda för nästan 98 procent av det totala antalet företag.¹¹ Små och stora företag har olika förutsättningar. De stora företagen är verksamma inom hela landet i flera segment där de på lokala marknader möter konkurrens från mindre specialiserade aktörer.

2.2.1 Marknadskoncentration inom bostadsutveckling

Bostadsbyggandet kan delas in i två delar: bostadsutveckling och bostadsbyggandet. Byggherren är bostadsutvecklare och den som bygger är byggentreprenör. Bostadsmarknaden kan också delas in efter om man bygger bostads-, ägande- eller hyresrätter och om man som byggherre väljer att förvalta den byggda bostaden eller ej. JM, NCC, PEAB och Skanska har en bred verksamhetsinriktning och samtliga är verksamma inom bostadsbyggande. JM, PEAB och Skanska är verksamma inom både bostadsutveckling och bostadsbyggande och fokuserar på att bygga bostadsrätter i egen regi för vidareförsäljning till bostadsrättsföreningar. Inom detta segment är deras marknadsandelar relativt stora.

NCC har tidigare varit verksamma inom bostadsutveckling men valde 2016 att avknoppa sin bostadsutvecklingsverksamhet NCC Housing. Verksamheten bedrivs i dag som ett självständigt publikt aktieföretag under namnet Bonava. En anledning till avknoppningen var att synergieffekterna med NCC:s byggverksamhet inte var tillräckligt stora och att Bonava som självständigt bostadsutvecklingsföretag har möjlighet att effektivisera bostadsbyggandet

¹⁰ Sveriges Byggindustrier (2017), Fakta – Statistik, *De 30 största byggföretagen "Mindre företag kan vara mer flexibla"*.

¹¹ Sveriges Byggindustrier (2015), *Fakta om byggandet 2015*.

genom ökad industrialisering och standardisering.¹² NCC är efter avknoppningen ett mer renodlat bygg- och anläggningsföretag.¹³ NCC, PEAB och Skanska bygger även bostäder åt andra företag/byggherrar och är starka aktörer på entreprenörsmarknaden. De stora byggföretagen har främst varit inriktade mot att utveckla och bygga bostadsrätter men bygger även hyresrätter åt andra aktörer som allmännyttan och privata fastighetsförvaltare. Även JM har byggt åt andra byggherrar men i betydligt mindre utsträckning än de övriga tre stora nationella företagen.

De allmännyttiga byggherrarna upphandlar sina byggentreprenader enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Det finns även byggherrar som bygger hyresrätter i egen regi eller på entreprenad och de som enbart fokuserar på bostadsutveckling av bostads- och hyresrätter.

Den växande efterfrågan och förbättrade förutsättningar för att bygga bostäder har inte bara lett till att bostadsbyggandet har ökat, utan också till att antalet aktörer inom bostadsbyggandet har ökat. År 2013 var antalet byggherrar som färdigställt bostadsprojekt 300. År 2017 hade antalet fördubblats till cirka 600. Konkret har det lett till att marknadskoncentrationen inom bostadsbyggandet har minskat under de senaste åren.¹⁴

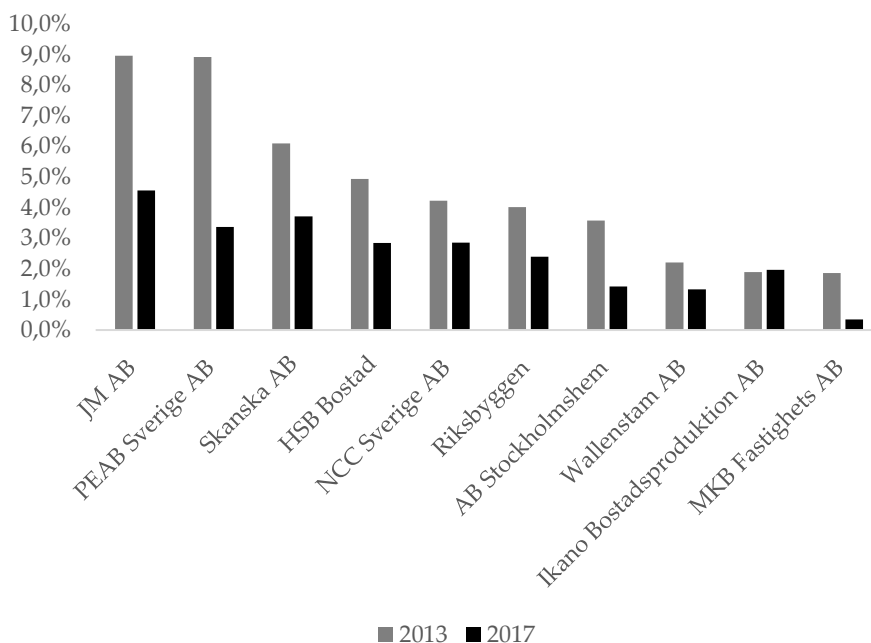
År 2013 hade de fyra stora byggföretagen JM, NCC, Skanska och PEAB tillsammans en marknadsandel på 27 procent baserat på värdet på projekten. Motsvarande siffra för 2017 var 13,5 procent.

¹² Se bl.a. Bonava, årsredovisning 2017, NCC, årsredovisningar 2016 och 2017.

¹³ NCC, årsredovisningar 2016 och 2017.

¹⁴ Statistik från Byggfakta AB, bostäder 2013–2017.

Figur 4 Sverige – marknadsandel baserat på projektvärde



Källa: Byggfakta AB, statistik bostäder 2013–2017.

Som framgår av figur 4 har de fyra stora byggföretagen tappat marknadsandelar inom bostadsutvecklingen mellan 2013–2017. En växande efterfrågan inom både ny- och ombyggnad i nästan hela landet och att kommunerna har varit aktiva inom planläggning och marktilldelning har skapat möjligheter för små och medelstora företag att ta marknadsandelar. Bland de tio största bygherrarna år 2017 finns aktörer som Magnolia Bostad vars omsättning har ökat från 144 miljoner kronor till 1,7 miljarder kronor mellan år 2013–2017. Ett annat företag är Kärnhem AB som också är en ren bostadsutvecklare som anlitar externa byggentreprenörer. Konkurrenssituationen skiljer sig dock åt mellan olika orter och kommuner. Stora enskilda projekt kan ge en missvisande bild av

den totala marknadsutvecklingen. Ett exempel på detta är Karlastaden Utveckling AB som är en av de tio största byggherrarna 2017. Karlastaden är ett stort bostadsprojekt i Göteborg som drivs i samarbete mellan byggföretaget Serneke och NREP som är ett kapitalförvaltningsbolag inriktat mot fastigheter. Det bör dock också understrykas att beräkningarna görs på det totala antalet bostäder, dvs. både bostads- och hyresrätter och småhus. Detta innebär att de stora bostadsutvecklarna fortfarande har höga marknadsandelar inom bostadsrättsegmentet och är marknadsledande på specifika geografiska marknader. Exempelvis är JM marknadsledande inom bostadsutveckling av bostadsrätter i Stockholmsområdet.

Det ökade antalet byggherrar har lett till en minskad marknadskoncentration. Det behöver dock inte innebära att konkurrensen nödvändigtvis har förbättrats då marknaderna är lokala och etablerade aktörer kan ha stor marknadsmakt. Det behöver inte bara handla om de stora nationella företagen utan även om andra större företag som är konkurrenskraftiga på sin lokala marknad.

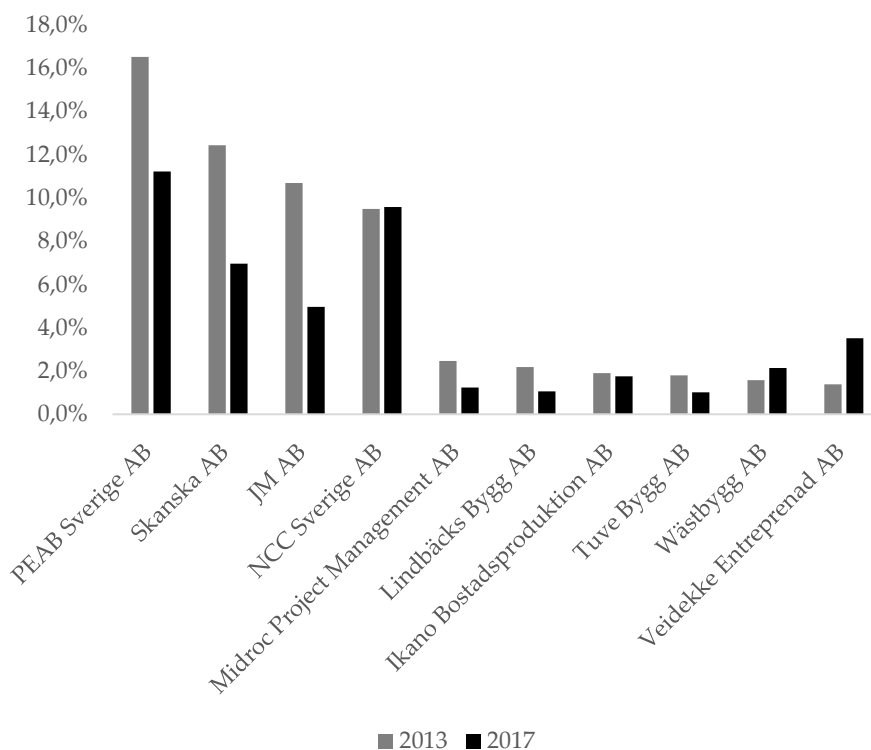
2.2.2 Marknadskoncentration på entreprenadsidan

Figur 4 illustrerar utvecklingen inom bostadsutveckling och vilka aktörer som är de största byggherrarna. Om man ser till byggentreprenörer, dvs. vilka aktörer som de facto bygger bostäderna, har även de fyra stora byggföretagens marknadsandelar sjunkit sedan 2013. Om man ser till värdet av projekten stod de fyra största byggföretagen JM, NCC, PEAB och Skanska tillsammans för en marknadsandel om nästan 33 procent 2017.¹⁵ Motsvarande siffra för

¹⁵ Byggefakta, statistik bostäder 2013–2017, beräknat på värdet på projektet och vem som var huvudbyggentreprenör.

2013 var nästan 50 procent. Av de fyra stora så är NCC den ende aktör som behållit sina marknadsandelar från 2013.

Figur 5 De 10 störst byggentreprenörerna inom bostadsbyggande 2013 och deras andel 2017 i Sverige – marknadsandel baserat på projektvärde



Källa: Byggefakta AB, statistik bostäder 2013–2017.

De stora byggföretagen har inte endast förlorat marknadsandelar inom bostadsutveckling utan även inom bostadsbyggandet. Det är oklart om det är en tillfällig utveckling som är ett resultat av en stark konjunktur och i så fall om de stora etablerade byggföretagens marknadsandelar ökar igen när konjunkturen blir svagare.

Trots lägre marknadsandelar har de fyra stora byggföretagen en stark ställning på delar av marknaden för bostadsbyggande. Detta inte minst när det gäller offentlig upphandling av bostadsbyggande där de i princip har behållit sina marknadsandelar under samma period.

2.2.3 Vertikal integration mot materialsidan inte lika viktigt inom bostadsbyggande

Många av produktionsleden i byggprocessen är nära sammanlänkade. Kopplingen är t.ex. stark mellan marknaderna för ballast, fabriksbetong, asfalt och entreprenadmarknaden. Vid väg- och anläggningsarbeten utgör ballast och fabriksbetong, tillsammans med asfalt, de viktigaste insatsvarorna. Det gör det intressant för en byggentreprenör att skaffa sig kontroll över eller äga verksamheter som tillverkar strategiska insatsvaror som ballast, asfalt och betong.¹⁶

Hög marknadskoncentration och hög grad av vertikal integration har ansetts vara en orsak till konkurrensproblem i byggsektorn. Vertikal integration och tillgång till strategiska insatsvaror är dock inte lika viktigt när det gäller bostadsbyggande som inom anläggningsverksamhet. Det finns tecken på en förändring inom bostadsbyggandet där fler bostadsutvecklare inte har någon egen entreprenadverksamhet.

Medan NCC, Peab och Skanska är vertikalt integrerade mot strategiska insatsvaror i byggindustrin så är däremot JM och Bonava inte vertikalt integrerade. Även om Bonava i de flesta fall

¹⁶ Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

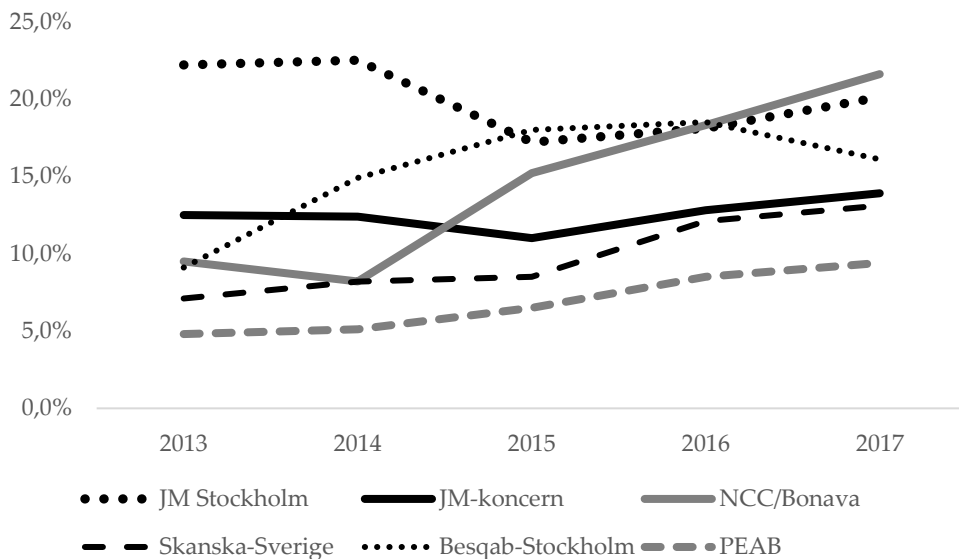
anlitar NCC som byggtreprenör har man även anlitat externa byggtreprenörer för sina bostadsutvecklingsprojekt.

Det är uppenbart att den viktigaste insatsvaran inom bostadsbyggande är tillgång till byggbar mark och att de stora bostadsutvecklarna fokuserar på att utveckla och vidareutveckla sin markportfölj.

2.3 Fortsatt hög lönsamhet inom bostadsutveckling

Även om bostadsbyggandet och antalet aktörer har ökat finns det inga tecken på att en minskad marknadskoncentration och fler aktörer har pressat ner de stora aktörernas lönsamhet, vilket indikerar att konkurrensen är begränsad på de marknader som de är verksamma på. I figur 6 redovisas utvecklingen av rörelsemarginalen inom bostadsutveckling bland några av de största företagen och även utvecklingen i Stockholm i de fall där den särredovisats.

Figur 6 Rörlesemarginal bostadsutvecklare – Sverige/Stockholmsregionen



Källa: Årsredovisningar 2013–2017.

I princip har lönsamheten stigit hos samtliga företag sedan 2013 och om den har fallit har den gjort det från höga nivåer. Samtliga företag särredovisar dock inte regioner. En annan tydlig iakttagelse är att lönsamheten är högre i Stockholmsområdet än i övriga Sverige.

2.4 Kommunernas roll och byggbar mark

Kommunerna har flera roller i bostadsbyggandet. De äger allmännyttiga bostadsbolag, är stora markägare i många kommuner samt är ansvariga för detaljplaner och bygglov vilket är en förutsättning

för bostadsbyggande.¹⁷ Plan- och bygglagen (2010:900), (PBL), är den lag i Sverige som reglerar samhällets krav på planering och byggande. Kommunerna spelar en viktig roll för byggandet eftersom deras agerande påverkar byggkostnaderna och kan bidra till att de positiva effekterna av konkurrens tas till vara.

Konkurrensverket och olika utredningar har särskilt framhållit två områden som riskerar att negativt påverka förutsättningarna för en fungerande konkurrens på den svenska byggmarknaden: nämligen långa och osäkra plan- och bygglovsprocesser, samt icke-transparenta kommunala processer för markförsäljning eller marktilldelning.¹⁸

För att konkurrensen ska fungera väl och om bostadsbyggandet ska kunna fortsätta att öka och möta efterfrågan och behov är det viktigt att det finns tillgång till byggbar mark i tillräcklig omfattning. Konkurrensverkets undersökning av 45 kommuner 2015, i vilka nästan halva Sveriges befolkning bor, visade att kommunerna i de flesta fall är den viktigaste markägaren av exploaterbar mark.¹⁹ Därmed är kommunernas tilldelning och försäljning av mark viktig för att styra det potentiella byggandet. Kommunerna har således inte sällan rollen som "market makers"²⁰.

¹⁷ Konkurrensverket (2015), *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:5.

¹⁸ Se bl.a. Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen i Sverige 2013– Så kan det byggas mer och billigare*, Konkurrensverkets rapportserie 2013:10.

¹⁹ Konkurrensverket (2015), *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:5.

²⁰ Granath Hansson A. (2015), *Institutional Prerequisites for Housing Development: A comparative study of Germany and Sweden*, licentiatavhandling, Bygg- och fastighetsekonomi, Kungliga Tekniska Högskolan Stockholm 2015.

2.5 Utveckling av byggkostnader

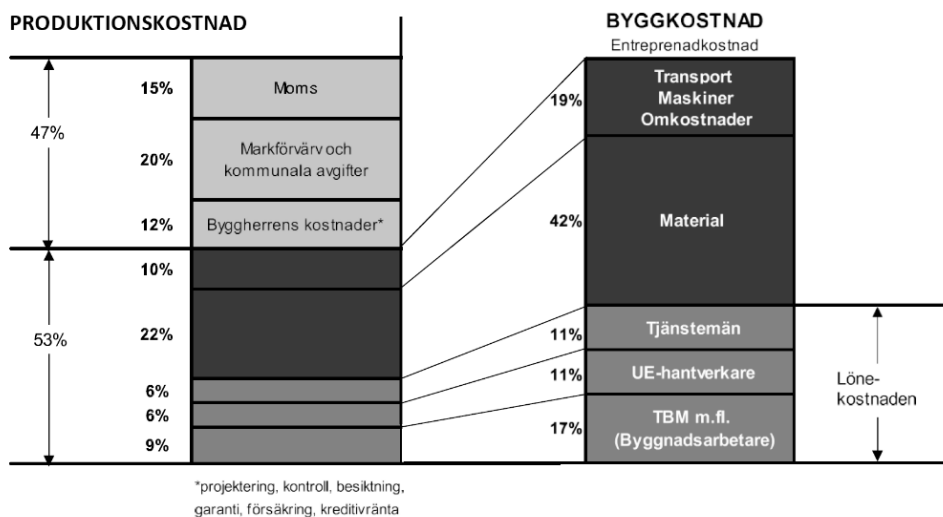
För att beskriva kostnader för att producera bostäder används begrepp som byggkostnad, byggnadskostnad, entreprenadkostnad, byggherrekostnad och produktionskostnad. Skillnaderna mellan begreppen blir inte alltid klara och inte heller hur de hänger ihop.²¹ I denna rapport används de index och begrepp som använts i tidigare utredningar och rapporter för att belysa utvecklingen de senaste åren.

Höga svenska byggkostnader och en låg produktivitetsutveckling har pekats ut som indikatorer på att det finns en rad problem inom det svenska bostadsbyggandet. Det handlar inte bara om bristande konkurrens utan också om att det regulatoriska ramverket och byggföretagens organisation av att produktionsprocessen fungerar mindre väl.

Sveriges Byggindustrier uppgav 2016 att produktionskostnader respektive byggkostnader för nya bostadshus fördelar sig enligt figur 7.

²¹ Boverket (2014), *Svenska byggkostnader i en internationell jämförelse*, rapport 2014:14.

Figur 7 Bygg- och produktionskostnadernas fördelning

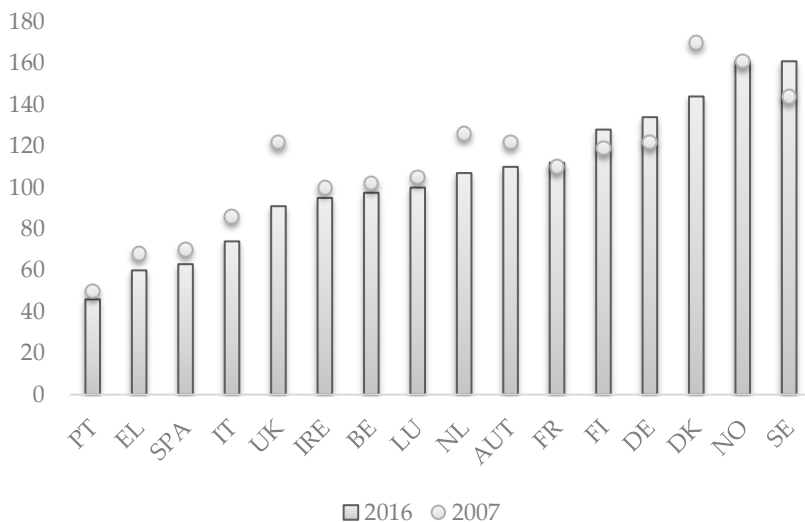


Källa: Sveriges Byggindustrier 2016.

Utöver lönekostnader utgör kostnader för markförvärv och material en stor del av den totala kostnaden.

2.5.1 Svenska byggkostnader bland de högsta i EU

Enligt OECD-Eurostats beräkningar har Sverige de högsta kostnaderna för att bygga bostäder i EU och det har inte heller funnits några tecken på att branschen har effektiviserats. I flera andra länder som Storbritannien, Nederländerna och Danmark har exempelvis byggkostnaderna sjunkit jämfört med övriga EU-länder mellan 2007–2016 medan de i Sverige har legat på samma nivå under perioden.

Figur 8 Prisnivåindex för bostadsbyggande i EU

Källa: Europeiska kommissionen, (2018), Eurostat²².

Figur 8 visar att Sveriges byggkostnader ligger på en nivå som är högre än jämförbara länder som Danmark och Finland.

Sveriges Bygginstrumenter har kritiserat det index och mätningar som presenteras i figur 9 och menar att de är missvisande.²³ För en idealisk jämförelse av kostnader för byggnadsinvesteringar mellan olika länder inom EU behöver byggnadsprojekten, för vilka priserna jämförs, vara jämförbara. Byggnadsprojekt är heterogena produkter, även inom respektive land. Det här gör insamling av internationellt jämförbara och representativa priser svår och

²² Europeiska kommissionen (2018), *Landsrapport Sverige 2018 Med en fördjupad granskning rörande förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser*, arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2018) 225, Europeiska unionens publikationsbyrå. Luxemburg.

²³ Se bl.a. Sveriges Bygginstrumenter (2016), *Byggkostnader och konkurrens – hur är det egentligen?*, en rapport från Sveriges Bygginstrumenter.

kostsam. Det index som Eurostat-OECD räknar fram och EU-kommissionen använder för att mäta inköpskostnaderna, baseras på kostnader för olika processer i ett standardiserat bostadsbygge.

Det medför vissa problem med jämförelser mellan olika länder inom EU, eftersom valet av standardmaterial och utförandet av olika steg i byggnadsprocessen kan variera stort. En annan förklaring till att Sverige får höga kostnader i den internationella jämförelsen är att Sverige är ett land med hög boendestandard och att lönerna är höga i Sverige.²⁴ En jämförelse mellan prisnivåer för bostadsbyggande i olika EU-länder med olika krav på kvalitet och materialval riskerar därmed att vara missvisande. Bland de prisnivåindex som Eurostat presenterar är Sverige det totalt sett dyraste landet bland alla EU-medlemsländer 2017 när det kommer till byggnadskostnader, förutom för ingenjörskostnader, där Finland är dyrare. Det framgår dock att Danmark är dyrast när det kommer till maskiner och utrustning, samt metallprodukter och transportutrustning.

Oberoende hur man mäter finns det dock flera indikatorer på att det finns problem inom det svenska bostadsbyggandet vad gäller kostnadsbilden och produktivitetsutvecklingen.

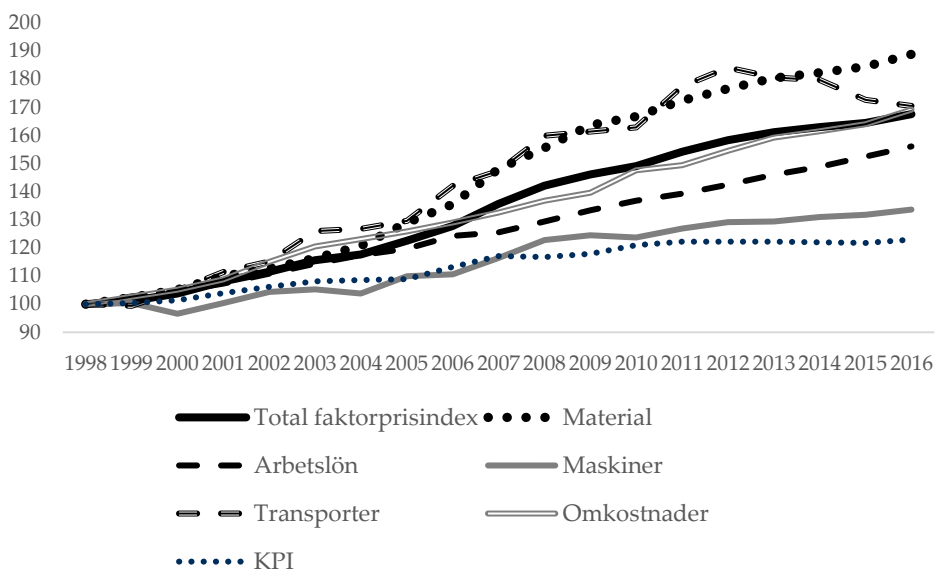
2.5.2 Faktor- och byggprisindex fortsätter att öka

Som ett mått på byggkostnadernas utveckling presenterar Statistiska Centralbyrån (SCB) även ett faktorprisindex (FPI). FPI är ett index sammansatt av prisutvecklingen för ett antal olika produktionsfaktorer vid byggprojekt. Indexet är ett genomsnitt av kostnadsutvecklingen för byggmaterial, arbetslöner, maskiner,

²⁴ Se bl.a. Boverket (2014), *Svenska byggkostnader i en internationell jämförelse*, rapport 2014:14.

transporter, entreprenörens kostnad samt byggherrekostnaden. FPI beräknas med en sammanvägning av vikter för ett urval av priser för att uppföra en byggnad exklusive markkostnaden. FPI är ett kostnadsindex som inte tar hänsyn till vare sig kvalitetsförändringar hos produkten eller effektivitetsutveckling i produktionen. FPI kan vara motiverat att använda sig av som ett mått på kostnadsutvecklingen om det rör sig om kortare perioder eller för vissa avgränsade frågeställningar. Som framgår av figur 9 har FPI ökat mer än KPI sedan mitten av 1990-talet. FPI har också ökat mer än KPI mellan 2014–2016.

Figur 9 Faktorprisindex för bostadsbyggnade



Källa: SCB (2018), Faktorprisindex för byggnader (FPI).

2.5.3 Ökning i materialkostnad driver upp byggkostnader

Byggmaterialpriser har en stor betydelse för utvecklingen av faktorprisindex och produktionskostnaden. Flera byggmaterial har under en lång period haft en större prisökning än genomsnittet för inhemskt tillverkade industriprodukter. I FPI registreras listpriser för byggmaterial, det vill säga de priser som företagen uppger inför förhandling med köpare. Prisökningstakten för byggmaterial är högre än producentprisindex för industriprodukter (PPI). Materialkostnaden har ökat med 82 procent mellan 1998 och 2014. Totala FPI ökade med 63 procent. Motsvarande ökning i KPI var 22 procent och PPI ökade med 21 procent. Lönekostnaderna ökade med 49 procent. Byggmaterialprisernas utveckling förklarar den största andelen av kostnadsökningen av byggkostnaderna.²⁵

2.5.4 Byggnadsprisindex

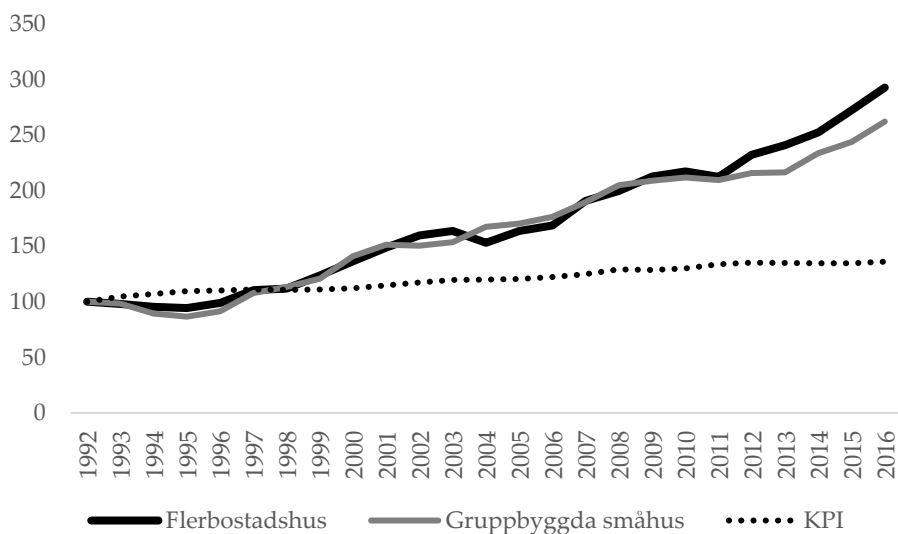
SCB:s byggnadsprisindex (BPI) fungerar som en indikation på prisutvecklingen för bostäder. Indexet ska följa utvecklingen av byggkostnaderna från ett byggherreperspektiv och ge en indikation på vad det kostar att bygga en bostad. BPI belyser prisutvecklingen för nybyggda bostäder. BPI baseras på samma grundmaterial som nybyggnadskostnadsstatistiken från SCB. Byggnadspriset utgörs av kostnader för byggnadsarbeten, anslutningsavgift för el och fjärrvärme/naturgas, köp av tomtmark samt kostnader för markarbeten på kvartersmark. Priset inkluderar byggherrekostnader såsom kostnader för administration, projekteringskostnader, räntekostnader och mervärdesskatt.

²⁵ Se Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

Byggnadsprisindex mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för nyproducerade bostäder, som en byggherre faktiskt betalar. Byggnadsprisindex mäter prisförändringar för bostadshus rensat från kvalitetsförändringar och regionala skillnader. Det är priset för den färdiga produkten som mäts, dvs. priset inkluderar vinst och produktivitet.

Av figur 10 framgår att BPI stigit betydligt mer än KPI (konsumentprisindex) under de senaste 20 åren. Enligt BPI är det nästan tre gånger dyrare att uppföra en bostad jämfört med 1996, vilket givetvis avspeglas i högre bopriser.

Figur 10 Utveckling av byggnadsprisindex och konsumentprisindex



Källa: SCB (2018), Byggnadsprisindex (BPI).

Det finns en del kritik när det gäller BPI och hur väl det kan kopplas till byggkostnader. Det behöver inte vara så att höga kostnader leder till ett högt pris utan i stället kan det motsatta

orsaksförhållandet råda, dvs. att ökad efterfrågan och begränsat utbud gör att det går att ta ut ett högt pris av slutkunden.²⁶ Detta kan leda till att marginalerna kan höjas i bakomliggande led vilket i sin tur medför att kostnaderna stiger.²⁷

Det är viktigt att skilja på kostnad och pris. Ökade kostnader kan bero på låg effektivitet men även på att såväl lagstiftarens som kundernas krav på nya bostäder har ökat sedan 1992. Detta gäller exempelvis krav från myndigheter angående energieffektivitet men även kundkrav vad gäller material och utformning av nybyggda lägenheter. Ökade priser kan styras av faktorer som det låga ränteläget, avskaffad fastighetsskatt och avdragsrätt på bolåneräntor. De snabbt ökade kostnaderna kan dock vara ett tecken på bristande konkurrens i flera led i värdekedjan.

En hög efterfrågan på bostäder kan driva upp priset. Om det är bristande konkurrens i form av inträdeshinder och bristande importkonkurrens etc. så torde ett högt pris på slutprodukten göra det möjligt för leverantörer av insatsvaror och tjänster att höja sina priser och marginaler. Oavsett exaktheten i måttet kan det konstateras att byggpriserna stigit betydligt snabbare än KPI under en lång tid.

Byggkonkurrensutredningen pekade på att om lönsamheten i slutledet är hög finns det svaga incitament att arbeta med att få ner kostnaderna i underliggande led. Sverige har även högre byggmaterialkostnader jämfört med flera andra europeiska länder vilket driver på byggkostnaderna. Ökade materialpriser har bland annat förklarats av ett ökat byggande även internationellt och därmed

²⁶ Boverket (2014), *Svenska byggkostnader i en internationell jämförelse*, rapport 2014:14.

²⁷ Boverket (2014), *Svenska byggkostnader i en internationell jämförelse*, rapport 2014:14.

ökad efterfrågan på material även utanför den svenska marknaden.²⁸

2.6 Produktivitetsutveckling

Låg produktivitetsutveckling kan vara ett tecken på att konkurrensen fungerar mindre väl. På marknader som kännetecknas av ett högt konkurrenstryck riskerar företag som inte ökar produktiviteten att slås ut från marknaden. Risken är mindre överhängande på marknader där konkurrenstrycket är mindre hårt och mindre effektiva företag kan fortsätta att verka.²⁹

Flera utredningar och studier visar att produktivitetsutvecklingen inom bostads- och anläggningssektorn är svag.³⁰ Det finns flera förklaringar till detta. Det är tydligt att det svenska bostadsbyggandet är att betrakta som en "inhemsk industri" (en s.k. "domestic industry") som inte är utsatt för konkurrenstryck från utländska företag och dessa präglas ofta av låg produktivitetsutveckling. En stor del av de konkurrensbegränsande regleringar och bestämmelser som har identifierats finns även inom "inhemska industrier" och det har också anförts som en anledning till den låga produktivitetstillväxten i dessa sektorer.³¹

²⁸ Hem & Hyra (2018), *Byggkostnader ökar på grund av högkonjunkturen*, publicerad 15 februari 2018, <https://www.hemhyra.se/nyheter/byggkostnader-okar-pa-grund-av-hogkonjunkturen/>, status 8 augusti 2018.

²⁹ Konkurrensverket (2009), *Åtgärder för bättre konkurrens – Konkurrensen i Sverige*, Konkurrensverkets rapportserie 2009:4.

³⁰ Se bl.a. *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105). Statskontoret (2009), *Sega gubbar? En uppföljning av Bygghögskommisionens betänkande "Skärpning gubbar!"*, rapport 2009:6.

³¹ Nordic Competition Authorities (2014), *Vision for Competition – Competition Policy towards 2020*, Report 2014:1.

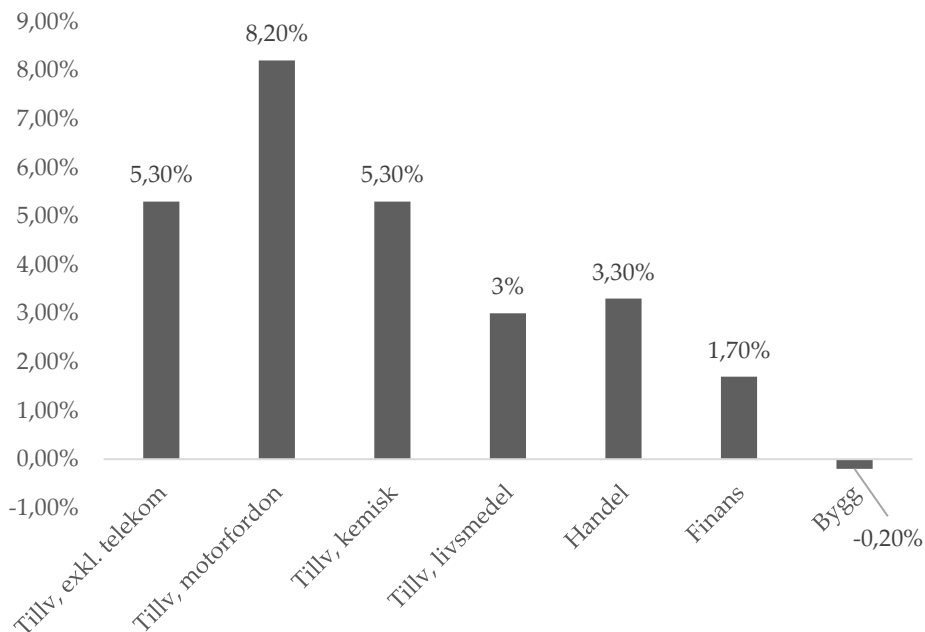
Siffror från SCB och Konjunkturinstitutet visar att produktivitetens utvecklingen inom byggindustrin har varit låg jämfört med produktivitetens utvecklingen inom industri- och tjänstebranscher.

Byggkonkurrensutredningen konstaterade bland annat att om man mäter produktivitetens utvecklingen som produktion per arbetad timme mellan 2000 och 2014 hade produktiviteten i byggbranschen utvecklats negativt. Motsvarande utveckling i industrin var 63 procent ökning och i tjänstebranscher 21 procent. Byggkonkurrensutredningen konstaterade också att den låga produktivitetens utvecklingen inom byggsektorn har pekats ut som ett hinder för ökad ekonomisk tillväxt.³² Även andra studier har kommit fram till att produktivitetens utvecklingen inom byggindustrin har varit negativ under längre tid.³³ Som framgår av figur 11 är det framför allt i de sektorer där den internationella konkurrensen är hård som produktivitetens utvecklingen är högst, t.ex. inom tillverkning av motorfordon och kemisk industri.

³² McKinsey & Co (2012), *Tillväxt och förnyelse i den svenska ekonomin*.

³³ Svenskt Näringsliv (2015), Boumediene J. & Grahn G., *Produktivitetens utveckling, investeringar och välbefinnande*.

Figur 11 Produktivitet – årlig procentuell utveckling, fasta priser, olika sektorer 1994–2013³⁴



Källa: Svenskt Näringsliv, Boumediene J. & Grahn G., (2015), Produktivitetsutveckling, investeringar och välbefinnande, Samhällsekonomisk analys 2015.

Det bör understrykas att det finns både svenska och utländska studier som ifrågasätter att produktivitetsutvecklingen skulle vara särskilt låg inom byggsektorn då bland annat korrekt data om kvalitetsutvecklingen saknas.³⁵ Det finns osäkerhet vid mätning av produktivitetsutveckling, men Byggnadsutredningen konstaterar att kritik mot byggindustrin för låg produktivitets-

³⁴ Arbetsproduktiviteten definieras som förädlingsvärde/produktion per arbetad timme.

³⁵ Lind H. & Song H-S. (2012), *Dålig produktivitet i byggindustrin – Ett faktum eller ett mätfel*, Sveriges Bygginstitut.

utveckling inte är unikt för Sverige. Produktiviteten i byggbranschen hos flera OECD-länder har under många år utvecklats sämre än i andra branscher och det finns indikationer på att produktionsgapet ökar.³⁶

Flera utredningar och konsultföretag har pekat på att låg produktivitet i byggindustrin är ett globalt fenomen och att det bland annat beror på låg digitalisering och att bostadsbyggandet ur ett produktionsperspektiv har en låg automatiseringsgrad.³⁷ Byggindustrin har relativt låg it-mognad jämfört med andra branscher som tillverkning och handel.³⁸ Detta är dock inte unikt för Sverige utan kännetecknar byggindustrin globalt.³⁹ En förklaring är att branschen består av många småföretag som inte har haft resurser att satsa på it och att den är projektorienterad. Det råder dock stor enighet bland byggföretag, konsulter och forskare att ökad användning av digitala teknologier innebär stora möjligheter till förbättrade processer, effektivisering och kostnadsbesparingar.⁴⁰ Flera av de stora bostadsutvecklarna och byggföretagen arbetar

³⁶ Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

³⁷ Se bl.a. Tillväxtanalys (2017), *Digital mognad i svenskt näringsliv*, rapport 2017:02. McKinsey & Company (2016), *Imagining construction's digital future*. Boston Consulting Group (2016), *Digital in Engineering and Construction – The transformative Power of Building Information Modelling*.

³⁸ Tillväxtanalys (2017), *Digital mognad i svenskt näringsliv*, rapport 2017:02.

³⁹ Se bl.a. McKinsey & Co (2016), *Imagining construction's digital future*. Boston Consulting Group (2016), *Digital in Engineering and Construction – The transformative Power of Building Information Modelling*.

⁴⁰ Hamon E. i The BIMObjectBlog (2017), "5 trender som förändrar byggindustrin i grunden", publicerad 2 juni 2017. Boston Consulting Group (2016), *Digital in Engineering and Construction – The transformative Power of Building Information Modelling*.

aktivt med att öka digitaliseringen och industrialisering av byggprocessen.⁴¹

Det har redan utvecklats några digitala teknologier för att effektivisera hela byggkedjan från idé till färdig byggnad och drift. Det handlar bland annat om Virtual Design and Construction (VDC) som är ett arbetssätt som integrerar virtuella modeller i projektering och produktion. Ett exempel är så kallad byggnadsinformationsmodellering (BIM).

Utveckling av "Internet of things" (eller sakernas internet) kan också förbättra och utveckla såväl förvaltning av bostäderna som boendemiljön.⁴² Digitalisering kan minska inträdeshindren och öppna upp för helt nya aktörer vilket kan leda till ökad konkurrens. Den kan också leda till att de etablerade byggherrarna får konkurrens från helt nya typer av aktörer vars kärnkompetens är inom digitala teknologier. Samtidigt kräver digitalisering investeringar vilket försvårar för mindre aktörer att konkurrera på marknaden. Vi kan dock vänta oss att digitala teknologier öppnar upp för mer dynamisk konkurrens om det finns rätt förutsättningarna där företag som utvecklar ny teknik eller på andra sätt effektiviserar sin verksamhet får konkurrensfördelar jämfört med företag som inte utvecklar verksamheten.⁴³

⁴¹ Se bl.a. Byggvärlden (2018), *Byggbranschen säkerställer spårbarhet i byggandet*, publicerad 12 april 2018.

⁴² Se bl.a. Hamon E. i The BIMObjectBlog (2017), "5 trender som förändrar byggindustrin i grunden", publicerad 2 juni 2017. McKinsey & Co (2016), *Imagining construction's digital future*.

⁴³ Se Konkurrensverket (2018), *Konkurrensen i Sverige – Bostadsbyggandet*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:1.

2.7 Stort behov av bostäder samtidigt som bostadsbyggandet börjat minska

Även om bostadsbyggandet ökat så är det inte tillräckligt. Enligt Boverkets reviderade byggbehovsprognos 2017 så beräknas behovet av nya bostäder fram till 2025 vara 600 000 varav lite mer än hälften behövs redan 2020 vilket innebär en genomsnittlig årstakt om drygt 80 000 under de närmaste fyra åren. Boverket baserar sin prognos på två grundläggande faktorer: förändringen av det befintliga bostadsbeståndet och utvecklingen av antalet hushåll. Antalet hushåll styrs av befolkningsutveckling, ålderssammansättning och hushållsbildning. Det innebär konkret att bostadsbyggandet måste ligga på högre nivåer än de som rådde i början av 90-talet då bostadsbyggandet var subventionerat av staten, bland annat genom räntebidrag. Boverkets prognoser för bostadsbyggandet 2016 och 2017 har varit högre än utfallet mätt i färdigställda bostäder.

Boverket betonar dock att det är skillnad på behov och efterfrågan och att bostäder inte byggs i förhållande till behoven utan för den rådande efterfrågan. Bostäder kommer inte att byggas om de behövda bostäderna inte också kan efterfrågas på bostadsmarknaden under gällande pris- och kostnadslägen.⁴⁴

Priset på bostäder och vilka typer av bostäder som byggs bestäms i huvudsak av utbud och efterfrågan på bostäder i det existerande bostadsbeståndet eller är bestämt, åtminstone delvis, genom hyresregleringen. Byggkonkurrensutredningen såg en risk att en stark efterfrågan och byggherrar framför allt inriktade mot högprissegment tenderar att driva upp byggkostnader och minska lönsamheten i att bygga för konsumenter med lägre betalningsvilja.

⁴⁴ Boverket, (2017), *Beräkning av behovet av nya bostäder till 2025*, rapport 2017:17, Boverket (2016), *Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025*, rapport 2016:18.

De senaste åren har bostadsbyggandet och antalet aktörer på marknaden ökat, vilket är positivt. Ett problem som uppmärksammats är dock att bostadsbyggandet i hög utsträckning de senaste åren riktat sig mot ekonomiskt starka grupper som redan är inne på bostadsmarknaden. Det ökade bostadsbyggandet och det faktum att det kommit in många nya aktörer inom bostadsbyggandet har inte lett till ett utbud med den variation som krävs för att möta det sociala behovet. Det finns aktörer som fokuserar på att bygga billigt men dessa utgör endast en mindre del av marknads aktörer. Flera kommuner har betonat att det är ett problem att byggherrarna framför allt marknadsför och producerar liknande produkter som inte alltid matchar det behov av bostäder som finns på orten och att det finns ett behov av att bygga billigare bostäder riktat mot ekonomiskt svaga grupper.

Prognoser som har genomförts år 2018 av bland annat Sveriges Byggindustrier indikerar att bostadsbyggandet kan sjunka med 30 procent mellan 2017 och 2019. Under halvåret 2017 färdigställdes totalt 24 690 lägenheter, varav 18 065 i flerbostadshus och 6 625 i småhus. Motsvarande siffra för första halvåret 2018 var 22 530, varav 16 701 i flerbostadshus och 5 829 i småhus. Detta innebär en minskning av bostadsbyggandet med 9 procent.⁴⁵ Även antalet påbörjade lägenheter minskade mellan första halvåret 2017 och första halvåret 2018. Under första halvåret 2017 påbörjades totalt 34 231 lägenheter, varav 27 375 i flerbostadshus och 6 856 i småhus. Under motsvarande period 2018 påbörjades 26 232 lägenheter, varav 20 651 i flerbostadshus och 5 581 i småhus. Det är en minskning med 23 procent.⁴⁶

⁴⁵ SCB (2018), Statistikdatabasen, *Boende, byggande och bebyggelse*.

⁴⁶ SCB (2018), Statistikdatabasen, *Boende, byggande och bebyggelse*.

Det finns flera anledningar till att bostadsbyggandet minskar. De ökade kreditrestriktionerna i form av Finansinspektionens skärpta amorteringskrav för bolånetagare och ett stort utbud av relativt likartade bostadsrätter i storstäderna har gjort att priserna har fallit samtidigt som det blivit svårare att sälja påbörjade bostäder.⁴⁷ Det har fått bostadsutvecklare att avveckla projekt, dra ner bostadsbyggandet och ställa om bostadsrättsprojekt till hyresrätter.⁴⁸ Framför allt har bostadsutvecklare som fokuserat på relativt dyra bostadsrätter drabbats och flera mindre bostadsutvecklare har vinstvarnat.⁴⁹

Byggföretagen har sett ett ökat behov på marknaden att bygga billigare bostäder och de har börjat utveckla sin produktionsprocess för att kunna göra detta.⁵⁰ Problemet är att det tar tid för bostadsutvecklare och byggföretag att anpassa sina processer för ett mer varierat utbud vad gäller pris och kvalitet.

⁴⁷ Se bl.a. Veidekke (2018), *Vem ska finansiera framtidens bostäder? – återreglering av kreditmarknaden får negativa effekter på efterfrågan och begränsar bostadsbyggandet*, författare Attefall S., Jörnmark J. & Lindqvist T. m.fl.

⁴⁸ Dagens Industri (2017), *Wallenstam ombildar ytterligare bostadsrätter till hyresrätter*, publicerad 29 december 2017.

⁴⁹ Svenska Dagbladet (2018), *Vinstkollaps för bostadsutvecklare*, publicerad den 27 april 2018.

⁵⁰ Se bl.a. Dagens Nyheter (2018), *Varsel och bostadsrea ger signaler om kris*, publicerad 13 juni 2018.

3 Byggmaterial

Byggmaterialkostnader utgör en stor kostnadsandel i ett byggprojekt. Nästan hälften av byggkostnaden (se avsnitt 2.5) vid bostadsbyggande utgörs av byggmaterial.

Byggmaterialkostnaderna utgör ungefär en tredjedel av de totala produktionskostnaderna vid bostadsbyggande i FPI. Det är också ökningen av byggmaterialkostnader som drivit ökningen av FPI de senaste åren. De totala byggmaterialkostnaderna ingående i faktorprisindex vid tillverkning av såväl flerbostadshus som småhus har ökat betydligt mer än KPI under perioden 2007 till 2017. Under perioden ökade byggmaterialkostnaderna i FPI vid byggande av flerbostadshus respektive småhus med 36 respektive 34 procent medan KPI steg med 14 procent under samma period.⁵¹ Det kan vara en indikation på att konkurrensen fungerar mindre väl inom delar av byggmaterialindustrin.

⁵¹ Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51).

Tabell 2 Kostnadsandelar för material i FPI för flerbostadshus 2016

Inbyggt material flerbostadshus	Andel %
Betongvaror	8,5
Trävaror	1,3
Snickerier	4,4
Järn och stål	4,1
Vita varor	1,3
Golvmaterial	1,1
Målningsarbeten i nybyggnader	0,4
Övrigt byggmaterial	3,4
Summa material byggmästeri	24,7
VVS-isolering	0,3
VVS-installation	3,5
Ventilation	0,6
Summa VVS-material	4,5
Material elarbeten	3,9
Material hissar och rulltrappor	1,5
Summa elmaterial	5,4
Totalt (byggmaterial inkl. VVS och el)	34,4
Byggmästerilön	19,7
VVS-lön	1,6
El-lön	2,3
Summa arbetslön, exkl. löneglidning	23,6
Maskiner	5,0
Transporter, drivmedel, elkraft	4,9
Omkostnader	14,2
Byggherrekostnader	17,9
Summa	100

Källa: SCB, *Resurseffektiv användning av byggmaterial* – Delbetänkande av Kommittén för modernare byggregler, (SOU 2018:51).

De totala byggmaterialkostnaderna ingående i FPI vid tillverkning av såväl flerbostadshus som småhus har ökat betydligt mer än KPI under en längre period.

Byggmaterialbranschen är komplex och innehåller en rad olika typer av produkter. Enligt PBL definieras en byggprodukt som en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk. Det innebär i praktiken att allt från råvaror som grus och ballast till mer förädlade produkter som cement, betong och sammansatta produkter som fönster och vitvaror är att betrakta som byggprodukter. I och med den tekniska utvecklingen kommer allt fler digitala produkter att ingå i byggnadsverk och därmed definieras som byggprodukter. Ibland delas byggmaterial in efter hur de används i byggandet:⁵²

- Stommaterial (stål, betong, sågade trävaror m.m.)
- Stomkompletteringsmaterial (skivor, isolering, glas m.m.)
- Inredningsmaterial (snickerier, tapeter, färger, lacker, golvprodukter m.m.)
- Installationsvaror (sanitet, ventilation, el, produkter för uppvärmning m.m.)
- Förbrukningsmaterial (spackel, infästningsprodukter, lim m.m.).

⁵² Byggmaterialindustrierna (2005), *Byggmaterialindustrin som motor i utvecklingen av svenskt byggande*, april 2005.

Byggprodukter kan även delas in i olika huvud- och undergrupper beroende på vad som är syftet med definitionen.

Totalt beräknas byggbranschen använda cirka 50 000 enskilda byggprodukter av olika förädlingsgrad och ursprung.⁵³

3.1 Byggmaterialföretag

Den svenska byggmaterialbranschen består av en rad aktörer. Byggmaterialtillverkare tillverkar olika typer av byggmaterial och levererar materialet till stora byggherrar, byggentreprenörer eller till byggmaterialleverantörer i grossist- eller detaljistledet. Byggmaterialleverantören kan vara grossist och sälja byggmaterial till byggentreprenörer eller underentreprenörer på den professionella marknaden. Byggmaterialleverantören kan också vara detaljist och sälja byggmaterial till små byggentreprenörer eller underentreprenörer samt direkt till slutkund på konsumentmarknaden.

Den svenska byggmaterialbranschens omsättning uppgick till cirka 225 miljarder kronor inklusive anläggningar, underhåll och den så kallade "gör det själv-marknaden" 2016.⁵⁴ "Gör det själv-marknaden" utgörs av de köp av byggmaterial som görs av konsumenter i byggdetaljstledet.

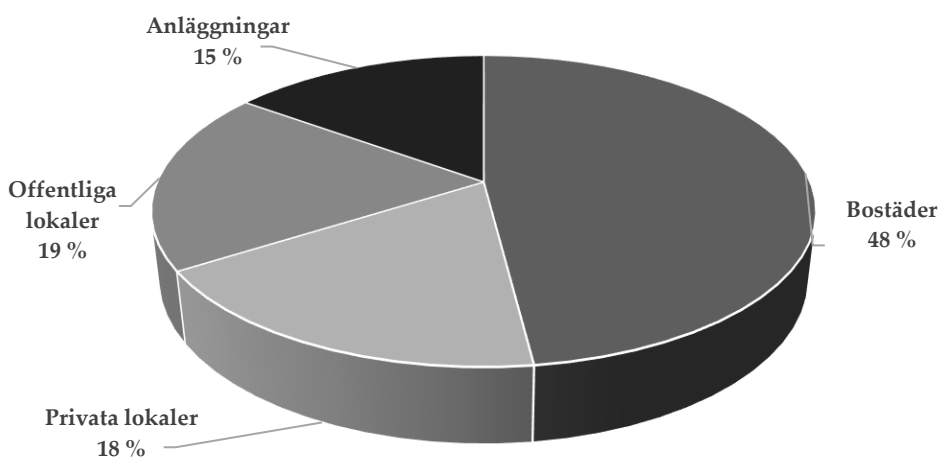
⁵³ Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51). Se Boverket (2015), *Dokumentationssystem för byggprodukter vid nybyggnation – En så kallad loggbok*, rapport 2015:46.

⁵⁴ Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51).

3.1.1 Byggmaterialanvändning

Den sektor som svarar för den största andelen av byggvaru-användningen är bostadssektorn. I figur 12 ges en översikt av byggmaterialanvändningen fördelat på olika sektorer.

Figur 12 Procentuell fördelning av byggmaterialanvändningen 2016



Källa: Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51), Industrifakta.

Bostäder svarade för 48 procent, offentliga lokaler 19 procent, privata lokaler 18 procent och anläggningar 15 procent av byggmaterialanvändningen i Sverige 2016. Det innebär att ur bostadsbyggandets perspektiv är det av vikt att konkurrensen fungerar väl inom byggindustrin då en så stor del av kunderna utgörs av byggherrar och -entreprenörer inom bostadsbyggande.

3.1.2 Byggmaterialindustrin

Byggkonkurrensutredningen pekade på att det är svårt att analysera byggmaterialindustrin då den är stor och omfattar tusentals olika produkter från ett stort antal olika leverantörer.⁵⁵ Byggmaterialindustrin är heterogen och består av skilda delmarknader med olika struktur och produktionsförutsättningar. Företag som levererar byggmaterial kan vara allt från små lokala företag till stora internationella företag. Företag inom byggmaterialindustrin kan också vara verksamma inom tillverkningsindustrin och behöver inte primärt vara leverantörer till byggindustrin.

År 2014 fanns det cirka 4 000 företag inom byggmaterialtillverkning i Sverige.⁵⁶ Några centrala byggmaterialmarknader är:

- Ballast
- Cement
- Fabriksbetong
- Betongelement
- Armeringsstål
- Betongelement
- Trävaror
- Gipsskivor och mineralull
- Installationsmaterial
- Snickeriprodukter.

⁵⁵ Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

⁵⁶ Sveriges Byggindustrier (2015), *Fakta om byggandet*.

Ballast är en insatsvara vid asfalt- och fabriksbetongtillverkning och kan utgöras av krossat berg eller material från grustäkter. Ballast är en tung produkt och transportkostnaderna är betydande, varför produktionsanläggningarna försörjer lokala marknader. Det är främst en strategisk insatsvara vid anläggningsbyggnad. Det är en anledning till att de stora anläggningsentreprenörerna som NCC, PEAB och Skanska är vertikalt integrerade och även är verksamma på ballastmarknaden.

Den svenska cementmarknaden domineras av Cementa AB som ingår i den tyska koncernen Heidelberg Group, som i princip har monopol på cementmarknaden och är vertikalt integrerat genom sin verksamhet på marknaderna för ballast och betong.⁵⁷ På fabriksbetongmarknaden finns ett fåtal stora rikstäckande företag samt ett antal mindre lokala företag med en eller ett fåtal fabriker. Marknaden avgränsas geografiskt med en radie om cirka fem mil från en produktionsanläggning. Detta på grund av transporttider och kostnader.

Armeringsstål används för att förstärka konstruktionsdelar i betong. Produktionen utgörs av nät och armeringsjärn. Tibnor AB, dotterbolag till SSAB, är största tillverkare på den svenska marknaden. Betongelement utgörs av stom-, fasad- och bjälklagskonstruktioner. Inom prefabricerade betongvaror är Strängbetong AB marknadsledande och hade cirka 44 procent av branschomsättningen 2013.⁵⁸ Utländska tillverkare, bland annat från Baltikum, har under senare år svarat för en ökande andel av tillförseln till den svenska marknaden. Den ökade konkurrensen har också lett till att

⁵⁷ Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

⁵⁸ Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

Strängbetong trots en stark byggkonjunktur har förlorat marknadsandelar.⁵⁹

Trä är ett viktigt byggmaterial och förbrukningen av trävaror i Sverige är hög. Trävaror förädlas bland annat till sågade och hyvlade trävaror vid sågverk. Sågverksbranschen består dels av sågverk som ingår i större skogsindustrikoncerner som producerar trävaror i kombination med andra produkter, dels av privata köpsågverk som inte är knutna till annan skogsindustri. Den svenska träindustrin är exportintensiv.⁶⁰

I Byggkonkurrensutredningen konstaterades det att marknaderna för gipsskivor och mineralull var starkt koncentrerade. Det franska företaget Compagnie de Saint-Gobain S.A. stod exempelvis för drygt 90 procent av branschomsättningen för gipsskivor i Sverige 2013.⁶¹ Genom dotterbolaget Gyproc har det även över 50 procent av branschomsättningen för mineralull i Sverige 2013. Den andra stora tillverkaren av mineralull är Paroc AB, som ingår i den finska koncernen Paroc Group Holding OY.⁶²

El- och VVS-material består av tusentals olika produkter från inhemska och utländska tillverkare. Det är ett stort sortiment som lagerhålls och distribueras genom grossister. Vissa produkter säljs även genom byggvaruhandel, framförallt till konsumenter. Det förekommer en omfattande import och export av el- och VVS-produkter. El-produkter är i högre grad än VVS-produkter standardiserade på europeisk nivå. VVS-produkter har dessutom ett högre designinnehåll och preferenserna varierar mellan norra och

⁵⁹ Entreprenad (2017), *Strängbetong öppnar för varsel*, publicerad 10 augusti 2017, <https://www.entreprenad.com/article/view/554778>, status 8 augusti 2018.

⁶⁰ SkogsSverige (2018), *Om trävarumarknaden* <https://www.skogssverige.se/tra/om-travarumarknaden>, status 8 augusti 2018.

⁶¹ Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

⁶² Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

södra Europa. Vissa delmarknader i installationsmaterialbranschen kännetecknas av en hög företagskoncentration. Snickeriprodukter utgörs av dörrar, fönster och inredningssnickerier. Delmarknaderna skiljer sig åt avseende företagsstruktur och aktörer.

Byggmaterial utgörs sammanfattningsvis av ett stort antal produktmarknader och en del av dessa präglas av hög koncentration, låg kundrörlighet och bristande pristransparens.⁶³

3.2 Stort antal aktörer i byggprocessen påverkar material- och produktval

Olika aktörer har olika kontroll över upphandling, inköp, design och materialval.⁶⁴ Samspelet mellan aktörerna i byggprocessen och utbuds- och efterfrågeförhållandena ger förutsättningar för resurseffektivitet avseende kvalitet, kostnader och miljöpåverkan för byggmaterial.⁶⁵ De olika aktörerna har även olika möjligheter att påverka upphandling, inköp, design och materialval och har även olika incitament för vilka material som ska köpas in till vilka priser.⁶⁶ Det ställs stora krav när det gäller att bedöma sambandet mellan byggmaterials egenskaper och hur helheten kommer att fungera. För att värdekedjan ska vara effektiv och slutresultatet ska bli bra måste det finnas hög förståelse för sådana samband, inte minst om man utgår från ett livscykelperspektiv vad gäller både ekonomi och miljöpåverkan.

⁶³ Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51). Industrifakta (2018), Byggmaterialvärden per beställare/byggherre.

⁶⁴ Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51).

⁶⁵ Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51).

⁶⁶ Europeiska kommissionen (2015), *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*, COM(2015) 614 final.

Den som ytterst är ansvarig för projektet och materialval är byggherren. Byggherren är ansvarig för att ett projekt blir ekonomiskt genomförbart och att andra kvalitetsaspekter som exempelvis hållbarhet, gestaltning, miljö och god arkitektur uppfylls. En byggherre och dennes ansvar och skyldigheter är definierat i PBL.

I verkligheten är byggherrar en heterogen grupp med olika kompetenser, inriktningar och förutsättningar för att uppfylla de krav och mål som kan finnas för att uppföra ett byggnadsverk.

3.2.1 Byggherren äger byggprocessen men är inte alltid köpare av byggmaterial

Byggherrens möjlighet att styra val av byggmaterial i byggprocessen är beroende av kompetens och erfarenhet samt kunskap om byggprocessen. Den som långsiktigt förvaltar och äger ett byggnadsverk är den som har de starkaste incitamenten för att det byggs till rätt kostnad och kvalitet ur ett livscykelperspektiv. Ägare och förvaltare av fastigheter har ofta funktionen som byggherre och beställare av byggprojekt men i åtminstone hälften av det svenska bostadsbyggandet är det inte byggherren som kommer att förvalta fastigheten. Densamme får därför inte ansvaret för livscykelkostnaden. För en byggherre som bygger för att sälja projekten efter färdigställandet beror incitamenten för att beakta byggnadens livscykelkostnader på i vilken utsträckning dessa kommer att avspeglas i försäljningspriset.⁶⁷

Även för de byggherrar som har ansvar för förvaltningen av bostäder kan det vara svårt att göra bedömningar av materialval baserat på exempelvis livscykelkostnader. Flera studier har visat att det är svårt att göra livscykelanalyser och att resultaten kommer att

⁶⁷ Se bl.a. Byggherrarna (2012), *Byggherrrollen – Byggande handlar inte om byggande*. Statskontoret (2009), *Sega gubbar? En uppföljning av Byggherrkommissionens betänkande "Skärpning gubbar!"*, rapport 2009:6.

vara styrda av vilka antaganden som görs. Eftersom livscykelanalyser blir allt viktigare vid byggande kan det påverka prisbildningen på byggmaterial. Flera undersökningar har lyft fram att prisbildningen på byggmaterial är komplex, svår att genomskåda och kan styra distributionen ineffektivt.⁶⁸

3.2.2 Föreskrivande led kan ha stor påverkan vid val av material

Bostadsbyggande sker vanligen i ett slags projektorganisation där det bildas en specifik organisation för varje byggprojekt. Det innebär att det bildas värdekedjor av de leverantörer av varor och tjänster som genomför projektet. Tillämpat på byggprocessen innebär detta att aktörer som tillsammans utgör värdekedjan i ett byggprojekt kan vara byggherrar, byggtreprenörer, arkitekter, tekniska konsulter, installationsföretag, byggmaterialindustrier, grossister, byggvaruhandel samt distributions- och transportföretag. Bakom byggherren finns slutkunderna och brukarna, dvs. de som ska betala för och använda byggnaden.

Arkitekter och tekniska konsulter har förutsättningar att i tidiga projekteringsfaser planera för byggherrens räkning utifrån de krav på kostnader och kvalitet som byggherren har genom att beakta konkurrens- och miljökvalitetsaspekter. Arkitekter föreskriver ofta både fabrikat och materialslag och har möjlighet att välja eller föreslå lösningar som möjliggör till exempel spridning av nya produkter och användning av nya eller utländska leverantörer.⁶⁹

⁶⁸ Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51).

⁶⁹ Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51).

3.2.3 Transparens, rabatter och inköp

Marknader med en väl fungerande konkurrens förutsätter att köpare har god tillgång till information om priser och kvalitet för att kunna göra rationella val. Att kunder utnyttjar möjligheten att byta leverantör eller utförare av en tjänst ökar rörligheten på en marknad, vilket främjar konkurrensen. Byte av leverantör förutsätter att det finns tillgång till information. Enligt flera utredningar kännetecknas delar av byggmaterialbranschen av en dålig transparens. Dålig pristransparens kan vara en indikation på att det finns konkurrensproblem. Byggekongkurrensutredningen och andra utredningar har pekat på att rabattgivning kan leda till inlåsnings effekter och minskad rörlighet.⁷⁰

I de kontakter som utredningen haft med företrädare för stora och medelstora byggföretag har det framkommit att de inte känner igen sig i den problembild som målats upp avseende rabattgivning och inlåsnings effekter då de framför allt arbetar med fastprisentreprenad. De stora företagen, men även medelstora företag, gör ofta stora upphandlingar i konkurrens som sträcker sig över flera år och som också kontinuerligt utvärderas. Byggföretag pekar också på att den höga marknadskoncentrationen gör att de stora företagen arbetar med ramavtal, flera aktörer och även vänder sig till utländska aktörer. De stora aktörerna arbetar kontinuerligt med att effektivisera sitt inköpsarbete. Exempelvis görs detta genom att upprätta ramavtal på regional, nationell samt nordisk nivå.

Att teckna ramavtal anses av vikt för att säkerställa tillgång till material till bra priser och hög kvalitet. För vissa produkter är det långa leveranstider. Byggföretag vittnar om att för att få tillgång till

⁷⁰ Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

prefabricerad betong i Sverige i dag så behöver man vara ute i god tid med sin order (ungefär ett år i förväg).

Efterfrågan på byggmaterial har varit så hög att det krävs att byggföretagen handlar upp byggmaterial från utlandet. Svenska materialleverantörer möter konkurrens från utländska aktörer. Importkonkurrens av byggmaterial har varit ett medel att öka konkurrenstrycket på byggmaterialmarknaden. Ju mindre skrymmande det är desto enklare är det att importera, kopplat till fraktvolym och distans. Exempelvis kan prefabricerad betong transporteras från närliggande länder. Enligt de aktörer som utredningen varit i kontakt med kan det sägas att allt som finns inuti ett hus kan importeras direkt. Då det handlar om produkter som innehåller glas och stål finns det ofta ett behov av att importera från utlandet. Det handlar bland annat om hissar, rulltrappor och fasadglas.

Konkurrensen påverkas genom att olika köparkategorier möter olika villkor när de köper byggmaterial, bland annat beroende på hur mycket och hur ofta de köper byggmaterial. För mindre aktörer som köper mindre material från grossister och byggvaruhus kan rabattsystem och bonus skapa inlåsningseffekter och i princip vara kostnadsdrivande. Köpare eller beställare av olika storlek har olika förutsättningar för att pressa kostnaderna för byggmaterial. Ur ett konkurrensperspektiv finns det några problem med rabatter och bonusar. Rabatter minskar pristransparensen vilket gör det svårt att jämföra priser mellan olika leverantörer. Vidare kan rabatter och bonusar leda till inlåsningseffekter och en liten kundrörlighet. Intresset av att byta leverantör minskar om rabatterna utformas på ett sådant sätt att de utökas vid framtida beställningar. Det kan gälla främst mindre byggherrar och byggentreprenörer som köper material direkt av grossist och detaljister som säljer byggmaterial till små byggentreprenörer eller underentreprenörer samt direkt till slutkund på konsumentmarknaden.

Det är osäkert om de rabattsystem som utvecklas inom byggmaterialindustrin skulle kunna störa konkurrensen i någon större omfattning i samband med större bostadsprojekt. Rabattgivning inom tillverknings- och grossistledet för byggmaterial har dock uppmärksamats som hinder för utveckling av effektiv konkurrens i en rad tidigare utredningar.⁷¹

Då det kommit in många nya byggherrar på marknaden för bostadsbyggande de senaste fem åren så kan också marknaderna för byggmaterial ha påverkats. Flera av de aktörer som tagit marknadsandelar de senaste åren har inte samma organisation och administrativa resurser för att effektivisera sina inköpsprocesser som de etablerade och större byggföretagen, vilket kan påverka prisbildningen på byggmaterial. Dessutom är byggprocessen fortfarande projektorienterad och anpassad till lokala villkor vilket kan påverka byggherrarnas möjligheter att förstärka sin köpmakt gentemot stora aktörer på specifika byggmaterialmarknader. Om dessutom marknadskoncentrationen är relativt hög inom byggentreprenad- och byggmaterialledet försvåras också byggherrarnas möjligheter att påverka priser och kvalitet. Detta problem kan också förvärras då relativt nya byggherrar inte besitter kompetens inom köp av byggentreprenader vilket kan vara en svår process.⁷²

3.3 Standardisering och krav vad gäller byggmaterial

Eftersom det finns många olika typer av produkter inom byggmaterialbranschen menar företrädare för byggbranschen att standarder inom byggmaterialektorn är viktiga för att utveckla konkurrensen och sänka materialkostnaderna. Med gemensamma

⁷¹ Se bl.a. Statskontoret (2009), *Sega gubbar? En uppföljning av Byggherrkommissionens betänkande "Skärpning gubbar!"*, rapport 2009:6.

⁷² Se bl.a. Statskontoret (2009), *Sega gubbar? En uppföljning av Byggherrkommissionens betänkande "Skärpning gubbar!"*, rapport 2009:6.

internationella standarder kan importkonkurrensen öka samtidigt som det kan underlätta för utländska aktörer att etablera sig i Sverige. Standarder har tagits fram för att reducera kostnader, öka effektiviteten, säkerställa att tjänster och produkter lever upp till vissa kvalitets- och säkerhetskrav samt för att skapa kompatibilitet mellan produkter och komponenter.⁷³ Konkurrensverket är generellt positivt till internationella och europeiska standarder då det öppnar upp för en större marknad och en ökad konkurrens.⁷⁴

Samtidigt finns det en risk att nationella standarder och även branschstandarder kan bli konkurrenshämmande. En del av problemet är att flera intressenter inte använder internationella standarder i tillräcklig utsträckning vare sig i Sverige eller inom EU. Även språk kan vara en barriär som begränsar konkurrensen. Dels när det tas fram nationella standarder som inte översätts till andra språk, dels omvänt när internationella och europeiska standarder inte översätts till svenska.⁷⁵ De aktörer som utredningen haft kontakt med menar att standarder och standardisering är viktigt för att öka produktiviteten i byggprocessen.

Det stora antalet standarder och regler kan vara en nackdel för små företag jämfört med stora, då de mindre inte har tid att sätta sig in i innehållet eller att förstå systemet. Att helheten upplevs som svår av branschen och påverkar troligen konkurrensen mer än bara det faktum att standarder kostar pengar både att ta fram och ta del av.

Det är dock inte bara standarder som påverkar konkurrensen på byggmaterialmarknaden. Nya krav från myndigheter och för certifiering och märkning kan begränsa vilka leverantörer som det

⁷³ Betänkandet *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan* (2017:106).

⁷⁴ Betänkandet *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan* (2017:106).

⁷⁵ Betänkandet *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan* (2017:106).

är möjligt att köpa byggmaterial från. Detta kan minska kundrörligheten, öka inträdeshindren och begränsa konkurrensen.⁷⁶

3.4 Tidigare genomförda studier av konkurrensen inom byggmaterialindustrin

Under de senaste tio åren har Konkurrensverket varit involverat i två studier som berör konkurrensen på byggmaterialmarknaden. Den ena var Byggkonkurrensutredningen 2015, den andra en studie som konsultföretaget Copenhagen Economics gjorde på uppdrag av Konkurrensverket 2009.

Byggkonkurrensutredningen hade i uppdrag att undersöka konkurrensen inom byggmaterialindustrin med fokus på horisontell och vertikal integration inom byggsektorn och byggmaterialindustrin. Utredningen inriktade sig också på ägarsamband, som kan förekomma antingen i form av korsvist ägande eller i form av en eller flera gemensamma bakomliggande ägare och om sådana ägarsamband kan ge upphov till skadliga konkurrens effekter. Utredningens bedömning var att vertikal integration är utbredd i byggindustrin, framför allt mot strategiska insatsvaror. Utredningen fann dock inte några belägg för utestängande beteende som följd av vertikal integration. Utredningen konstaterade att konkurrensbegränsningar till följd av vertikal integration och vertikal avskärmning, samt ägarsfärer förefaller vara begränsade. Fokus i utredningen låg således främst på avskärmning och hur ägande kunde påverka konkurrensen.

⁷⁶ Se bl.a. Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* – Delbetänkande av Kommittén för modernare byggregler (SOU 2018:51).

Byggkonkurrensutredningen gjorde inte någon heltäckande genomlysning av konkurrensen inom byggmaterialindustrin utan fokuserade just på konkurrensproblem som kunde vara kopplade till horisontell och vertikal integration.

År 2009 genomförde Copenhagen Economics (CE) en studie på uppdrag av Konkurrensverket som en del i arbetet med ett regeringsuppdrag vad gäller åtgärder för effektiv konkurrens.⁷⁷ Arbetet utfördes under december 2008 och januari 2009. Den komprimerade tidsplanen gjorde det nödvändigt att fokusera på områden där företaget snabbt hade möjlighet att få fram relevanta konkurrensindikatorer och material. Det innebar konkret att studien inte var djuplodande utan baserades främst på kvantitativa indikatorer.⁷⁸

I rapporten framgår att produktion av byggmaterial karaktäriseras av hög koncentration och låg mobilitet. I rapporten indelas byggmaterial i:

- Stommaterial (stål, betong, sågade trävaror m.m.)
- Stomkompletteringsmaterial (skivor, isolering, glas m.m.)
- Inredningsmaterial (snickerier, färg, tapeter, lacker, golv produkter m.m.)
- Installationsvaror (sanitet, ventilation, el, produkter för uppvärmning m.m.)
- Förbrukningsmaterial (spackel, infästningsprodukter, lim m.m.).

⁷⁷ Konkurrensverket (2009), *Åtgärder för bättre konkurrens – Konkurrensen i Sverige*, Konkurrensverkets rapportserie 2009:4.

⁷⁸ Copenhagen Economics (2009), *Hinder för effektiv konkurrens – Granskning av banktjänster för privatpersoner, dagligvaruhandeln och produktion av byggmaterial*. En rapport skriven av Copenhagen Economics på uppdrag av Konkurrensverket.

Rapportens analys är särskilt inriktad på produktion av fabriksbetong, gipsskivor och mineralull. Enligt rapporten är koncentrationen väldigt hög på samtliga dessa delmarknader. Fabriksbetong är en färskvara som inte kan transporteras längre än en timme utan kvalitetsförsämring, vilket gör att inslag av import är obefintligt. Importen av gipsskivor var dock förhållandevis hög, cirka 45 procent 2009.

I rapporten konstateras att marknaden för byggmaterial kännetecknas av fåtalsdominans och ett stort inslag av offentlig reglering. Insatser mot konkurrensskadliga rabatter på efterfrågesidan kunde enligt rapporten vara nödvändiga för att inte hindra inträde av nya aktörer på byggmaterialmarknaden.

I rapporten har det gjorts jämförelser av byggmaterialpriser med andra länder. Slutsatsen är att det är svårt att jämföra priser mellan länder då en mängd olika rabatter och bonusar varierar mellan byggherrar och entreprenörer. De länder som priser på byggmaterial jämfördes mellan var Danmark, Italien, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och Österrike. Den enda säkra slutsatsen var att byggmaterialmarknaden är svåröverskådlig och att det är svårt och tidskrävande att göra representativa jämförelser av priser på byggmaterial mellan olika länder. Det kan dock konstateras att tillgängliga källor var relativt gamla.

I rapporten presenterades ett antal förslag för att förbättra konkurrensen på byggmaterialmarknaden. Sammantaget menade dock författarna att möjligheterna att förbättra konkurrensen på vissa byggmaterialmarknader kunde vara begränsad med hänsyn till egenskaper hos produkterna, t.ex. stordriftsfördelar. Denna slutsats kan dock bero på att rapporten valde att fokusera på branscher där stordriftsfördelar är viktiga för att företag ska kunna vara konkurrenskraftiga.

I rapporten presenteras tre konkreta förslag för att förbättra konkurrensen. Förslagen syftar framför allt till att underlätta tillträdet till marknaden.

- Bättre offentlig upphandling av byggmaterial. Då en stor andel av byggmaterialinköp i Sverige görs av offentliga aktörer så kan upphandlingspolitiken för byggmaterial ha betydelse för hur konkurrensen utvecklas. En möjlighet är att den offentliga sektorn aktivt medverkar till att öka importkonkurrensen i Sverige.
- Obligatoriskt remissförfarande för byggstandarder. Då det finns en risk för att de standarder eller normer som tas fram genom standardiseringsarbetet utformas på ett sådant sätt att nyetablering och import motverkas bör införandet av frivilliga standarder eller normer underkastas en granskning i obligatoriskt remissförfarande.
- Utformning av riktlinjer för hur rabatter och bonusar får utformas och när de får erbjudas. En ökad klarhet om vilka rabatter och bonusar som är lagliga och olagliga kan potentiellt minska omfattningen av konkurrensbegränsade rabatter och bonusar. Det kan öka konkurrensen genom ökad pris-transparens och en ökad kundrörlighet.

CE betonade dock i rapporten att förslagen kan ge potentiella nackdelar genom ökade kostnader och osäkra resultat. Bland annat pekade man på att det kan vara svårt att avgöra i vilken mån som rabatter är konkurrensskadliga eller i stället utgör konkurrensmedel på en marknad och att det kan vara svårt att utforma riktlinjerna samt att de kan få karaktären av prisregleringar.

Förslagen var således något vaga och ett av dem har delvis implementerats. Det gäller den offentliga upphandlingen där

upphandlande myndigheter och offentliga företag har arbetat aktivt för att få in utländska anbud. Dessa ansträngningar har dock inte specifikt inriktat sig mot byggmaterial utan mot hela entreprenadverksamheten. Det kan dock ha haft en effekt på importkonkurrensen av byggmaterial. Då den utländska närvaron är låg inom bostadsbyggande så har det hittills framför allt rört anläggningssektorn.

Det finns många faktorer som påverkar konkurrensen inom byggmaterialindustrin men kombinationen av hög marknadskoncentration och regleringar kan ge upphov till konkurrensproblem. De ökade byggmaterialkostnaderna kan vara en indikation på att konkurrensen fungerar mindre väl inom delar av byggmaterialindustrin men kan också bero på andra faktorer. Nya krav och standarder kan påverka konkurrensen inom byggmaterialindustrin och givet att kravbilden kommer att öka så kan det också ge upphov till nya konkurrensproblem.

Inom tillsynsverksamheten har Konkurrensverket i Sverige sedan 2015 haft ett tjugotal konkurrenslagsärenden avseende byggmaterial, varav den absoluta merparten har varit ärenden om företagskoncentrationer. I ett fall av misstänkt överträdelse av konkurrensreglerna medförde det dock en större utredningsinsats på marknaden för toalettstolar (dnr 339/2015).

Det kan konstateras att det saknas studier som på senare år har studerat konkurrensen inom byggmaterialindustrin. En anledning, som också Byggkonkurrensutredningen konstaterade, är att det är komplext då det finns många produktmarknader. Samtidigt är materialkostnaden en väsentlig del i produktionskostnaden och om det ska byggas mer och till lägre kostnader och med mer variation kan det vara av vikt att säkerställa att inte bara konkurrensen fungerar väl inom bostadsbyggandet utan även inom byggmaterialindustrin.

4 Offentlig upphandling av bostadsbyggande

När det gäller bostadsbyggande är de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen några av de viktigaste aktörerna. Som visades i figur 4 var Stockholmshem den femte största byggherren 2013 och den 13:e största byggherren i Sverige 2017. Stockholmshems nyproduktion omfattade 670 färdigställda och 1 073 påbörjade lägenheter 2017.⁷⁹

Allmännyttiga bostadsföretag är de största offentliga byggherrarna och äger tillsammans cirka 823 000 bostäder.⁸⁰ De allmännyttiga kommunala bostadsföretagen stod 2017 för cirka 13 procent av antalet nybyggda bostäder och cirka 16 procent av alla nybyggda lägenheter i flerbostadshus. De offentliga byggherrarna kan välja att bygga i egen regi eller upphandla byggentreprenader på den öppna marknaden. Då de offentliga byggherrarna vanligtvis saknar resurser för att bygga i egen regi upphandlar de bostadsbyggande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Då de allmännyttiga bostadsföretagen är viktiga spelare på bostadsmarknaden och har en viktig roll att kunna erbjuda prisvärda bostäder har såväl regeringen som myndigheter ansett det vara av stor vikt att konkurrensen inom offentlig upphandling av bostäder fungerar. Offentlig upphandling har beskrivits som en möjlighet för etablering av utländska byggentreprenörer på den svenska marknaden. Utgångspunkten är att offentlig upphandling gör det möjligt för utländska aktörer att komma in på marknaden utan att behöva gå igenom den långdragna processen med marktilldelning och detaljplanering. En ökad utländsk konkurrens kan bidra till sänkta byggkostnader.

⁷⁹ Stockholmshem (2018), Års- och hållbarhetsredovisning 2017.

⁸⁰ SCB (2018), Statistikdatabasen, *Boende, byggande och bebyggelse*.

4.1 Tidigare utredningar

Eftersom allmännyttan är en viktig aktör inom bostadsbyggandet har regeringen och Konkurrensverket initierat utredningar för att analysera konkurrensen inom offentlig upphandling av bostadsbyggande. I Byggekonskurrensutredningen var en av uppgifterna att studera omfattningen av utländska aktörer i anbuds-konkurrensen vid offentlig upphandling av bostadsbyggande och lämna förslag som kan främja anbuds-konkurrensen i allmänhet och inslaget av utländska aktörer i synnerhet. Även Konkurrensverket har utrett allmännyttans upphandling av bostadsbyggande. Under 2015 genomförde Konkurrensverket en undersökning av allmännyttans annonserade upphandlingar som publicerats i Visma Opics upphandlingsdatabas 2009–2013. Syftet var att undersöka hur många anbud som lades, hur stora projekten var, vilken typ av entreprenad som användes och hur stor prisskillnaden var.

Som en del av detta arbete genomfördes även en enkätundersökning till de upphandlande allmännyttiga bostadsföretagen där bland annat upplevda problem hos upphandlare undersöktes. Syftet var att presentera en övergripande bild av deras upphandlingar och kartlägga anbuds-konkurrensen.

Resultaten från Konkurrensverkets undersökning utgjorde en del av det empiriska underlaget till Byggekonskurrensutredningen (i samråd med utredningen 2015).⁸¹

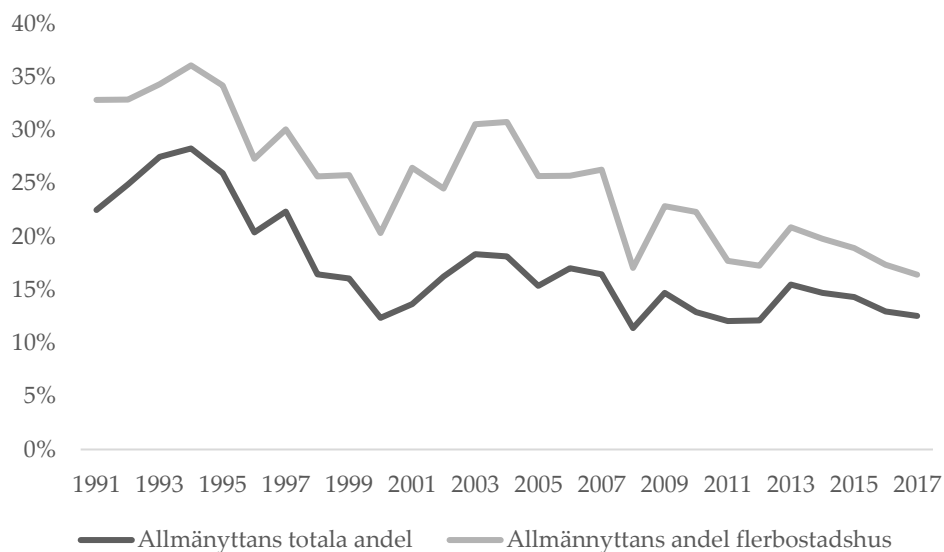
⁸¹ Konkurrensverket (2015), *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – Anbuds-konkurrens och utveckling*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:2.

4.2 Utveckling av allmännyttans bostadsbyggande

Allmännyttan har under lång tid varit en av de största byggarna av bostäder i Sverige och ungefär hälften av hyresbostäderna ägs av allmännyttiga bostadsföretag. Även om allmännyttan fortfarande är en av de största aktörerna inom svenskt bostadsbyggande har allmännyttans andel av bostadsbyggandet minskat sedan 1990-talet då allmännyttan stod för mer än 25 procent av det totala byggandet. Även om figur 13 skulle kunna indikera att allmännyttans andel har varit nedåtgående sedan 1990-talet kan det konstateras att allmännyttans andel av det totala bostadsbyggandet varit omkring 15 procent de senaste åren. En liten nedgång har skett de senaste två åren då bostadsbyggandet har ökat rejält och då det har varit konkurrens bland byggherrar att få tillgång till byggentreprenörer. Detta har även märkts i upphandlingsstatistiken där det genomsnittliga antalet anbudsgivare minskat de senaste tre åren och det har även hänt att det inte lämnats några anbud alls vid vissa upphandlingar.⁸²

⁸² SABO (2016), *Oroväckande få anbud när allmännyttan ska bygga bostäder*, publicerad 21 december 2016, <https://www.sabo.se/orovackande-fa-anbud-nar-allmannyttan-ska-bygga-bostader/>, status 8 augusti 2018.

Figur 13 Allmännyttans andel av bostadsbyggande – antal lägenheter



4.3 Färre anbud de senaste åren

I Konkurrensverkets studie, som genomfördes för åren 2009–2013, var det genomsnittliga antalet anbudsgivare cirka 4,1, vilket var något lägre än för den totala upphandlingsmarknaden som helhet där genomsnittet var 4,6 anbudsgivare 2013.⁸³

Det finns indikatorer på att antalet anbudsgivare har minskat sedan 2013. I en undersökning som Konkurrensverket genomförde år 2018 av 432 av allmännyttans upphandlingar av bostadsbyggande som

⁸³ Konkurrensverket (2015), *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – Anbudskonkurrens och utveckling*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:2.

annonserats i Visma Opics databas 2015–2017 var det genomsnittliga antalet anbudsgivare 3,3.⁸⁴ I nästan 41 procent av upphandlingarna var det två eller färre anbudsgivare. Motsvarande siffra för 2009–2013 var 20 procent. Antalet avbrutna upphandlingar har ökat från 22 till 56. Orsaken till avbrytandet har inte analyserats men en legal möjlighet att avbryta en upphandling är att det bara finns ett anbud och därmed en bristande konkurrens.

Även Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) har fått indikationer på att anbudskonkurrensen försämrats. SABO genomförde 2016 en undersökning bland 64 medlemsföretag angående hur många anbud de fick på sitt senaste nyproduktionsprojekt. I 81 procent av upphandlingarna var det tre eller färre anbudsgivare. 27 procent fick ett anbud och 34 procent två anbud. I tre procent av upphandlingarna lämnades inte ett enda anbud. Det minskande antalet anbudsgivare indikerar att anbudskonkurrensen minskat vilket riskerar att driva upp priserna och att allmännyttans bostadsbyggande hämmas.

Även om det är svårt att få en heltäckande bild av konkurrensen vad gäller offentlig upphandling av bostäder genom den nya kartläggningen, är det en indikation att konkurrensen har försämrats. En förklaring till det minskade antalet anbudsgivare är att det ökade bostadsbyggandet under de senaste fyra åren har lett till kapacitetsbrist.⁸⁵ En annan förklaring kan vara att de ökade bostadspriserna har gjort att bostadsföretagen i högre grad väljer att fokusera på andra segment av marknaden. Det kan dock finnas

⁸⁴ Kommunala upphandlingar med någon eller några av CPV-koderna för byggnation av bostäder, byggnation av lägenheter eller byggnation av flerfamiljshus 2015–2017.

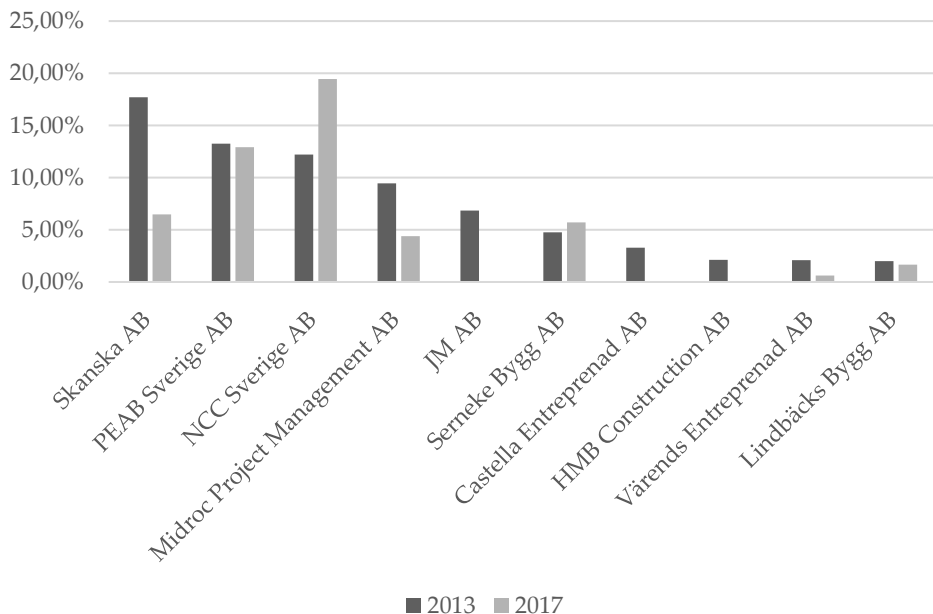
⁸⁵ SABO, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, är bransch- och intresseorganisation för mer än 300 allmännyttiga bostadsföretag. SABO (2016), *Oroväckande få anbud när allmännyttan ska bygga bostäder*, publicerad 21 december 2016.

annat än konjunkturella förklaringar till det vikande antalet anbud och minskade konkurrensen vilket är viktigt att undersöka.

4.4 Marknadskoncentration

När det gäller marknadskoncentrationen har de stora nationella byggföretagen en relativt hög marknadsandel. Utifrån Byggfakta AB:s statistik över vilka byggtreprenörer som bygger åt allmännyttan hade NCC, PEAB och Skanska en marknadsandel om nästan 39 procent 2017 baserat på projektvärdet. Motsvarande siffra för 2013 var 42 procent. Den stora skillnaden är att Skanska har förlorat marknadsandelar och att NCC vuxit kraftigt. JM har inte haft något bostadsprojekt åt allmännyttan under 2017. Det är således en mindre minskning på en växande marknad. Det bör betonas att dessa siffror baseras på projektvärde och inte antal upphandlingar. Gör man samma mätning på antal lägenheter så är det ingen väsentlig skillnad på marknadsandelar. De stora nationella bolagen har således behållit sin konkurrenskraft när det gäller allmännyttans offentliga upphandling av bostadsbyggande. De möter dock konkurrens från framför allt större företag som John Svensson Byggnadsfirma AB, Serneke Bygg AB och Erlandsson Bygg AB som är större bolag med omsättning mellan 1,5 och 5 miljarder kronor 2016.

Figur 14 De tio största byggentreprenörerna inom allmännyttans upphandling av bostadsbyggande 2013 och deras andel 2017 baserat på projektvärde



Källa: Byggfakta AB, statistik bostäder.

Val av entreprenadform påverkar konkurrensen och stora byggentreprenörer har en konkurrensfördel vid totalentreprenader, som länge varit den dominerande entreprenadformen vid allmännyttans upphandlingar.⁸⁶ Att använda sig av totalentreprenad vid offentlig upphandling av bostadsbyggande har många fördelar då allmännyttans resurser i den egna beställarorganisationen är relativt slimmad och anpassad till totalentreprenad.⁸⁷ Totalentreprenad

⁸⁶ Konkurrensverket (2015), *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – Anbudskonkurrens och utveckling*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:2.

⁸⁷ Konkurrensverket (2015), *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – Anbudskonkurrens och utveckling*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:2.

minimerar antalet gränssnitt med entreprenören och gör det möjligt att köpa samordning och produktionsstyrning av entreprenören samt anses vara den entreprenadform som är bäst lämpad för att ta fram innovativa lösningar.

4.5 Hinder för allmännyttans bostadsbyggande

Det är inte bara en bristande konkurrens som kan vara problem för allmännyttans bostadsbyggande. I Konkurrensverkets undersökning visade det sig att de allmännyttiga bostadsföretagen och privata byggherrar har liknande problem för att öka sitt bostadsbyggande. De tre största hindren för att allmännyttan ska kunna öka sitt bostadsbyggande var brist på byggbar mark, ineffektiva plan- och byggprocesser samt höga byggpriser. Ytterligare ett problem var att kommunen som ägare ställer särskilda krav som är kostnadsdrivande eller svåra att uppfylla. Höga byggkostnader är ett generellt problem. Om särskilda krav driver upp kostnaderna kan det vara svårt att bygga på svaga bostadsmarknader eller i områden med låga fastighetsvärden då kostnaden för att bygga bostadsfastigheterna kan bli högre än fastighetens marknadsvärde.

4.6 Åtgärder för att öka anbudskonkurrensen

Konkurrensverket har betonat att ökad samordning mellan de allmännyttiga bostadsföretagen vid upphandling av bostadsbyggande och utveckling av nyckelfärdiga typhus kan förbättra anbudskonkurrensen och stimulera ett industriellt byggande och därigenom pressa ner byggpriserna. Verket ansåg också att särkrav kan leda till att konkurrensen begränsas och att byggpriserna ökar. Verket betonade att branschorganisationen SABO:s ramavtalsupphandlingar av nyckelfärdiga Kombohus kan öppna upp möjligheter

för utländska aktörer då dessa ger möjligheter till större upphandlingsvolym. Kombohuset är flerbostadshus som kan upphandlas i stora volymer, vilket underlättar för byggtreprenörer att industrialisera byggandet och sänka byggkostnaderna. Vidare är det viktigt att välja den entreprenadform som stimulerar konkurrens och att åtgärder som enklare förfrågningsunderlag, delade entreprenader eller kombinatorisk upphandling kan få fler små och medelstora företag att delta vid upphandlingar.⁸⁸

En upphandlande myndighet ska *överväga* att dela upp ett större kontrakt i separata delar. Det följer av 4 kap. 13 § LOU. Bestämmelsen aktualiseras främst när det rör sig om kontrakt som lämpligen skulle kunna delas upp för att öka små och medelstora företags möjlighet att lämna anbud i upphandlingen.⁸⁹

Det är den upphandlande myndigheten som självständigt avgör om ett kontrakt bör delas upp. Myndigheten kan ta hänsyn till vad det är som ska anskaffas, storleken på det aktuella kontraktet och hur den aktuella marknaden ser ut.⁹⁰

Om en upphandlande myndighet eller enhet väljer att *inte* dela upp ett kontrakt är den tvungen att ange huvudskälen till sitt val. Skälen ska dokumenteras i något av upphandlingsdokumenten eller i en individuell rapport för upphandlingen. Det framgår av 4 kap. 14 § LOU. Dessa skäl kan exempelvis vara att den upphandlande myndigheten anser att en uppdelning kan riskera att begränsa

⁸⁸ Konkurrensverket (2015), *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – Anbudskonkurrens och utveckling*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:2.

⁸⁹ Se exempel i Propositionen *Nytt regelverk om upphandling* (prop. 2015/16:195), s. 451 samt i beaktandeskäl 78 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling.

⁹⁰ Se Propositionen *Nytt regelverk om upphandling* (prop. 2015/16:195), s. 452.

konkurrensen eller att det blir orimligt tekniskt svårt eller dyrt att genomföra kontraktet.⁹¹

Att leta upp utländska företag och se till att förfrågningsunderlag finns på engelska är viktiga åtgärder för att få in utländsk konkurrens i upphandlingarna.

SABO har försökt identifiera vilka hinder som finns för utländska byggföretag att etablera sig i Sverige.⁹² Ett grundläggande hinder är språket och att exempelvis anbudsunderlag inte är på engelska och att upphandlande företag och myndigheter använder svenska förkortningar, som inte är internationellt vedertagna, i upphandlingsunderlag. De utländska byggföretagen skulle också gärna se en större öppenhet kring certifieringar/behörigheter och att exempelvis platschefer inte skulle behöva vara svensktalande.⁹³

SABO har tillsammans med medlemsföretagen varit på rekryteringsresor i flera länder i Europa för att locka utländska bolag till svenska bostadsbyggen.⁹⁴ SABO och allmännyttans arbete har gett resultat och fram till början av 2018 hade de allmännyttiga företagen fått in cirka tjugo anbud från utländska byggföretag, sex stycken har vunnit upphandlingarna. Två av de vinnande anbuden är inom SABO:s standardiserade upphandlingsmodell Flex. SABO:s Kombohus Flex är ett utvecklat upphandlingsstöd för typhusupphandling.⁹⁵

⁹¹ Se direktiv beaktandeskäl 78 andra stycket. Se artikel 18.1 andra stycket LOU-direktivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG Text av betydelse för EES.

⁹² SABO (2016), *Så underlättar vi för utländska byggföretag i Sverige*.

⁹³ SABO (2016), *Så underlättar vi för utländska byggföretag i Sverige*.

⁹⁴ SABO (2016), *Så underlättar vi för utländska byggföretag i Sverige*.

⁹⁵ SABO, Handla upp med flex, <https://www.sabo.se/nyproduktion/upphandla-med-flex/>

5 Problem som uppmärksammats i tidigare utredningar

I figur 2 presenteras hur bostadsbyggandet har ökat de senaste åren, vilket är drivet av en gynnsam konjunktur, stark efterfrågan, lågt ränteläge och aktivt arbete från kommunernas sida vad gäller planläggning etc. av mark. Dessutom har fler aktörer kommit in på marknaden för bostadsbyggande och marknadskoncentrationen har minskat på nationell nivå. Det som är problematiskt är att det ökade antalet aktörer inte har lett till prissänkningar i några led av byggprocessen och att variationen i utbudet inte har ökat väsentligt samt att produktiviteten inom bostadsbyggandet inte har ökat. Även om många byggföretag har arbetat med ökad industrialisering och digitalisering för att öka effektiviteten har det inte påverkat priserna eller ökat variationen i utbudet. Det har snarare bidragit till en ökad eller bibehållen lönsamhet trots högre priser på insatser. Det kan även konstateras att de fyra stora byggföretagen fortfarande har en stark ställning både inom bostadsutveckling och i byggtreprenadledet. När det gäller konkurrens inom offentlig upphandling har de tre stora nationella byggtreprenörerna behållit sina marknadsandelar på en växande marknad. De möter dock konkurrens från lokalt starka aktörer.

5.1 Byggkonkurrensutredningen och Konkurrensverkets rapporter från 2015

För att få en bild av vilka problem som identifierats i tidigare utredningar kommer de bedömningar och förslag som lades fram i Byggkonkurrensutredningen och Konkurrensverkets rapporter från 2015 att presenteras i detta kapitel. I nästa kapitel görs sedan en genomgång av vilka initiativ och åtgärder som genomförts för att

omhändert de förslag och bedömningar som presenterades i betänkandet och rapporterna.

Det har bland annat handlat om att regeringen initierat utredningar, program och uppdrag åt myndigheter. I några fall har Konkurrensverket yttrat sig över förslag som presenterats och deltagit med experter i utredningar.

Det bör betonas att det inte enbart är Byggkonkurrensutredningen och Konkurrensverkets rapporter som lett till att en rad åtgärder vidtagits inom det svenska bostadsbyggandet. Däremot kommer denna rapport att fokusera på de områden som varit aktuella i Byggkonkurrensutredningen och Konkurrensverkets rapporter i syfte att identifiera områden där det kan krävas ytterligare initiativ och åtgärder för att förbättra konkurrensen och därigenom öka bostadsbyggandet.

5.2 Statisk i stället för dynamisk konkurrens

Byggkonkurrensutredningen menade att ett grundproblem var att konkurrensen inom bostadsbyggande var statisk snarare än dynamisk. Statisk konkurrens karakteriseras av att nya aktörer i hög grad konkurrerar med befintlig teknik och byggprocesser och inte bidrar till någon högre grad av utveckling. Det innebär att strukturen på bostadsbyggandets utbudssida inte har förändrats speciellt mycket de senaste decennierna. En dynamisk konkurrens innebär att företag som utvecklar ny teknik eller på andra sätt effektiviserar sin verksamhet får konkurrensfördelar jämfört med företag som inte utvecklar verksamheten. Vid dynamisk konkurrens konkurrerar nyetablerade företag ofta med nya produkter eller mer utvecklade produktionsprocesser. Det bör betonas att det finns allt fler exempel på företag som arbetar med nya typer av produktionsprocesser för att sänka kostnader och priser för bostäderna.

Utgångspunkten är bland annat att arbeta utifrån ett mer industriellt perspektiv. Produktivitet utvecklingen och IT-mognaden är dock generellt låg inom bostadsbyggandet.⁹⁶ Det finns också strukturella problem inom byggindustrin. Aktörer som Konkurrensverket varit i kontakt med i utredningen anser att produktionsprocessen inom bostadsbyggandet fortfarande är "hantverksmässig" med ineffektiva processer och flöden och att de nya aktörerna som kommit i hög grad inte baserat sin konkurrenskraft på process- eller produktinnovation. Likriktningen inom bostadsbyggandet har tydligt identifierats på marknadssidan och det finns en strävan hos företaget att utveckla ett mer varierat utbud. En sådan omställning tar dock tid då plan- och byggprocessen är lång och då det kan ta tid att förändra värdekedjor och produktionssystem. Byggkonkurrensutredningen betonade också att bostadsbyggandet var projektorienterat vilket försvårade lärande och utveckling inom byggorganisationen och utveckling av effektiva värdekedjor.

Byggkonkurrensutredningen menade att många av de innovativa lösningarna i bostadsbyggandet ofta har drivits av att uppfylla kommunala särkrav vid markanvisningar. De nya innovativa lösningar som har utvecklats har t.ex. handlat om höghus i trä och nära-nollenergihus. Utredningen pekade på att produkter som drivs av kommunala särkrav har svårt att få spridning och kommersialiseras på en större marknad. För att få avkastning på Forskning och utveckling (FoU) måste företag ha möjlighet att kunna tillverka större volymer. Utredningen menar att fragmenteringen av marknaden för bostadsbyggande kan motverka process- och produktinnovation. För att skapa incitament för process- och produktinnovationer i byggsektorn är det viktigt med tydliga och förutsebara spelregler för byggföretagen så att de kan

⁹⁶ Se bl.a. Tillväxtanalys (2017), *Digital mognad i svenskt näringsliv*, rapport 2017:02. McKinsey & Co (2017), *Reinventing construction: a route to higher productivity*, McKinsey Global Institute.

utveckla nya lösningar och koncept som kan byggas över hela landet.

5.3 Den svenska bostadsmarknaden är fragmenterad

Byggkonkurrensutredningen menade att de höga kostnaderna och den låga produktivitetsutvecklingen inom bostadsbyggandet beror på att den svenska bostadsmarknaden är fragmenterad. Detta innebär att Sverige inte är att betrakta som en nationell marknad med samma förutsättningar för bostadsbyggande, utan att byggmarknaden är fragmenterad i meningen att förutsättningarna för byggande kan skilja sig åt mellan kommuner.

Det handlar bland annat om att kommunerna tolkar Boverkets byggregler (BBR) och PBL olika samt att plan- och markanvisningsprocesserna skiljer sig åt mellan kommuner. Stora skillnader mellan hur kommuner agerar gentemot byggherrar och byggtreprenörer gör att förutsättningarna för att bygga bostäder varierar och att marknader blir lokalt avgränsade. Byggkonkurrensutredningen konstaterade även att kommuner ställde tekniska särkrav på byggnaders tekniska egenskaper trots att det anses vara otillåtet enligt PBL om kommunen inte själv är byggherre.

Fragmenteringen som drivs på av olika tolkningar av BBR och PBL och att kommunerna ställer särkrav vid exempelvis markanvisningar försvårar för aktörer att konkurrera i flera kommuner samtidigt och hämmar utvecklingen av dynamisk konkurrens. Byggkonkurrensutredningen ansåg vidare att fragmenteringen försämrar förutsättningarna för ett mer industriellt byggande, det vill säga standardisering och utnyttjandet av skalfördelar, och utveckling av långsiktiga och effektiva värdekedjor, som kan sänka byggkostnaderna.

Fragmenteringen påverkar även byggföretagens organisation, vilket försvårar utvecklingen av effektiva produktionsprocesser och -flöden. Det betonas att byggföretagen har möjligheter att förbättra sin organisation och produktion genom att kontinuerligt lära sig mellan projekt, ha enhetliga arbetsmetoder i produktionen och att återanvända lösningar. För att lärande och utveckling ska komma till stånd krävs det att byggföretagen har välutvecklade system för kunskapsdelning och kunskapsutveckling. Samtidigt kunde det konstateras att allt fler företag arbetar med digitalisering, kontinuerlig utveckling, förbättring och lärande mellan projekt och strävar efter att utveckla ett byggande i linje med industrikoncept som "lean production".⁹⁷

5.3.1 PBL och kommunernas planarbete

Såväl Konkurrensverket som Byggnadskonkurrensutredningen fann att brist på byggbar mark utgjorde ett avgörande hinder för att förbättra konkurrensen och öka bostadsbyggandet.⁹⁸ Marken blir byggbar först när den detaljplanerats och planen vunnit laga kraft. Det innebär att kommunen, genom planmonopolet, styr vilken mark som blir tillgänglig och när den blir möjlig att bebygga. Kommunerna kan därmed styra utbudet av byggbar mark genom planering. Brist på byggbar mark behöver inte bero på att det saknas mark i kommunen utan kan bero på bristande plankapacitet. Begränsningen i plankapacitet kan minskas genom att tillföra kapacitet till plankontoren, utnyttja extern plankapacitet eller minska detaljeringsgraden i planarbetet och ställa mer enhetliga krav vid marktilldelning. Mindre byggföretag har i allmänhet

⁹⁷ Se bl.a. Lean forum bygg, <http://www.leanforumbygg.se/>

⁹⁸ Konkurrensverket (2015), *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:5.

svårare att klara av en komplicerad och svår genomtränglig plan- och bygglovsprocess än större byggföretag.

Utredningen pekade på att kommunernas tillämpning av PBL påverkar förutsättningarna för konkurrens och etableringsmöjligheter och i förlängningen det utbud som bostadskonsumenterna möter. Som tidigare nämnts varierar tillämpningen av PBL mellan kommuner och mellan projekt, vilket bidrar till att marknaden fragmenteras. Av PBL följer att kommunerna ska ta hänsyn till ett flertal allmänna intressen som bland annat inbegriper miljö-, klimat- och tillgänglighetskrav. Målkonflikter vid tillämpning av PBL riskerar att hämma utbudet av byggbar mark och påverka såväl konkurrens, genom att försvåra inträde, som volymen av bostadsbyggande. Detaljerade och inflexibla detaljplaner bidrar till att förlänga planarbetet, öka osäkerheten och riskerar därför att minska bostadsbyggandet.

Byggkonkurrensutredningen efterlyste inte några förändringar i PBL utan framför allt i kommunernas planarbete. Utredningen pekade på att en komplex planeringsprocess kan göra att färre företag har resurser att sätta igång ett bostadsprojekt och leda till att ett lägre utbud av byggbar mark blir tillgänglig för bostadsbyggande.

Konkurrensverket har pekat på att osäkerheterna i planeringsprocessen är ett av de största hindren för bostadsbyggandet.⁹⁹ Om arbetsätt och tillämpning av spelregler skiljer sig åt mellan kommuner blir det svårt för byggherrar att dra nytta av erfarenheter och kunskap från tidigare genomförda projekt. Större byggherrar har ofta avsatt personal och resurser som uteslutande arbetar med att analysera olika lokala marknader, leta lämplig mark

⁹⁹ Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen i Sverige 2013 – Så kan det byggas mer och billigare*, Konkurrensverkets rapportserie 2013:10.

för bostäder och kommunicera med kommuner. Mindre byggherrar har ofta inte möjlighet att avsätta sådana resurser.

5.3.2 Byggbar mark och marktilldelning

Vidare menade Byggherrkonkurrensutredningen att om tillgången på mark är begränsad är det svårt för nya och utländska aktörer att etablera sig i Sverige. Det blir även svårt för etablerade aktörer med begränsad marktillgång att kunna konkurrera med aktörer med stor marktillgång och därmed kunna erbjuda konkurrenskraftiga produkter.

Utredningen och Konkurrensverket konstaterade att stora byggherrar inte är beroende av kommunal marktilldelning utan behöver en markportfölj för ett jämnt kapacitetsutnyttjande. En sådan kan också användas strategiskt och begränsa nybyggnation.

Utredningen betonade att nyetablerade aktörer är särskilt beroende av kommunal mark och att processen kring planarbete och markanvisning behöver vara transparent, förutsägbar och effektiv. Utredningen menade även att kommuner har uppgett att de stora byggherrarnas markägande i kommunen har gett upphov till oligopolliknande marknadsstrukturer där de kan kontrollera utbudet och hålla upp priserna. Utredningen konstaterade även att de stora byggherrarnas ägande av större exploateringsområden kan verka konkurrensbegränsande. Att byggherrar har lager av mark i olika planskeden kan enligt utredningen förklaras av att den långa svenska plan- och byggprocessen från idé till färdigt hus ibland varit 8–10 år, vilket är långt ur ett internationellt perspektiv.¹⁰⁰

¹⁰⁰ NCC (2012), *Fånga tidstjuvarna och bygg bort bostadsbristen*, Almedalstidskriften.

Kommunal marktilldelning sker vanligen genom markanvisningar. Det finns två huvudsakliga former för markanvisning: direktanvisning och anvisning baserat på jämförelseförfarande, som anbuds-konkurrens eller markanvisningstävling, mellan olika aktörer. Vilken metod som är att föredra ur ett konkurrensperspektiv beror på hur marknadsstrukturen och andra lokala förutsättningar för bostadsbyggandet ser ut. Kommunernas marktilldelning regleras inte av någon specifik lag. Enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska dock kommunerna ha riktlinjer för markanvisningar.

Utredningen diskuterade även för- och nackdelar med olika markanvisningsmetoder, men tog inte ställning till vilken markanvisningsmetod som kommunerna borde föredra. Utredningen pekade på att olika markanvisningsformer har olika för- och nackdelar. Direktanvisningar kan spara resurser för kommunerna eftersom initieringen och planeringen av projekt ligger hos byggherren. Direktanvisningar kan också ge incitament för nya, innovativa lösningar och förslag från byggherrar. Nackdelen med direktanvisningar är dock att det utesluter andra aktörer från att konkurrera om marken. Upparbetade kontakter inom kommunen samt erfarenheter från tidigare anvisningar kan ha betydelse för att få en direktanvisning, vilket skulle tendera att försvåra inträde och begränsa konkurrensen. Samtidigt betonade utredningen att direktanvisningar kan stimulera konkurrensen genom att t.ex. fördela mark till nya aktörer och ge dessa en chans att etablera sig.

Direktanvisningar kan även ge en kommun möjlighet att öka mångfalden genom att fördela marken till flera olika byggherrar och beroende på hur kommunen hanterar direktanvisningar kan konkurrensen både förbättras och inskränkas.

Jämförelseförfaranden och anbudstävlingar anses ofta som en mer rättvis form att anvisa kommunal mark då förutsättningarna är lika

för alla. Tävlingar kan också vara ett sätt för kommuner att utmana byggherrar till att ta fram nyskapande förslag. Förutsättningarna i en markanvisningstävling kan variera. Det kan vara tävlingar där endast råmarken är given och tävlingar där detaljplanen redan är fastställd. I det sista fallet blir det till största delen priset som avgör vem som får bygga.

Konkurrensverket och Bygghälsökonferensen ansåg att det är viktigt att den mark som anvisas bebyggs inom rimlig tid. Därför bör kommunerna sätta press på byggherrarna att bebygga marken. Det finns flera olika åtgärder som kan vidtas.¹⁰¹ Det konstaterades att få kommuner tillämpar någon form av åtgärder om marken inte bebyggs i tid.¹⁰² Ett mer proaktivt planarbete där färdiga detaljplaner och byggrätter tas fram, som kan bebyggas av såväl stora som mindre byggherrar, kan bidra till att öka konkurrensen och bostadsbyggandet.

Att öka utbudet av byggbar mark är ett sätt att sänka priset på den. Konkurrensverket uppfattade baserat på resultatet av sin undersökning att kommunerna reflekterat över orsakssambandet mellan kvantitet och pris på den lokala nivån.¹⁰³ Utbudet av kommunal mark måste öka liksom byggtakten om priset på mark och efterhand på bostäder ska kunna påverkas.

Flera av de stora byggföretagen är inte beroende av markanvisningar utan har en egen markportfölj för att hålla sin långsiktig planerade produktionstakt. Det är dock av vikt att poängtera att i många tillväxtregioner är kommunen den största markägaren och

¹⁰¹ Konkurrensverket (2015), *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:5.

¹⁰² Konkurrensverket (2015), *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:5.

¹⁰³ Konkurrensverket (2015), *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:5.

därmed blir samtliga byggherrar beroende av kommunal markanvisning och av att kommunen har ett tillräckligt utbud med byggbar mark.

För att kunna öka bostadsbyggandet måste mängden byggbar mark öka. Konkurrensverket har uppmärksammat att det är av vikt att kommunerna fortsätter att öka utbudet av byggbar mark genom att effektivisera planprocessen och öka antalet markanvisningar.

Konkurrensverket har tidigare lyft fram att den stora andelen direktanvisningar i samband med kommunala marktilldelningar är problematisk då processen är mer sluten och etablerade byggherrar har större möjligheter att få direktanvisningar. Enligt Konkurrensverket är jämförelseförfaranden och anbudstävlingar i regel att anse som en mer rättvis form att fördela kommunal mark. Tävlingar brukar också anges som ett sätt för kommuner att utmana byggherrar att ta fram nyskapande förslag.¹⁰⁴

Utredningen menade att för att säkerställa att mark bebyggs inom rimlig tid kan kommuner ställa villkor på byggherren. Nya markanvisningar kan kopplas till krav på byggnation och krav på att redan befintliga byggrätter utnyttjas. Detta föreslog även Konkurrensverket i sin rapport om byggbar mark för bostadsbyggande.¹⁰⁵

Ytterligare en bedömning som gjordes var att kommuner bör undvika att ställa krav vid markanvisningar som endast vissa byggherrar kan uppfylla. Att ställa krav som endast kan uppfyllas av vissa aktörer hämmar konkurrensen och motverkar industriella byggmetoder. Utredningen menade att det måste kunna ställas

¹⁰⁴ Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen i Sverige 2013 – Så kan det byggas mer och billigare*, Konkurrensverkets rapportserie 2013:10.

¹⁰⁵ Konkurrensverket (2015), *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:15.

krav vid markanvisningar men att de måste vara rimliga i sammanhanget. Utredningen pekade på att det hade förekommit krav vid markanvisningar som fallit utanför många byggherrars kompetenser eller kapacitet, vilket kan begränsa konkurrensen. Det kan handla om krav utöver gestaltning och bostäders tekniska prestanda, t.ex. krav vad gäller infrastruktur och mer sammansatta projekt etc.¹⁰⁶

Långt gångna krav gynnar framför allt stora och mer etablerade byggherrar som bättre kan anpassa sin verksamhet för att möta olika krav. När det gäller markanvisningar är det av vikt att balansera effektivitet och konkurrens. Utredningen menar att stora markanvisningar och ett stort planinnehåll kan främja effektivitet men samtidigt riskerar att begränsa konkurrensen. Stora byggherrar kan ha en konkurrensfördel genom sin kapacitet. Samtidigt behöver inte kapacitet avspeglas i lägre kostnader då mindre byggherrar kan ha lägre overheadkostnader och tryck att hålla kostnader nere i alla led. Slutligen pekade utredningen på att ett proaktivt planarbete där färdiga detaljplaner och byggrätter tas fram som kan bebyggas av såväl stora som mindre byggherrar kan bidra till att öka konkurrensen och bostadsbyggandet.

5.3.3 Bristande digitalisering i planprocesser

Byggekonskurrensutredningen föreslog även att regeringen bör stödja utvecklingen mot en digital planprocess. Utredningen pekade på att digitalisering av inte bara planprocessen utan även markanvisning och andra delar inom bostads- och samhällsbyggande skulle kunna effektiviseras genom ökad digitalisering. En digital planprocess kan leda till vinster för samtliga inblandade i

¹⁰⁶ Konkurrensverket (2015), *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:15.

plan- och byggprocessen. Digitalisering ger även möjlighet att standardisera planprocessen, vilket underlättar för byggherrar att agera i flera kommuner och gör att olika intressenter kan ha en bättre dialog kring olika bostadsprojekt.

Utredningen såg flera potentiella fördelar med en digital plan- eller samhällsbyggnadsprocess. Genom digitala tjänster kan det bli lättare att få svar på vad man får lov att göra på sin mark. En exploatör kan via digitala tjänster få svar på var i kommunen det finns möjlighet att bygga. Kommuner skulle kunna analysera sina markinnehav och få en överblick av exploaterbar mark i den egna kommunen och grannkommuner. Staten kan genom ett digitalt planarbete få överblick över hur mycket outnyttjad mark som finns för bostadsbyggandet i landet.

Det krävs stora arbetsinsatser för att manuellt sammanställa en mängd information från olika detaljplaner och andra dokument. I dag måste dessa frågor besvaras genom att handläggare på kommunerna manuellt söker svar i olika datasystem och dokument. Utredningen föreslog att Boverket ges i uppdrag att utfärda föreskrifter för planbestämmelser och planhandlingar och begreppsansvar för de avsnitt i PBL som omfattar detaljplaner.

5.4 Avsaknad av utländsk konkurrens

Både i Byggkonkurrensutredningens betänkande och Konkurrensverkets rapporter konstaterades det att den utländska konkurrensen i byggbranschen som helhet har ökat. Det har dock skett främst inom anläggningsbranschen och på underentreprenörsidan. Inom anläggningsbranschen har den utländska konkurrensen tidigare

varit begränsad.¹⁰⁷ En rad initiativ från statliga upphandlande myndigheter, t.ex. dåvarande Banverket och Vägverket, har dock lett till att det finns en rad utländska byggföretag inom anläggningsbranschen som lägger och vinner anbud vid offentliga upphandlingar.¹⁰⁸ Genom förvärv har t.ex. Strabag även blivit verksamma inom bostadsbyggande. Det underströks att det kan finnas behov av liknande insatser inom bostadsbyggandet. På underentreprenörsidan har många mindre byggtreprenörer från Polen och Baltikum etablerat sig i Sverige.

Byggkonkurrensutredningen konstaterade att österrikiska Strabag som kommit in på den svenska marknaden via anläggningsbranschen även börjat bygga bostäder. Det största utländska byggföretaget är norska Veidekke.

Byggkonkurrensutredningen konstaterade att det svenska bostadsbyggandet är att betrakta som en "inhemsk industri" som inte är utsatt för konkurrenstryck från utländska företag. En stor del av de konkurrensbegränsande regleringar och bestämmelser som har identifierats finns även inom andra "inhemska industrier" som präglas av låg produktivitetstillväxt.¹⁰⁹

Byggkonkurrensutredningen betonade att det finns potential att öka konkurrensen inom det svenska bostadsbyggandet genom ökad utländsk konkurrens. Det bör dock betonas att ökad utländsk närvaro inte behöver leda till förbättrad konkurrens när det handlar om förvärv av ett svenskt företag som använder sig av befintlig teknik, värdekedjor och strategi. Om den utländska närvaron

¹⁰⁷ Betänkandet *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115).

¹⁰⁸ Bl.a. Projektet "FIA", *Förnyelse i anläggningsbranschen, Byggindustrin* (2012), *Fias arbete får ny plattform*, publicerad 19 januari 2012.

¹⁰⁹ Se bl.a. Nordic Competition Authorities (2014), *Vision for Competition – Competition Policy towards 2020*, Report 2014:1.

däremot tillför ny kapacitet, nya effektiva byggprocesser och innovativa lösningar baserade på egenutvecklade internationella värdekedjor kan den utländska närvaron leda till förbättrad konkurrens i samtliga byggled. Utredningen pekade på att några av de viktigaste inträdeshindren utgörs av att tillgång till regelverk och dokument inte finns på engelska.

Byggkonkurrensutredningens bedömning var att det förekommit få utländska anbud vid allmännyttans upphandlingar. De försök som SABO hade gjort för att locka utländska aktörer som inte är etablerade i Sverige hade inte gett något resultat.¹¹⁰

Det tycks krävas lokal närvaro för att delta vid offentliga upphandlingar av bostadsbyggande och när få utländska företag är etablerade blir det också få utländska anbud. Därför saknar kommunala bostadsföretag erfarenhet av utländska aktörer. En anledning till att utländska aktörer inte deltog vid offentliga upphandlingar ansågs vara att nybyggnadsprojekt är små och det krävs större projektstorlek för att det ska vara lönsamt att delta.¹¹¹

Resultaten från Konkurrensverkets enkätundersökning, som också presenterades i betänkandet, visade att flera upphandlande allmännyttiga företag ansåg att det finns etableringshinder i form av språkbarriärer och svenska lagar och regleringar. Det finns även en tveksamhet till huruvida utländska aktörer har kunskap att projektera och bygga enligt BBR och branschpraxis. Andra hinder som har uppmärksammats är att förfrågningsunderlagen och anbudshandlingar är, och ska vara, skrivna på svenska. I princip skulle detta lösas genom översättning av dokumenten men detta

¹¹⁰ Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

¹¹¹ Konkurrensverket (2015), *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – Anbudskonkurrens och utveckling*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:2.

innebär givetvis en ökad kostnad för de utländska företagen. Ett annat hinder för att komma in på marknaden är att de upphandlande myndigheterna ofta ställer krav på liknande referensobjekt, vilket utländska aktörer saknar.¹¹²

5.5 Vertikal integration och konkurrens inom byggmaterialområdet

Utredningen hade även till uppgift att undersöka byggmaterialindustrin och förekomsten av horisontell och vertikal integration inom byggsektorn och byggmaterialindustrin och ägarsamband. Detta kan förekomma antingen i form av korsvist ägande eller i form av en eller flera gemensamma bakomliggande ägare.

Byggkonkurrensutredningen studerade utvecklingen för vissa enskilda insatsvaror och konstaterade att prisökningstakten för byggmaterial, liksom för andra industrimaterial, avtog under lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Från mitten av 1990-talet steg återigen prisökningstakten för byggmaterial trots lågkonjunkturen, till skillnad från utvecklingen bland andra industrimaterial. Utredningen redovisade prisutvecklingen för ett antal betydelsefulla enskilda byggmaterial perioden 1990–1998 samt perioden 1998–2011 och slutsatsen var att prisökningstakten varit mycket hög inom vissa produktområden. Detta gällde bland annat armeringsstål, sanitetsarmatur, installationsmaterial och trävirke.¹¹³

Utredningen konstaterade att marknadskoncentrationen inom flertalet byggled är låg, undantaget projektutveckling av bostadsrätter och vissa strategiska insatsvaror. Det senare kan ge lägre

¹¹² Konkurrensverket (2015), *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – Anbudskonkurrens och utveckling*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:2.

¹¹³ Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

konkurrenstryck och högre priser på byggmaterial. Utredningen konstaterade även att den vertikala integrationen var utbredd inom byggbranschen och var stabil över tiden. Integrationen sker företrädesvis gentemot de strategiska insatsvarorna, från byggvarudistributörsledet och byggtreprenadledet. Utredningen konstaterade emellertid att det inte fanns något entydigt mönster vad gäller den vertikala integrationen. En av de största byggtreprenörerna, JM, är inte vertikalt integrerad, medan Peab, NCC och Skanska vid tidpunkten var integrerade mot samtliga byggled. Detta är ju förändrat då NCC avknoppat sin bostadsutvecklingsverksamhet i form av Bonava AB.

Att vara vertikalt integrerad vad gäller strategiska insatsvaror är mer betydelsefullt inom vissa delar av anläggningsbranschen, varför det inte ansågs vara direkt förvånande att fokuserade bostadsutvecklingsföretag inte var vertikalt integrerade mot strategiska insatsvaror. Däremot kunde man i utredningen konstatera att allt fler bostäder byggdes i egen regi och att integrationen mellan bygg- och bostadsutvecklingsverksamheten ökade för att kunna få synergieffekter.

Utredningen fann inga indikationer på avskärmning av insatsvaror eller konkurrensbegränsningar till följd av vertikal integration. Det fanns därtill inga tecken på konkurrensproblem betingade av bakomliggande ägande i form av ägarsfärer. Utredningen presenterade inga konkreta förslag vad gäller exempelvis initiering av nya utredningar gällande prisutveckling och konkurrens inom specifika marknader för byggmaterial.

5.6 Förbättrad konkurrens inom offentlig upphandling av bostadsbyggande

Byggkonkurrensutredningen ansåg att det finns flera åtgärder som skulle kunna bidra till att förbättra anbudskonkurrensen. Det betonades dock att vilka åtgärder som företag kan vidta beror dels på hur marknadssituationen ser ut i kommunen och typen av upphandling samt företagets erfarenhet, interna resurser och organisation.

Då många av företagen upphandlar bostadsbyggande relativt sällan kan de ha en informationsnackdel gentemot byggtreprenörerna och sakna kompetens. Det har därför efterlysts upphandlingsstöd. Upphandlingsmyndigheten kan spela en viktig roll för att stödja de upphandlande myndigheterna vid deras upphandlingar av bostadsbyggande. Det gäller inte minst om de upphandlande företagen vill använda sig av t.ex. kombinatorisk upphandling, partnering eller innovationsvänlig upphandling.

Byggkonkurrensutredningen menade vidare att samverkan genom ramavtal avseende typhus och volymer, eller mellan kommuner, kan skapa skaleffekter, pressa byggkostnader och öppna upp för utländsk konkurrens. Utredningen pekade på att ramavtalsupphandlingar av volymer eller typhus, som SABO:s Kombohus, har visat sig vara en möjlighet att pressa ner byggkostnaderna och kan öppna upp för utländsk konkurrens.

Vidare menade utredningen att det är av vikt att kommuner som ägare, markägare och ansvariga för planering bör främja detta och, som ägare till allmännyttiga bostadsföretag, undvika tekniska särkrav på bostadsprojekt av konkurrensskäl.

Utredningen lyfte fram att det var problematiskt att få en bild över hur den offentliga upphandlingsmarknaden fungerade med

tillgänglig statistik. Det kan vara svårt att få en bild över hur anbudskonkurrensen ser ut i upphandlingarna vad gäller priser, och antal anbudsgivare. Utredningen föreslog därför att en myndighet bör få till uppgift att samla in upphandlingsstatistik över grundläggande faktorer som antal anbud, vilka som lämnade anbud och till vilka priser för att öka transparensen på marknaden och därmed konkurrensen. Byggkonkurrensutredningen föreslog att Upphandlingsmyndigheten bör ges i uppdrag att se över behovet av upphandlingsstöd för bostadsbyggande.

5.7 Strategisk satsning för enhetligt nationellt bostadsbyggande

Byggkonkurrensutredningens och Konkurrensverkets förslag syftade i grunden till att skapa förutsättningar för ett mer enhetligt bostadsbyggande i landet och till att minska fragmenteringen av den svenska marknaden för bostadsbyggande. Utredningen menade att ökad enhetlighet och transparens i plan- och markanvisningsprocesser och likartade krav i kommuner kan vara av stor betydelse för att uppnå skalfördelar och kostnadseffektivt byggande. Utredningen betonade också att digitalisering av plan- och samhällsbyggnadsprocessen i stort kunde underlätta denna utveckling. Utgångspunkten var att olika förutsättningar och olika former av kommunala särkrav försvårade möjligheten till kostnadseffektivt och innovativt bostadsbyggande.

Utredningen föreslog att regeringen ska ta initiativ för en nationell strategi som involverar kommunerna för att säkerställa enhetliga kommunala krav som möjliggör byggandet av "typgodkända" flerbostadshus i hela landet. Det är viktigt att därvid beakta synpunkter och erfarenheter från byggherrar, arkitekter och byggindustrin. Genom en nationell strategi kan det skapas förutsättningar att bygga kostnadseffektiva hus för det stora behov som

finns i dag och i lägen där det annars inte är lönsamt. Därigenom skapas förutsättningar för nya innovativa lösningar och volymer som kan vara attraktiva för såväl större som mindre aktörer inom bostadsbyggandet.

Att möjliggöra att typgodkända flerbostadshus kan byggas i hela landet ansågs av utredningen vara en del av en nationell strategi för att skapa mer enhetliga förutsättningar för bostadsbyggande i hela landet.

Utredningen menade inte att byggföretagen skulle bygga likadana hus utan att byggherrar skulle kunna veta vilken typ av hus de kan bygga i olika kommuner och att det inte skulle ställas alltför många kommunala särkrav och att kommuner skulle sträva efter att regelverket tolkas på lika sätt i olika kommuner.

En minskad fragmentering av marknaden skulle långsiktigt kunna förbättra konkurrensen och öka bostadsbyggandet. Utredningen pekade på att det finns en potential för ökad produktivitet-utveckling och att mer industriella byggmetoder är viktiga. Ett mer industriellt byggande förutsätter dock en större enhetlighet så att byggnader kan uppföras på en större marknad än i dag för att därigenom möjliggöra skalfördelar.

Om en högre grad av enhetlighet och transparens uppnås ges förutsättningar för att byggnader kan upphandlas och byggas i hela landet. En större enhetlighet kräver koordination och samordning mellan kommuner och myndigheter. För att möjliggöra en större enhetlighet mellan kommuner krävs vidare att det sker en nationell samordning om vilka åtgärder som skulle kunna skapa förutsättningar att bygga flerbostadshus som uppfyller kraven för ett slags nationellt "typgodkännande".

6 Genomförda åtgärder med relevans för konkurrensen i bostadsbyggandet

Byggkonkurrensutredningens betänkande och Konkurrensverkets rapporter om konkurrensen inom bostadsbyggande har tillsammans med en rad andra initiativ bidragit till utredningar och projekt för att omhänderta de problem och bedömningar som redogjorts för i kapitel 5.

För att öka bostadsbyggandet presenterade regeringen 2016 förslag om 22 steg för fler bostäder.¹¹⁴ Fokus i förslagen ligger på mer byggbar mark, sänkta byggkostnader, kortare ledtider, förändrade uppskovsregler och fler hyresrätter.¹¹⁵ Regeringens förslag har utmynnat i en rad utredningar och förslag som rör de områden som lyfts fram i Byggkonkurrensutredningens betänkande och Konkurrensverkets rapporter från 2015.

I detta kapitel görs en genomgång av några av de viktigaste utredningar och uppdrag som berör de bedömningar och förslag som presenterats i Byggkonkurrensutredningens betänkande och i Konkurrensverkets rapporter 2015. Genomgången är förmodligen inte uttömmande, men strävar efter att fokusera på de initiativ som har bäring på Konkurrensverkets arbete. Ambitionen är att kort beskriva initiativen, vilka effekter de kan ha på konkurrensen och om och hur Konkurrensverket har ställt sig till initiativen. Det finns utredningar där remisstiden ännu inte löpt ut varför Konkurrensverket ännu inte lämnat något yttrande. I de fall som bedömningar gjorts av hur förslagen kan komma att påverka konkurrensen

¹¹⁴ Regeringen (2016), Promemoria *Sammanfattning av regeringens förslag om 22 steg för fler bostäder*, Finansdepartementet, Näringsdepartementet, 21 juni 2016.

¹¹⁵ Regeringen (2016), Promemoria *Sammanfattning av regeringens förslag om 22 steg för fler bostäder*, Finansdepartementet, Näringsdepartementet, 21 juni 2016.

kommer dessa bedömningar att presenteras. Syftet med genomgången är som sagt att identifiera möjligheter för att öka konkurrensen och bostadsbyggandet baserat på utredningarnas resultat men även baserat på den internationella utblick som Konkurrensverket gjort i denna utredning samt hur de senaste årens utveckling ser ut inom det svenska bostadsbyggandet. Bostadsbyggandet har ökat, men många problem kvarstår varför det är viktigt att kontinuerligt komma med förslag på förbättringar.

6.1 Regeringsuppdrag att utveckla och förvalta en webbplats för att underlätta för utländska aktörer att etablera sig och verka i Sverige

Byggkonkurrensutredningen och Konkurrensverket konstaterade att det förekom få utländska byggföretag i Sverige och därmed också i princip inga utländska anbud vid allmännyttans offentliga upphandlingar. Vidare konstaterades att de försök som har gjorts för att locka utländska aktörer till Sverige inte hade gett något resultat.

6.1.1 Building in Sweden – Boverket

Regeringen gav 2017 Boverket i uppdrag att bygga upp och förvalta en webbplats med information för utländska byggherrar och byggföretag om de svenska bostads- och byggmarknaderna.¹¹⁶

Den 12 juni 2018 levererade Boverket sitt regeringsuppdrag genom att lansera webbsatsningen www.buildinginsweden.se som ska göra det enklare för utländska byggföretag och byggherrar som vill

¹¹⁶ Regeringen, Uppdrag till Boverket, *Uppdrag att bygga upp och förvalta en webbplats med information för utländska byggherrar och byggföretag om de svenska bostads- och byggmarknaderna*, N2017/04673/PBB, 6 juli 2017.

bygga bostäder i Sverige. Syftet är att med bättre information på engelska främja konkurrensen, fler anbud och sänkta byggkostnader. Buildinginsweden.se ska upplysa om vad som gäller i Sverige, bland annat byggregler och avtalsvillkor. Webbplatsen ska hjälpa byggherrar/projektutvecklare och byggföretag att orientera sig genom att visualisera stegen från idé till en färdig byggnad. Boverket har kartlagt behovet med hjälp av referensgrupper och aktörer i branschen. I referensgrupperna ingår även utländska aktörer. Informationen kommer även att fortsätta utvecklas i dialog med aktörer och målgrupper.

6.1.2 SABO:s aktiva arbete har lett till utländsk konkurrens vid offentlig upphandling

Sedan betänkandet presenterades har SABO fortsatt sitt arbete med att locka utländska aktörer att lägga anbud vid offentliga upphandlingar av bostadsbyggande. SABO har tillsammans med medlemsföretagen gjort rekryteringsresor i flera länder i Europa för att locka utländska bolag till svenska bostadsbyggen.¹¹⁷ SABO:s och medlemsföretagens arbete har gett resultat och fram till januari år 2018 har de allmännyttiga företagen fått in cirka 20 anbud från utländska byggföretag jämfört med noll 2015. Hittills har sex utländska företag vunnit upphandlingar. Två av de vinnande anbuden är inom ABO:s standardiserade upphandlingsmodell Flex.

¹¹⁷ Konkurrensverket (2018), *Konkurrensen i Sverige 2018 – Offentlig upphandling av bostäder*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:1.

6.1.3 Viktigt att kontinuerligt utveckla webbplatsen och följa utvecklingen av utländsk konkurrens

Det är inte bara av vikt att kontinuerligt utveckla Boverkets webbplats för utländska byggföretag och SABO:s insatser för att öka anbudena vid upphandlingar, utan också att följa omfattningen av den utländska etableringen inom det svenska bostadsbyggandet och att fortsätta identifiera potentiella hinder för utländsk etablering och konkurrens. Då Boverket har ansvar för webbplatsen och kontinuerligt måste inventera olika behov bland utländska byggföretag är det naturligt att de har ett ansvar och möjlighet att följa utvecklingen av utländsk etablering.

Konkurrensverket anser att både Boverkets webbplats och SABO:s insatser för att locka till sig utländska byggföretag är viktiga initiativ och insatser för att förbättra konkurrensen och öka bostadsbyggandet.

6.2 Digitalisering av samhällsbyggnads- och planprocessen

Digitalisering av plan- och samhällsbyggnadsprocessen är en prioriterad fråga. Regeringen har tillsatt utredningar och tilldelat myndigheter uppdrag för att plan- och samhällsbyggnadsprocessen ska digitaliseras. Inom dessa uppdrag har myndigheter initierat olika projekt med olika samarbetspartners. För att snabba på digitaliseringen gav regeringen Lantmäteriet i uppdrag att verka för en digital samhällsbyggnadsprocess inom ramen för regeringens program "Digitalt först".¹¹⁸ Den övergripande målsättningen är ett ökat bostadsbyggande samt att förenkla för företag inom bygg- och

¹¹⁸ Se Lantmäteriet (2018), *Digitalt först – För en smartare samhällsbyggnadsprocess*, <https://www.lantmateriet.se/digitaltforst>, status 8 augusti 2018.

anläggningssektorn i sina myndighetskontakter. Målsättningen är även att förenkla kontakterna myndigheterna emellan. I arbetet med uppdraget har Lantmäteriet, Boverket, SKL och Länsstyrelsen bland annat valt ut ett antal initiativ som identifierats som möjliga och därmed följs och aktivt stöds.

Det har också initierats program inom vilka det har genomförts studier för att identifiera vad som behövs för att digitalisera plan- och samhällsbyggnadsprocessen.¹¹⁹ De centrala problem och hinder som identifierats är att det saknas enhetliga riktlinjer och standarder och att informationen i plan- och byggprocessen är fragmenterad och finns hos många olika aktörer samt att det saknas kunskap och kompetens kring digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen.¹²⁰

6.2.1 Regeringsuppdrag åt myndigheter

Efter att Lantmäteriet fick uppdraget "Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess" så har regeringen gett både Lantmäteriet och Boverket nya uppdrag.

För att hantera de hinder som identifierats gällande digitalisering av planprocessen har regeringen 2017 gett Boverket i uppdrag att verka för en enhetlig digital tillämpning av PBL.¹²¹ Boverkets uppdrag innefattar att främja utvecklingen av digitala standarder, och klargöra roller och ansvar mellan aktörer för en digital utveckling

¹¹⁹ IQ Samhällsbyggnad (2017), *Samverkansprogram Smarta Städer – Digitalisering av planprocessen – vad pågår, var finns glappen, vad behöver göras?*

¹²⁰ IQ Samhällsbyggnad (2017), *Samverkansprogram Smarta Städer – Digitalisering av planprocessen – vad pågår, var finns glappen, vad behöver göras?*

¹²¹ Regeringen, Uppdrag att verka för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen, N2017/07543/PBB, 13 december 2017.

inom samhällsbyggnadsprocessen. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2020 till regeringen. Samtidigt gav regeringen Lantmäteriet i uppdrag att driva en kompetenssatsning om digitaliseringsens möjligheter i plan- och byggprocessen.¹²² Utbildningsinsatsen ska också kopplas samman med Boverkets uppdrag att verka för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen.¹²³ Regeringen har även givit Boverket och Lantmäteriet i uppdrag att ta fram förslag som gäller standarder för informationsutbyte avseende grundkarta och detaljplan. Förslagen har bearbetats i regeringskansliet och proposition lades fram under våren 2018.¹²⁴

Ett grundläggande problem är att det saknas enhetliga standarder vilket gör att digitaliseringens potential inte kan tillvaratas fullt ut. Med enhetliga standarder kan bland annat informationsflöden mellan myndigheter och sammanställningar av detaljplaner underlättas, vilket kan ge effektivitetsvinster i plan- och byggprocessen. Konkurrensverket var positivt till detta och hade inga synpunkter på utformningen av lagförslaget.¹²⁵

Den 1 juli 2018 ändrades PBL. En ny bestämmelse infördes som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får rätt att meddela föreskrifter om standarder för detaljplaner, planbeskrivningar och grundkartor. I juli 2018 gav regeringen Lantmäteriet i uppdrag att ta fram en tidplan för en

¹²² Regeringen, Uppdrag att ta fram en tidplan för kompetenssatsning om digitaliseringsens möjligheter i plan- och byggprocessen samt påbörja arbetet med föreskrifter om standarder för utformning av grundkartor, N2017/07544/PBB, 13 december 2017.

¹²³ Regeringen, Uppdrag att verka för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen, N2017/07543/PBB, 13 december 2017.

¹²⁴ Propositionen *Digitalisering av grundkartor och detaljplaner* (2017/18:132).

¹²⁵ Konkurrensverket (2017), Konkurrensverket yttrande över Lantmäteriets rapport *Föreskriftsrätt om gemensamma standarder för information i grundkartor* (2017:2) och Boverkets rapport *Digitala detaljplaner – Reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt* (2017:21), dnr 468/2017.

kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i plan- och byggprocessen samt påbörja arbetet med föreskrifter om standarder för utformning av grundkartor.¹²⁶ Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 december 2020.

6.2.2 Flera aktörer involverade inom digitalisering

Det är inte bara regeringen och myndigheter som arbetar med att snabba på digitaliseringen av plan- och samhällsbyggnadsprocessen. I Lantmäteriets arbete med uppdraget "Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess" har Lantmäteriet, Boverket, SKL och Länsstyrelserna inledningsvis valt ut ett antal initiativ som identifierats som möjliggörare och därmed följs och, vid behov, aktivt stöds. Ett av dessa är Smart Build Environment, som är ett innovationsprogram för digitalisering och industrialisering av samhällsbyggnadssektorn. Projektet drivs av IQ Samhällsbyggnad som är en svensk medlemsorganisation bestående av 115 företag, organisationer och myndigheter som är verksamma inom samhällsbyggnadssektorn.¹²⁷

6.2.3 Helhetsperspektiv är centralt

En genomgång av de utredningar och studier som har gjorts sedan Byggkonkurrensutredningens betänkande 2015 visar att det har initierats många viktiga aktiviteter och åtgärder för att digitalisera plan- och byggprocessen. De har riktats mot att omhänderta de

¹²⁶ Regeringen, Uppdrag åt Lantmäteriet att ta fram en tidplan för kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i plan- och byggprocessen samt påbörja arbetet med föreskrifter om standarder för utformning av grundkartor, N2018/04057/SPN, 5 juni 2018.

¹²⁷ IQ Samhällsbyggnad, <http://www.iqs.se/>, Bland medlemmarna finns bl.a. Bonava, Chalmers, SKL, Sveriges Arkitekter, Sveriges Byggingustrier, Skanska och Svenska Betong.

brister som identifierats för att kunna förverkliga en digitaliserad plan- och byggprocess.¹²⁸ Det är ännu för tidigt att utvärdera detta arbete. Det är dock av vikt att aktörer från flera olika delar av bostadsbyggnadssektorn involveras i detta pågående arbete. Ett grundläggande problem som aktörer vilka Konkurrensverket varit i kontakt med pekar på är att det har saknats ett helhetsperspektiv avseende hur planprocessen ska digitaliseras. Det är många som arbetar med digitalisering, men det finns indikationer på att det saknas kommunikation eller integration mellan aktörerna som är involverade.

Lantmäteriet anser att det främsta hindret för förverkligandet av en samordnad digital samhällsbyggnadsprocess är att informationsförsörjningen i processen är splittrad och fortfarande analog i flera delar.¹²⁹ Det leder till dubbelarbete för berörda aktörer och fragmenterad styrning och utveckling. Lantmäteriet betonar att det finns behov av en nationell samordning av tillgång till grundläggande information i samhällsbyggnadsprocessen och ett tydligt juridiskt ramverk med en tydlig ansvarsfördelning för berörda aktörer och behov av en ökad standardisering av informationen. Lantmäteriet föreslår därför en nationell plattform för tillgång till relevant geodata och med plattform menas ett koncept för samverkan och samordning av berörda aktörers informationshanteringstjänster.¹³⁰

I dag har Lantmäteriet och Boverket viktiga uppdrag i detta arbete. Det är dock tydligt att den nya Myndigheten för digital förvaltning

¹²⁸ IQ Samhällsbyggnad (2017), *Samverkansprogram Smarta Städer - Digitalisering av planprocessen – vad pågår, var finns glappen, vad behöver göras?*

¹²⁹ Lantmäteriet (2018), *Digitalt först – För en smartare samhällsbyggnadsprocess*, slutrapport, Lantmäterirapport 2018:01.

¹³⁰ Lantmäteriet (2018), *Digitalt först – För en smartare samhällsbyggnadsprocess*, slutrapport, Lantmäterirapport 2018:01.

(DIGG)/Digitaliseringsmyndigheten kommer att spela en viktig roll då den har i uppgift att samordna den förvaltningsgemensamma digitaliseringen, ansvara för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitalisering av offentlig förvaltning och att följa och analysera utvecklingen.¹³¹

6.3 Utredningar och förslag vad gäller plan- och bygglagen

Byggkonkurrensutredningen och Konkurrensverkets rapporter menade att en lång och icke-transparent plan- och byggprocess negativt påverkar förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De omfattande processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk hos exploitören, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande kostnader under den tid som planläggningen pågår. Byggkonkurrensutredningen hade inga konkreta förslag på förändringar av PBL och betonade att en del problem var kopplade till att PBL tolkas på olika sätt i olika kommuner. Samtidigt har problemen med långa plan- och byggprocesser lett till att regeringen initierat utredningar som syftar till att komma med förslag och förändringar i PBL för att förenkla plan- och byggprocessen och skapa tydligare planeringsförutsättningar.

6.3.1 Utvecklad översiktsplanering

Mot bland annat denna bakgrund beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredning, Översiktsplaneringsutredningen, för att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen enligt PBL

¹³¹ Förordningen (2018:1486) med infrastruktur för Myndigheten för digital förvaltning.

kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och hur dialog mellan stat och kommun i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen.¹³² Utredningen ska också lämna förslag om hur redovisningen av planhandlingarna bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och en hållbar samhällsutveckling.

Översiktsplaneutredningen lämnade delbetänkandet *Detaljplanekravet* (SOU 2017:64), i vilket det föreslås förändringar i PBL, bland annat när det gäller detaljplanekravet. Detaljplanekravet innebär att staten ställer krav på att kommunerna i vissa fall måste pröva att ett område är lämpligt för bebyggelse genom en detaljplan. Konkursverket välkomnade utredningens ambition att underlätta nybyggnation av bland annat bostäder genom ett förtydligande av kravet på detaljplan för att kunna bevilja bygglov. Som utredningen konstaterar har små företag sällan möjlighet att engagera sig i byggprojekt som förutsätter detaljplaneläggning, vilket riskerar att begränsa konkurrensen. Enligt Konkursverkets bedömning medför dock det framlagda förslaget om förtydligande i detaljplanekravet högst begränsade lättnader i kravet.¹³³

Delbetänkandet har lett fram till proposition *Ett tydligare och enklare detaljplanekrav* (prop.2017/18:167). I propositionen föreslås vissa förtydliganden av kravet på detaljplan i PBL. Ändringarna, som riksdagen fattade beslut om och som träder i kraft den 1 januari 2019, innebär att det blir enklare att bedöma när en detaljplan krävs.

Utredningen lämnade i maj 2018 sitt andra delbetänkande *En utvecklad översiktsplanering* (SOU 2018:46). Betänkandet är uppdelat i två delar: SOU 2018:46 del 1 *Att underlätta efterföljande planering* och

¹³² Kommittédirektiv *En utvecklad översiktsplanering* (dir. 2017:6).

¹³³ Konkursverket (2017), Yttrande över delbetänkande *Detaljplanekravet* (SOU 2017:64), dnr 406/2017.

SOU 2018:46 del 2 *Kommunal reglering av upplåtelseform*. I del 1 av betänkandet föreslås att kommunen i början av varje mandatperiod ska anta en planeringsstrategi i vilken ställning tas till om översiktsplanen är aktuell och till kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen så att detaljplaner också är aktuella. Det föreslås även att PBL ska förtydligas när det gäller översiktsplanens innehåll. Detta för att underlätta dialog mellan stat och kommun om hur bebyggelsen ska utvecklas. Samtidigt föreslås att några av de nuvarande kraven ska tas bort, vilket ska göra det enklare att ta fram en översiktsplan.

I del 2 lägger utredningen fram förslag om en ny lag som innebär att kommunen ska kunna bestämma att bostäder som byggs på mark som kommunen eller ett kommunalt aktiebolag äger endast ska få upplåtas med hyresrätter. Denna typ av beslut ska även gälla mot en ny ägare av marken. Det gör det möjligt för kommunen att säkerställa att marken bebyggs med hyresrätter, givet att kommunen har satt upp detta som ett villkor i samband med försäljning av marken.

Enligt utredningen syftar flera av förslagen till att förbättra konkurrensen. Bland annat framhålls att om det är tydligt att kommunerna redovisar sina avsikter med ett visst område, bör fler företag kunna bli intresserade av att delta i exploateringen, vilket i sig kan bidra till ökad konkurrens inom byggsektorn. En tydlig översiktsplan bör också leda till att behovet av detaljplaner bör kunna minska och tydligare planeringsförutsättningar leder till minskad risk för byggherrar, vilket också kan förbättra konkurrensen inom byggsektorn.

Betänkandet har remitterats och yttrandet ska lämnas senast den 31 oktober 2018.

6.3.2 Ny regional planering

Hösten 2014 tillsatte regeringen en kommitté för att utreda och vid behov föreslå förändringar i de regelverk som styr framtagande av planeringsunderlag på regional nivå och som behövs för att kunna tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en hållbar regional utveckling.¹³⁴ En anledning till att kommittén tillsattes var att den snabba urbaniseringen fått en allt viktigare roll som regional tillväxtmotor och att bostadsmarknad och arbetsmarknad inte lika ofta som tidigare sammanfaller. Kommittén lämnade 2015 betänkandet *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning* (SOU 2015:59). I propositionen *En ny regional planering* (prop. 2017/18:266) föreslås bland annat att nya bestämmelser om regional fysisk planering förs in i PBL. Den regionala fysiska planeringen ska också omfatta frågor som angår två eller flera kommuner i ett län. Enligt förslaget ska sådan planering ske i Stockholms län och i Skåne län. Regional fysisk planering bör införas i ytterligare län när behov av och förutsättningar för sådan planering finns. Vidare föreslås att Landstinget blir ansvarigt för den regionala fysiska planeringen inom sitt län.

Regeringen bedömer att den nya regleringen kommer att få en begränsad påverkan på konkurrensförhållandena. I princip skulle ökad övergripande planeringsdiskussion med byggbranschen kunna gynna större aktörer som får större inflytande. Samtidigt kan en mer transparent regionplan, som är samordnad, öka förutsägbarhet och göra att mindre aktörer med mindre resurser kan få bättre överblick över investeringsförutsättningarna i regionen än tidigare. Vidare menar regeringen att regleringsförändringarna kan ge en ökad transparens kring den kommunala planeringen, vilket kan förbättra konkurrenssituationen för mindre aktörer vid exempelvis markanvisning då det blir svårare för större aktörer att

¹³⁴ Kommittédirektiv *Regional planering och bostadsförsörjning* (dir. 2013:78).

utnyttja sin kunskaps- och kapitalstyrka i förhållande till mindre aktörer. Propositionen bereds i riksdagen.

6.4 Modernisering av byggregler

I Byggkonkurrensutredningen och Konkurrensverkets rapporter 2015 var inte Boverkets byggregler (BBR) ett centralt område. Det betonades dock att nationella byggregler kan vara ett etableringshinder för utländska företag och att det var viktigt med enhetliga och förutsägbara byggregler för att bostadsbyggandet ska kunna effektiviseras.

Det har länge funnits en kritik mot BBR vilka uppfattas som alltför omfattande och kostnadsdrivande. Ett problem som byggkonkurrensutredningen identifierade var dock framförallt att de tolkas på olika sätt i olika kommuner och för olika projekt.

Då det inte har gjorts någon systematisk översyn för att modernisera och uppdatera byggregelsystemet har regeringen ansett att det funnits anledning att utreda om regelverket är anpassat och ändamålsenligt samt om reglernas utformning bidrar till att öka kostnaderna för byggproduktionen. Samtidigt ansåg också regeringen att det fanns ett behov av att utreda standarders roll inom byggindustrin och om byggregelverkets funktionskrav i kombination med standarder och byggindustrins struktur kan skapa hinder för etablering av nya företag och för tillväxt inom byggindustrin. Mot denna bakgrund tillsatte regeringen i februari 2017 en kommitté som har till uppgift att göra en systematisk och grundlig översyn av 8 och 10 kap. PBL, samt 3–5 och 7 kap. plan- och byggförordningen (2011:338), Boverkets byggregler, Boverkets

föreskrifter om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder och de standarder dessa hänvisar till.¹³⁵

Syftet med att modernisera regelverket är att öka bostadsbyggandet och förbättra konkurrensen. I uppdraget ingår att utreda om byggregelverkets funktionskrav i kombination med standarder och byggindustrins struktur skapar hinder för etablering av nya företag och för att utveckla konkurrensen inom bostadsbyggandet. Kommittén har även i uppgift att analysera hur regelverket kan utformas för att minska klimat- och miljöpåverkan och minska spridning av farliga ämnen under byggprocessen och vid val av byggmaterial.

Fram till juni 2018 har kommittén lämnat över två av tre delbetänkanden till regeringen: *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan* (SOU 2017:106) och *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51). Utredningen har även publicerat rapporten *Vägval för Sveriges nya byggregler*.

6.4.1 Förbättrad samverkan för standardarbetet kan förbättra konkurrensen

I det första betänkandet konstaterades att flera aktörer upplever svårigheter inom den svenska byggstandardiseringen. Det handlar inte om standardiseringen eller om att standarder existerar utan om bristande samverkan mellan aktörerna. Enligt kommittén får det allvarliga konsekvenser för aktörernas kunskap om byggstandardiseringen, deltagande i standardiseringen och garanti att företags- och samhällsintressen tas tillvara i byggstandardiseringen. I betänkandet presenterades tre förslag. Det första var att regeringen

¹³⁵ Kommittédirektiv *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.* (dir. 2017:22).

ska utse en särskild nationell samordnare för byggstandardiseringen med uppgift att verka för att Swedish Standards Institute (SIS), samhällsbyggnadsbranschen och Boverket identifierar lösningar på svårigheter och utvecklar en systematisk samverkan. Det andra var att regeringen inrättar ett nationellt myndighetsråd för byggstandardisering för att effektivisera och stärka myndigheternas byggstandardiseringsarbete. Det tredje förslaget var att det ska finnas tydligare villkor för regeringens medfinansiering av SIS.

Konkurrensverket har tillstyrkt utredningens förslag för förbättrad samverkan i arbetet med byggstandarder och bedömer att detta kan förbättra konkurrensen inom bostadsbyggandet.¹³⁶ Konkurrensverket bedömer att förslagen i betänkandet kan lösa vissa problem som finns avseende standardisering inom byggsektorn. En anpassning till internationella och europeiska standarder kan bidra till en förbättrad situation eftersom sådana standarder i praktiken innebär att utbudet av leverantörer ökar, vilket förbättrar konkurrensen. Konkurrensverket anser dock att alltför stort fokus i betänkandet lagts på kostnaderna för att ta fram standarder. I stället borde större uppmärksamhet ägnas åt olika standarders innehåll och möjligheterna att modernisera regelverket.

6.4.2 Förslag för resurseffektiv användning av byggmaterial

I det andra delbetänkandet presenterades två förslag. Det första förslaget var att det ska finnas innehållsförteckningar för byggprodukter. Detta för att ett hinder för resurseffektiv användning av byggprodukter är brist på information om innehållet. Det skulle även öka förutsättningarna för återanvändning och återvinning. Det

¹³⁶ Konkurrensverket (2018), Yttrande över delbetänkandet *Nystart för byggstandardisering genom stärkt samverkan* (SOU 2017:106), dnr 85/2018.

andra förslaget var ett främjandepaket för resurseffektiva byggmaterialval i Sverige. Kommittén föreslår därför att regeringen ska uppdra åt Verket för innovationssystem (Vinnova) att från och med 2019 och under tio år framåt arbeta med att bland annat öka efterfrågan och utvecklingen av resurseffektiva byggmaterial.

Från ett konkurrensperspektiv skulle en innehållsförteckning för byggprodukter möjliggöra konkurrensneutrala och lika villkor för alla materialleverantörer. Samtidigt konstateras det i betänkandet att förslaget kan innebära högre kostnader för små företag med komplexa produkter, vilket skulle kunna påverka deras konkurrensförutsättningar negativt. På produktmarknader som domineras av relativt stora företag kan effekterna av ökade kostnader bli mindre. För mindre företag, och produktmarknader som präglas av en relativt större andel småföretag, kan ökade kostnader få större konsekvenser för verksamhetsförutsättningarna. Sammantaget kan dessa förslag få effekter på konkurrensen inom byggmaterialindustrin.

Betänkandet har remitterats och yttrandet ska lämnas senast den 31 oktober 2018.

6.4.3 Vägval för Sveriges nya byggregler

I början av augusti 2018 publicerade Kommittén för modernare byggregler rapporten *Vägval för Sveriges nya byggregler*. Det är en rapport där Kommittén sammanställt synpunkter på byggregelverket som framförts till kommittén av en stor grupp intressenter.¹³⁷ Bland annat har Kommittén under 2018 träffat omkring 220 professionella tillämpare av byggregelverket och representanter för

¹³⁷ Kommittén för modernare byggregler (2018), *Vägval för Sveriges nya byggregler*, rapport Stockholm 2018.

brukare av bostäder. Kommittén har genomfört rundabordssamtal och besökt 15 kommuner samt även genomfört en Sifo-enkät om regelverket riktat mot professionella användare och allmänheten. Rapporten pekar på ett antal vägval som är viktiga för att modernisera dagens byggregler. Syftet med rapporten är att inhämta synpunkter inför sex principiella vägval för kommitténs fortsatta utredningsarbete. Rapporten omfattar således endast en del av kommitténs uppdrag om BBR och europeiska konstruktionsreglerna (EKS). Kommittén har utifrån sitt arbete tagit fram sex principiella vägval för det fortsatta arbetet och ska anordna en hearing i september 2018 där frågeställningarna som presenteras i rapporten ska diskuteras. De sex principiella vägvalen är presenterade som frågor:

1. Vad behövs för att kunna använda funktionskrav?
2. Bör BBR och EKS endast innehålla föreskrifter, inte allmänna råd?
3. Hur kan tillämpningen av Boverkets föreskrifter underlättas?
4. Ska staten reglera vilka krav som är viktigast och ska tillämparna kunna göra avvägningar?
5. Vilka krav är rimliga vid ändringar i befintligt bestånd?
6. Vad innebär ett modernt och framtidssäkrat regelverk?

I rapporten, som omfattar den del av kommitténs uppdrag som handlar om Boverkets byggregler (BBR) och konstruktionsregler (EKS), pekar kommittén ut ett antal vägval som är viktiga för att modernisera byggregelverket.

Slutbetänkandet om regelverkets omfattning, normgivningsmakten samt kontrollsystemet ska lämnas till regeringen i december 2019.

6.5 Byggnad av fler hyresrätter och studentbostäder

I januari 2017 initierade regeringen en utredning för att analysera hur de långsiktiga finansieringsförutsättningarna för ny- och ombyggnad av bostäder kan förbättras och, om det bedöms lämpligt, lämna sådana förslag.¹³⁸ I uppdraget ingår även att lämna förslag på ett system med förmånliga statliga topplån för att underlätta finansieringen av nyproduktion av hyresbostäder och bostäder för studerande. Syftet med översynen är att skapa förbättrade finansieringsförutsättningar för ny- och ombyggnad av bostäder. Bland annat betonades problemen på svaga bostadsmarknader där produktionskostnaderna ligger nära eller över värdet av den färdiga bostadsbyggnaden, vilket gör det svårt att finna finansiering för ny- eller ombyggnad av bostäder.

6.5.1 Förbättring och breddning av statliga kreditgarantier

I december 2017 lämnade Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering (N 2017:01) betänkandet *Lån och garantier för fler bostäder* (SOU 2017:108). Där föreslogs bland annat att de statliga kreditgarantierna för lån till bostadsbyggande, inom ramen för nuvarande självfinansieringsprincip, förbättras och breddas, Kreditgaranti lämnas även för lån till renovering och för lån till utgifter under projekteringskedet. Schablonbeloppet för produktionskostnad vid nyproduktion, som sätter gränsen för

¹³⁸ Kommittédirektiv *Förbättrade finansieringsförutsättningar för ny- och ombyggnad av bostäder* (dir. 2017:01).

möjlig garanti på svagare marknader, höjs så att det bättre överensstämmer med aktuella produktionskostnader. Även målgruppen av tänkbara kreditgivare vidgas något och breddas, inom ramen för nuvarande självfinansieringsprincip. Vidare föreslog utredningen att statliga marknadskompletterande topplån ska kunna erbjudas om det inte går att få tillräcklig finansiering på den ordinarie kreditmarknaden. Det möjliggör en högre sammanlagd belåningsgrad och minskar behovet av eget kapital. Statliga Almi får uppdraget att hantera dessa lån utifrån samma grundläggande principer som Almi i dag utgår från vid långivning till små och medelstora företag.

6.5.2 Konkurrensverkets synpunkter vad gäller utredningens förslag

Konkurrensverket har yttrat sig över förslagen i betänkandet. Konkurrensverket har i sitt yttrande avstyrkt utredningens förslag om nya statliga topplån och en statlig hyresförlustgaranti. Detta då finansieringsproblem, som utredningen konstaterar, sällan utgör en anledning till att ett byggande, som är önskvärt utifrån ett samhällsperspektiv, ändå inte blir av. Även om det avses vara ett "marknadskompletterande" system som endast ska utnyttjas i det fall den normala lånemarknaden inte tillgodoser behovet, kan det inte uteslutas att befintliga kreditmarknader på längre sikt kan komma att påverkas negativt. När det gäller hyresförlustgaranti anser Konkurrensverket att systemets utformning (område med viss procentuell befolkningsförändring och viss utveckling under ett angivet antal år etc.) ofrånkomligen medför tröskeleffekter och svårbedömda gränsfall. Definitionen av stödberättigade får en tydlig geografisk inriktning, trots utredningens ambition att inte skapa en sådan. Detta riskerar att skapa olika konkurrensförutsättningar för bostadsbyggande och möjligheter för stöd i näraliggande områden. Förslaget är därför inte konkurrensneutralt.

Konkurrensverket anser att de förslag som utredningen lämnat endast i mycket begränsad utsträckning kan förväntas bidra till ett ökat byggande på svaga bostadsmarknader. Åtgärderna motiveras i stället med att de ska finnas till hands då de kan komma att behövas på medellång sikt och i en fas av ekonomisk nedgång eller finansiell kris.

6.6 Enhetlighet i kontrollen av serietillverkade hus

I linje med de förslag som presenterades av Byggkonkurrensutredningen har regeringen även tagit initiativ för att underlätta utvecklingen och tillverkning av typhus eller serietillverkade hus. Förenklad kontroll var en punkt i det bostadspolitiska paketet "22 steg för fler bostäder". Byggkonkurrensutredningen föreslog ingen exakt teknisk lösning för hur godkännandet av typhus skulle utformas. Boverket fick september 2016 i uppdrag av regeringen att lämna förslag som säkerställer en enhetlig kontroll av egenskaperna i serietillverkade hus.¹³⁹

Bakgrunden till uppdraget var att kommunerna i Sverige tolkar byggreglerna på olika sätt. Serietillverkare och byggherrar menar att detta försvårar byggandet av seriebyggda hus genom att samma byggnad kan bedömas olika i olika kommuner. Detta får både ekonomiska och tidsmässiga konsekvenser och påverkar också konkurrensen.¹⁴⁰

¹³⁹ Boverket (2017), *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, rapport 2017:23.

¹⁴⁰ Boverket (2017), *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, rapport 2017:23.

6.6.1 Boverkets uppdrag

I september 2016 gav regeringen Boverket i uppdrag att, efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och företrädare för byggherrar och entreprenörer, lämna förslag som bidrar till enhetlighet i kontrollen av egenskaperna hos serietillverkade hus som i allt väsentligt är likadant utformade, detta för att underlätta byggandet av standardiserade bostäder.¹⁴¹

Bakgrunden till uppdraget var att kommunerna i Sverige tolkar byggreglerna på olika sätt. Serietillverkare och byggherrar menar att detta försvårar byggandet av seriebyggda hus genom att samma byggnad kan bedömas olika i olika kommuner. Detta får både ekonomiska och tidsmässiga konsekvenser och påverkar också konkurrensen.

Boverket överlämnade sin rapport till regeringen i september 2017.¹⁴² Boverket tydliggjorde att Kommittén för modernare byggregler (N 2017:05) ska ta del av resultatet av uppdraget när det gäller frågor om byggregler. Genomförandet av Boverkets olika förslag kan komma att påverkas av kommitténs arbete.

6.6.2 Två alternativa lösningar – certifierad sakkunnig och certifierat byggprojekteringsföretag

Boverkets förslag baserades på två alternativa lösningar som kan genomföras var och en för sig eller tillsammans. Båda förslagen bygger på principen att bedömningar av de tekniska egenskapskraven inför startbesked inte längre görs av kommunerna.

¹⁴¹ Regeringen, Uppdrag att lämna förslag som bidrar till enhetlighet i kontrollen av serietillverkade hus, N2016/05609/PUB.

¹⁴² Boverket (2017), *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, rapport 2017:23.

Boverkets förslag med certifierade sakkunniga innebär att delar av de uppgifter som i dag ligger på byggnadsnämnderna överförs till certifierade sakkunniga. De sakkunniga får en utökad roll att kontrollera projekteringen av bostäder utifrån de krav som de är certifierade för. Den bedömning som de sakkunniga gör i ett sakkunnigintyg ska godtas av byggnadsnämnden i samband med startbesked enligt PBL. Det andra alternativet innebär att byggherren kan låta ett certifierat byggprojekteringsföretag utföra projekteringen. Då ett certifierat byggprojekteringsföretag utför projekteringen kan den byggnad som projekteras antas komma att uppfylla samtliga tekniska egenskapskrav. Certifieringsföretagens bedömningar som redovisas i projekteringshandlingarna ska enligt förslaget godtas av byggnadsnämnden vid startbesked enligt PBL. Det innebär att certifieringen ersätter de bedömningar som byggnadsnämnderna gör idag inför startbeskedet.

Konkurrensverket har tillstyrkt Boverkets förslag och anser att dagens byggregler och byggprocess har mycket att vinna på att förenklas och effektiviseras för att gynna konkurrens och öka bostadsbyggandet.¹⁴³ Konkurrensverket anser att båda förslagen kan genomföras. Genom förslagen kan tids- och kompetensvinster göras i byggprocessen eftersom förslagen kompletterar dagens system. Liksom Boverket anser Konkurrensverket att rapportens båda förslag kan tillämpas för all nybyggnad av bostäder.

Konkurrensverket förordar, om valet måste göras, att förslaget om certifierad sakkunnig genomförs eftersom det kan genomföras enkelt och snabbt och medför begränsade kostnader, vilket är en fördel för mindre företag. Med förslaget om certifierade byggprojekteringsföretag uppnås en god förutsägbarhet för företag som

¹⁴³ Konkurrensverket (2017), Yttrande över Boverkets rapport, *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus* (rapport 2017:23), dnr 576/2017.

producerar stora volymer, har egen organisation samt process för projektering.

Flera remissinstanser yttrade sig över rapporten och de flesta höll med om att kommunerna i Sverige tolkar byggreglerna på olika sätt och att det krävs åtgärder för att hantera detta problem. Boverkets rapport visar att det finns olika lösningar för att underlätta godkännande av typhus eller serietillverkade hus. Konkurrensverket är positivt till Boverkets förslag och till att det pågår arbete för att underlätta byggandet av serietillverkade hus då det kan sänka byggkostnaderna men även öka möjligheten för byggföretag att verka i flera olika kommuner.

Det fanns dock flera remissinstanser som ifrågasatte huruvida Boverkets förslag var en lämplig lösning eftersom förslaget adderar ytterligare aktörer i byggprocessen och det finns en risk att dessa aktörer kommer att tolka Boverkets byggregler på olika sätt. SABO ansåg att Boverket i stället borde ha fördjupat sig i förslaget om ett nationellt typgodkännande av hus. Kravet på form-, färg- och materialverkan utgår från förhållandena på platsen och bör enligt SABO göras av de kommunala byggnadsnämnderna.¹⁴⁴

För närvarande pågår beredningen i Regeringskansliet av förslaget vad gäller att utveckla problembeskrivning och konsekvensutredning för förslag om certifierade byggprojekteringsföretag för serietillverkade hus.¹⁴⁵ Kommittén för modernare byggregler ska i sitt fortsatta arbete ta del av de frågor som rör byggreglerna i resultaten från Boverkets uppdrag.

¹⁴⁴ SABO (2018), Remissyttrande, *En mer förutsägbar byggprocess – förenklad kontroll av serietillverkade hus* (Boverket rapport 2017:23).

¹⁴⁵ Regeringen, Uppdrag till Tove Korske, Anders Larsson och Björn Fredljung, N2018/03984/BB, 18 juni 2018.

6.7 Ökat utbud av byggbar mark

Brist på byggbar mark är en faktor som kan begränsa konkurrensen och bromsa bostadsbyggandet och för att öka tillgången på byggbar mark har regeringen tillsatt ett flertal utredningar. Det handlar inte bara om att öka utbudet av kommunal mark utan regeringen har även tillsatt utredningar för att utreda möjligheten att kunna bygga bostäder på statlig mark.

6.7.1 Statlig mark för bostadsbyggande

I Planprocessutredningens betänkande *Bättre samordning mellan stat och kommun* (SOU 2015:109) framkom att det i många kommuner finns statlig mark som skulle kunna vara lämplig för bostadsbyggande och utifrån detta ansåg regeringen att detta borde utredas vidare.¹⁴⁶ Utgångspunkten var att i nuvarande situation med brist på bostäder så är det av vikt att undersöka möjligheterna för att få till stånd bostadsbyggande.¹⁴⁷

Trots att de fastighetsförvaltande myndigheterna har i uppdrag att sälja fast egendom som inte behövs, kan det finnas skäl att särskilt pröva om statliga fastigheter kan nyttjas bättre för samhället om de används för bostadsändamål.

För att öka tillgången på byggbar mark har regeringen tillsatt en utredning för att få till stånd bostadsbyggande på statens fastigheter.¹⁴⁸ I september 2017 överlämnades delbetänkandet *Bostäder på statens mark – en möjlighet?* (SOU 2017:71).

¹⁴⁶ Se Betänkandet *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande* (SOU 2015:109).

¹⁴⁷ Kommittédirektiv *Bostadsbyggande på statens fastigheter* (dir. 2017:7).

¹⁴⁸ Kommittédirektiv *Bostadsbyggande på statens fastigheter* (dir. 2017:7).

I betänkandet har utredningen bedömt att totalt 65 fastigheter har förutsättningar för bostadsbyggande. Som en del i det fortsatta arbetet beslutade regeringen att initiera en utredning med uppdrag att underlätta samordningen mellan berörda parter i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar (dir. 2017:126).¹⁴⁹ Utredningen ska även slutföra inledda dialoger och förhandlingar om fastighetsöverlåtelse med berörda kommuner, myndigheter och statliga bolag.¹⁵⁰

6.7.2 Kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk

Det har under de senaste åren genomförts en rad studier kring förekomsten av detaljplanelagd mark avsedd för bostadsändamål som inte bebyggs.¹⁵¹ Konkurrensverket har uppmärksammat detta som ett problem i sin rapportserie och konstaterade att en orsak kan vara att byggbolagen vill ha en portfölj av projekt för att möjliggöra planering över tid, men det finns också anledning att misstänka att det i vissa fall sker av rent spekulativa skäl, i väntan på en prisuppgång i det aktuella området eller för att företagen inte vill sänka priserna i området.¹⁵²

¹⁴⁹ Kommittédirektiv *Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande* (dir. 2017:126). Se även Statens Offentlig Utredningar, N 2017:08 *Samordning för bostadsbyggande*, <http://www.sou.gov.se/bostadsbyggande/>, status 8 augusti 2018.

¹⁵⁰ Statens Offentlig Utredningar, N 2017:08 *Samordning för bostadsbyggande*, <http://www.sou.gov.se/bostadsbyggande/>, status 8 augusti 2018.

¹⁵¹ Se bl.a. Konkurrensverket (2015), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:4, Sweco & Sveriges Kommuner och Landsting (2014), *HÄNGER DET IHOP? En studie av tjugofem kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs*.

¹⁵² Konkurrensverket (2015), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:4.

Av länsstyrelsernas redovisningar i mars 2014 framgår att det i samtliga län fanns detaljplaner för bostäder som vunnit laga kraft där byggstart inte hade skett. En stor del av dessa byggrätter har varit del i projekt där byggherrarna planerade för en utbyggnad i etapper där efterfrågan styrde det tidsmässiga genomförandet. Det innebär att det varit konjunkturen och de marknadsmässiga förhållandena som har avgjort när byggandet kommit i gång. Svårigheterna att påbörja vissa projekt eller att åstadkomma en snabbare utbyggnad av ett område anses också ha varit att byggherrarna riktat in sig mot en för snäv kundkrets och därmed konkurrerat om samma kundgrupper. I flera fall har skälet till att byggrätterna inte tagits i anspråk varit att planerna varit alltför detaljerade och att de tilltänkta projekten behövt projekteras om efter att detaljplanerna blivit inaktuella.

Regeringen tillsatte mot denna bakgrund en utredning, Byggrättsutredningen (N 2017:6). Utredningen lämnade sitt betänkande *Ett snabbare bostadsbyggande* (SOU 2018:67) den 23 augusti 2018. Utredningen har haft till uppgift att kartlägga kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk i enlighet med gällande detaljplaner. Om det finns behov av att förstärka kommunernas möjligheter i detta avseende, ska utredningen lägga fram förslag som tillgodoser behovet. Syftet med utredningen är att kommunerna i högre utsträckning än i dag ska kunna säkerställa att i detaljplaner tillskapade byggrätter tas i anspråk utan onödigt dröjsmål. Utredningen har också haft i uppdrag att kartlägga kommunernas användning av de möjligheter som har beskrivits att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk samt analysera hur effektiva dessa instrument är. Därtill ska utredningen studera och redovisa eventuella andra i dag förekommande kommunala metoder som syftar till att säkerställa att i detaljplaner tillskapade byggrätter tas i anspråk samt hur dessa metoder används och hur effektiva de är. Vidare ska utredningen sprida information om goda exempel på effektiva metoder för ett

snabbt genomförande av utarbetade detaljplaner. Utredningen ska bedöma om det finns behov att förstärka kommunernas möjlighet att säkerställa att detaljplanerna genomförs. Utredningen ska också bedöma om det finns behov, eller om det framstår som svårt för kommunerna att ingå avtal med samma innebörd lägga fram förslag, inklusive författningsförslag, som stärker kommunernas möjligheter.

6.7.3 Byggrättsutredningen bedömningar och förslag

Utredningens analyser visar att problemen med dröjsmål och byggrätter oftast avser privatägd mark, eftersom kommunerna har skarpare verktyg för att snabbt få fram bostäder på egen mark. Utredningens bedömning är att kommuner därför bör bedriva en långsiktig markpolitik med syfte att förvärva egen mark.

Vidare föreslås att den lagreglerade genomförandetiden för en detaljplan ska vara 3–15 år i stället för 5–15 år som det är i dag. Utredningen föreslår även återinförande av de s.k. exploatörsbestämmelserna som gällt sedan 1947 års byggnadslag. Detta skulle, efter beslut från länsstyrelsen, ge kommunerna rätt att utan ersättning lösa in mark för allmänna platser eller byggnader för vård, skola och omsorg som kan behöva byggas exempelvis vid förtätning av bebyggelse. Utredningen anser att det är orimligt att utgångspunkten, som den ser ut i dag, ska vara att kommunerna ska betala 125 procent i ersättning för mark avsedd för allmän plats eller byggnader för vård, skola och omsorg. Utredningen föreslår också att inskränkningen att ett exploateringsavtal inte får innehålla en överenskommelse om att byggherren ska finansiera byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen ska tillhandahålla upphävs.

Utredningen föreslår en reglering som uttryckligen anger att det är tillåtet att ha överenskommelser om tidsplan för byggnadsverk i ett exploateringsavtal. Utredningens slutsats är också att det saknas samlad kunskap om antalet byggrätter. Samtliga kommuner bör följa upp de byggrätter och bostäder som möjliggörs genom detaljpanelläggning. Boverket bör ges i uppdrag att årligen samla in uppgifter om hur många möjliga bostäder det finns i lagakraftvunna detaljplaner i kommunerna.

Experten Anna Broman, Sveriges Byggindustrier, ställde sig inte bakom utredningens förslag till lagändringar och lämnade ett särskilt yttrande.¹⁵³

6.8 Gestaltad miljö – byggmaterial i fokus

I maj 2014 beslutade regeringen att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av den statliga politiken för arkitektur, form och design.¹⁵⁴ Utredningen antog namnet Form och design (Ku 2014:02). Utöver det ursprungliga uppdraget fick utredningen i mars 2015 enligt tilläggsdirektiv i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur arkitektur-, form- och designområdet i högre grad kan präglas av dialog och delaktighet samt bidra till en hållbar samhällsutveckling.¹⁵⁵ Utredningen överlämnade i oktober 2015 betänkandet *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design* (SOU 2015:88). Konkurrensverket har yttrat sig över betänkandet och lämnade inga synpunkter. Betänkandet har lett fram till propositionen *Politik för gestaltad livsmiljö* (prop.

¹⁵³ Betänkandet *Ett snabbare bostadsbyggande*, Särskilt yttrande av Anna Broman – Sveriges Byggindustrier, s. 219–223 (SOU 2018:67).

¹⁵⁴ Kommittédirektiv *Gestaltad livsmiljö - en ny politik för arkitektur, form och design* (dir. 2014:69).

¹⁵⁵ Tilläggsdirektiv till *Gestaltad livsmiljö - en ny politik för arkitektur, form och design* (dir. 2015:24).

2017/18:110). I propositionen uttalas bland annat att Boverket ska tilldelas en nyckelroll i att stötta det offentliga i frågor kring arkitektur och gestaltad livsmiljö.

6.8.1 Fokus på industriellt bostadsbyggande i trä

Propositionen berör inte konkurrensen inom bostadsbyggandet men regeringens bedömningar i propositionen kan ha påverkan på konkurrensen inom byggmaterialindustrin och bostadsbyggandet. I propositionen gör regeringen bedömningen att hållbara material används i begränsad omfattning och framhåller att den tekniska utvecklingen har gjort att det är möjligt att använda sig av trä inom bostadsbyggande. Regeringen vill satsa på ett ökat industriellt bostadsbyggande i trä då det materialet inte bara anses vara mer hållbart utan också kan öka sysselsättningen i landet då det finns stor tillgång till skogsråvara. Regeringen har också tagit initiativ för att öka bostadsbyggande i trä.

6.8.2 Trähusstrategi anses påverka konkurrensen inom bostadsbyggandet

Företrädare för betongindustrin menar dock att arkitekt- och bostadspolitiken inte bör utgå från en typ av material och antagandet att ett byggmaterial är bättre ur miljösynpunkt än ett annat.¹⁵⁶ Detta då det är svårt att jämföra byggnaders klimatpåverkan enbart utifrån byggsystem eller huvudsakliga byggmaterial eftersom flera aspekter påverkar utsläppen under dess livscykel såsom energianvändning under drift och transporter. Förutom klimatpåverkan finns flera andra viktiga aspekter och egenskaper, såsom fukt- eller

¹⁵⁶ Se bl.a. Dagens Industri (2018), *"Peter Erikssons träbyggnadsstrategi är upprörande!"*, Malin Löfsjögård, VD Svensk Betong, publicerad 26 juni 2018.

brandegenskaper, som byggherren behöver ta hänsyn till under byggprocessen.

Vilken klimatpåverkan ett material har beror även på hur lång livscykel bedöms vara för materialet och konstruktionen. Det har även ifrågasatts hur kostnadseffektiv storskalig träproduktion är då kostnaderna för trävirke har ökat väsentligt mer än betong de senaste fem åren.¹⁵⁷ Svensk Betong menar vidare att det inte finns några studier som visar att ett byggmaterial är generellt bättre än andra byggmaterial gällande miljö och klimat. Fokus på trä/specifika material kan också leda till hämmad innovation inom andra byggmaterialsektorer då att det är svårare/mer osäkert att få avkastning på FoU-satsningar för att få fram klimatneutrala material.¹⁵⁸

Att regeringen och kommuner antar en träbyggnadsstrategi kan leda till konkurrensproblem då byggföretag/byggherrar med en värdekedja baserad på träkonstruktioner kan få konkurrensfördelar gentemot byggföretag som använder sig av betong och stål. Att regeringen framhåller ett byggmaterial framför ett annat kan också leda till att konkurrensen mellan materialen minskar vilket kan leda till högre byggkostnader och lägre innovation inom byggmaterialindustrin som helhet. Kommunala strategier som riktar sig mot val av byggmaterial kan också betraktas som en typ av särkrav då exempelvis det kan ställas krav på träbyggnad i kommunala markanvisningar.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Dagens Industri (2018), "Peter Erikssons träbyggnadsstrategi är upprörande!", Malin Löfsjögård, VD Svensk Betong, publicerad 26 juni 2018.

¹⁵⁸ Se bl.a. Svensk Betong (2018), *Färöplan för klimatneutral betong*.

¹⁵⁹ Kalén V. (2017), *Kommunalt handlingsutrymme för att öka byggandet i trä – En studie av planeringsförutsättningar*, KTH Samhällsbyggnad.

7 Marknadsaktörernas bedömningar

Tidigare utredningar och studier utgår från ett nationellt perspektiv där man analyserar övergripande problem på den svenska byggmarknaden och inom det svenska bostadsbyggandet. I de kontakter och studier som Konkurrensverket genomfört det senaste året betonas att det är problematiskt att byggmarknaden inte bara är nationell utan även lokal.¹⁶⁰ Det finns en brist på studier av konkurrens på en lokal eller kommunal nivå och som tydligt identifierar de faktorer som begränsar konkurrensen och hämmar bostadsbyggandet samt driver upp byggkostnaderna.

Konkurrensverket har genomfört rundabordssamtal och andra kontakter med företrädare för bygg- och byggmaterialindustrin för att få en bild av vilka problem som de upplever kan begränsa konkurrensen och hämma bostadsbyggandet. Detta inte minst på lokala marknader. Sammanfattningsvis efterfrågar företrädare för bygg- och byggmaterialindustrin stabila spelregler på såväl nationell som kommunal nivå då bostadsbyggandet är en lång och komplicerad process med många inblandade aktörer. I dagsläget anses regelverket och kraven ändras alltför ofta för att en dynamisk konkurrens med ökad produkt- och processinnovation ska kunna komma till stånd.

De problem som framför allt har uppmärksammats är att konkurrensen inom delar av byggmaterialindustrin fungerar mindre väl. Stora byggherrar och entreprenörer arbetar aktivt med att hålla kostnaderna inom kontroll genom ramavtal och ha flera leverantörer. Ett annat problem som uppmärksammats är de kommunala särkraven som anses leda till kostnadsökningar och försvåra

¹⁶⁰ Se Konkurrensverket (2018), *Konkurrensen i Sverige 2018 – Bostadsbyggandet*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:1.

industrialisering då de fragmenterar marknaden. Ytterligare ett problem är att företag anser att planprocessen har blivit mer kostsam och att markanvisningsprocesserna inte är transparenta. Bygg- och byggmaterialföretagen menar att standardisering är bra men att det kan finnas behov av att följa upp standardisering och vilken effekt den kan ha på byggkostnaderna. Det gäller även de krav som kontinuerligt ställs på nybyggnation. Slutligen pekar aktörerna på att det är problematiskt att kommunernas tolkning av BBR och andra regler kan skilja sig åt mellan kommuner vilket bland annat försvårar återvinning av existerande lösningar vilket hade haft potential att öka effektiviteten och sänka byggkostnaderna.

7.1 Konkurrens inom marknaden för byggmaterial

Byggföretagen har uppmärksammat problem på materialsidan, och att det är hård konkurrens om samma material vilket även har gjort att byggföretag också har vänt sig till utländska leverantörer. Byggföretagen har även uppmärksammat att de märker av en hög marknadskoncentration på byggmaterialområdet. De stora företagen försöker därför arbeta med ramavtal och även vända sig till utländska leverantörer.

Svårigheter att få leveranser är inte ett nytt fenomen utan uppmärksammades i byggkonkurrensutredningen. De snabbt ökade priserna, hög marknadskoncentration och svårigheterna att få leveranser är problem för byggföretagen. När lönsamheten i slutledet är hög kan det finnas svaga incitament att arbeta för att få ner kostnaderna i underliggande led. Samtidigt har materialleverantörerna säljarmakt, vilket innebär att de inte heller har anledning att sänka sina priser. Företrädare för byggföretag anser också att nya krav från myndigheter och för märkning och certifiering begränsar vilka leverantörer som det är möjligt att köpa byggmaterial från

vilket kan minska kundrörligheten, öka inträdeshindren och begränsa konkurrensen. Det handlar inte bara om nationella eller EU-krav utan minst lika mycket om kommunala krav på material och lösningar, t.ex. vilken konstruktion och material som ska väljas.

Det finns indikationer på att konkurrensen fungerar mindre väl inom delar av byggmaterialindustrin. Samtidigt saknas det studier som belyser hur konkurrensen ser ut i dagsläget och varför stora delar av byggmaterialindustrin har en snabbare prisutveckling än övrig industriproduktion. Kapacitetsbrist inom vissa delar av byggmaterialindustrin är en rimlig förklaring till de ökade priserna men det finns säkerligen fler faktorer som påverkar prisutvecklingen. Byggföretagen pekar på att importkonkurrens är viktig och det gäller framför allt det material som finns inuti en bostad. Även om de stora byggföretagen arbetar med utveckling av inköpsprocesserna så upplevs det att utvärderingen av leverantörer och underleverantörer har blivit mer komplicerad under senare år. Aktörerna menar också att hänsyn behöver tas till att Sverige är en liten marknad och att företagen i högre utsträckning har drivits att handla mer utomlands, vilket kan betraktas som positivt ur ett konkurrensperspektiv. Samtidigt är det problematiskt att det tycks finnas en kapacitetsbrist då bostadsbyggandet måste öka för att möta de sociala behoven.

En kombination av hög marknadskoncentration och reglering i form av krav kan begränsa konkurrensen inom byggmaterialindustrin och ge materialleverantörer säljarmakt gentemot byggherrar och entreprenörer, vilket leder till högre byggkostnader. Så länge bostadspriserna har ökat torde ökningen av materialpriserna ha varit ett mindre problem för byggherrarna. Svårighet att byta leverantörer och att få leveranser kan dock indikera att det finns strukturella problem och att det kan vara svårt att öka bostadsbyggandet samtidigt som byggkostnaderna bör sjunka.

Företrädare för byggindustrin har pekat på att det finns stor potential för ökad industrialisering och för att kunna arbeta med mer enhetliga produktionslösningar vilket kan sänka byggkostnaderna. Om man kan sänka byggkostnaderna kan man också utveckla ett mer varierat utbud av bostäder. Det innebär dock att byggmaterialindustrin måste anpassa sina produkter. Flera byggföretag ser möjligheter att kunna standardisera lösningar och industrialisera byggprocessen. Enligt byggföretagen försvåras denna utveckling av kommunala särkrav.

7.2 Kommunala särkrav

Det som kommit fram i kontakten med företrädare för bygg- och byggmaterialindustrin är att kommunala särkrav och olika tolkningar av BBR fortfarande är ett problem. Enligt företrädare för Sveriges Byggindustrier och flera byggföretag förekommer det fortfarande kommunala särkrav i många kommuner.¹⁶¹ Detta innebär konkret att kommunen ställer krav på byggnadernas tekniska egenskaper som går utöver de som BBR anger, exempelvis kring byggnaders energiprestanda eller materialval. Det kan också handla om miljö, hälsa och hygien. Enligt marknadens aktörer ställs kraven genom miljöprogram och -strategier eller liknande samt verkställs sedan genom bland annat rabatter på tomter, bygglovsavgifter och genom markanvisningsavtal. Det ställs både tydliga och mer vaga särkrav beroende på vilken kommun det handlar om. Företag har också pekat på studier som indikerar att kommuner

¹⁶¹ Se bl.a. Wellhagen, B. och Silverfur, R. (2016), "Följ lagen och sluta ställ särkrav vid byggande" i Dagens Samhälle, publicerad 25 november 2016. Lindgren, E. (2016), "Stopp för särkrav gäller även vid markanvisning" i Dagens Samhälle, publicerad 15 december 2016.

fortsatt att ställa särkrav efter det att lagändringen i PBL genomfördes i januari 2015.¹⁶²

Kommunala särkrav kan också innefatta sådant som faller utanför själva byggnaden. Det kan t.ex. handla om infrastruktur såsom gator och avlopp, eller parker i anslutning till det aktuella byggprojektet. Denna typ av kommunala särkrav kan bidra till att marktilldelningsprocesser framstår som svåra att förutse. Denna typ av särkrav berörs dock inte i PBL.

Det är tydligt att många kommuner tolkar förbuden i PBL på ett annat sätt än Sveriges Byggindustrier och många byggföretag. I princip menar många kommuner att man kan ställa särkrav vid exploateringsavtal eller markanvisningsavtal som rör byggnation på kommunens mark.¹⁶³

Problemet som bygg- och byggmaterialindustrin ser är att det finns många lokala preferenser som är direkt hämmande för byggbranschen. Det handlar om kommuner som förordar att ett visst byggmaterial ska användas i ett hus eller ställer andra typer av tekniska krav som försvårar exempelvis standardisering och industrialisering av byggprocessen. De menar att dessa preferenser kan ha oklara grunder och inget lagstöd och att de inte går i linje med samordning och möjligheten att ta fram serietillverkade typhus som kan byggas i hela landet.

Flera aktörer menar att det är svårt att industrialisera byggprocessen om inte kommunerna backar när det gäller särkrav. Kommu-

¹⁶² Svensson D. & Torbäck N. (2016), *Kommunala särkrav – En studie om i vilken utsträckning kommuner bryter mot förbudet i PBL 8 kap. 4 a §*, Högskolan i Väst.

¹⁶³ Se bl.a. Kalén V. (2017), *Kommunalt handlingsutrymme för att öka byggandet i trä – En studie av planeringsförutsättningar*, KTH Samhällsbyggnad, Söderholm G. (2017), *Ta bort lagregleringen som ger missförstånd*, Dagens Samhälle, publicerat 19 december 2017.

nala särkrav bidrar också till att antalet potentiella underleverantörer kan minska för byggherrar och byggtreprenörer. Företag har framhållit att hur konstruktionen ska utformas med mera borde vara ett företagsbeslut och inte ett kommunalt beslut. Framför allt pekar företagen på behovet av standardiserade nationella regler så att byggföretag och byggmaterialföretag kan konkurrera i hela landet. Särkraven anses fragmentera marknaden och berör konkurrensen både inom bostadsbyggande och inom byggmaterialsektorn.

7.3 Plan- och markanvisningsprocessen

Enligt marknadsaktörer har kostnaderna för tidiga skeden av byggprocessen ökat. Idag gör detaljstyrningen att man måste detaljplanera allt i förväg. Även kommunernas markanvisningsprocesser anses vara ett problem då de brister vad gäller transparens och förutsebarhet. Detta har speciellt en stor betydelse i kommuner där kommunen är den största ägaren av byggbar mark. Brist på transparens beror bland annat på att kommunerna har en för hög grad av direktanvisningar där marken anvisas till byggherren utan jämförelse mellan olika alternativ.

Enligt aktörer så säljs nästan all mark i vissa kommuner genom direktanvisningar utan särskilt bra grunder i tjänsteskrivelserna. Det bidrar till att de företag som har bäst kontakt med tjänstemännen på kommunen får kontrakten. Avsaknaden av transparent prissättning av mark anses bidra till ett övervärde på marknaden. Genom att kommunerna är markägare så kan de också ställa särkrav på byggnaders tekniska egenskaper för att byggherren ska kunna få köpa marken och detta kan begränsa konkurrensen. Vad byggföretagen efterfrågar är mer transparenta regler för markanvisning och de hänvisar bland annat till det regelverk som omgärdar offentlig upphandling. Anbudsförfarande vid markanvisning anses

också skapa bättre förutsättningar att markens marknadsvärde uppskattas korrekt.

Utifrån ett konkurrensperspektiv kan en stor andel direktanvisningar i samband med kommunala marktilldelningar vara ett problem. Konkurrensverket har redan tidigare efterfrågat ett mer marknadsmässigt anbuds-förfarande för kommunal marktilldelning.¹⁶⁴ Anbuds-förfarande i samband med markanvisningar skapar goda förutsättningar att uppnå en effektiv allokering av marken. Även gällande regelverk för kommunala markanvisningar föreskriver att kommunens mark ska överlåtas till ett marknadsvärde. Vid en direktanvisning kan detta göras genom t.ex. en förhandling mellan parterna eller genom en oberoende expertvärdering. Oberoende av värderingsmetod så går det inte att med säkerhet fastställa ett rättvisande marknadsvärde utan ett öppet anbuds-förfarande. Dessutom innebär ett anbuds-förfarande att byggherrar konkurrerar under mer likartade förutsättningar.

Samtidigt ger direktanvisningar kommunen möjlighet att öka konkurrensen och mångfalden genom att fördela marken till flera olika byggherrar. Beroende på hur kommunen hanterar direktanvisningar kan således konkurrensen både öka och inskränkas. Kommunens roll som markägare och kravställare har en stor påverkan på hur konkurrensen fungerar på många lokala marknader och det är i detta sammanhang som byggföretag vilka är beroende av kommunala markanvisningar menar att det är av extra vikt att kommunens agerande baseras på transparens. De har också pekat på att större markanvisningar och storstadsprojekt riskerar att begränsa konkurrensen då de skapar en situation där ett fåtal byggherrar kan få en mycket stark position i en kommun.

¹⁶⁴ Se bl.a. Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen i Sverige 2013 – Så kan det byggas mer och billigare*, Konkurrensverkets rapportserie 2013:10.

7.4 Standarder

De flesta aktörer anser att standardisering är bra och att standardisering borde öka inom EU. Ett problem är exempelvis när tillverkare har olika system. Om de hade använt samma system så hade det kunnat tillämpas överallt. Ökat behov av standardisering gäller inte bara material utan även utbildning av personal för att få utföra olika moment i byggprocessen. Krav på nationella utbildningar leder till väldigt höga inträdeshinder om personal måste specialutbildas på nytt för varje land inom EU.

Standardisering anses ge förutsättningar för repeterbarhet och är viktigt för att kunna hålla nere kostnaderna i alla delar av byggprocessen. Framförallt betonas att det behövs standardiserade nationella regler. Av denna anledning är många företag positiva till att regeringen gav Boverket i uppdrag att utveckla ett godkännande av serietillverkade hus även om det inte är klart exakt hur lösningen ska se ut. Flera är positiva till certifierade bygglösningar och/eller typhus.

Det har dock också framhållits att man inte i tillräckligt hög grad har bevakat vilka effekter standardutvecklingen har på byggprocessen och byggkostnaderna. Det har framhållits att nya krav vid nybyggnation har dubblat kostnaden i vissa moment i byggprocessen trots att kraven inte är relevanta för alla hus i Sverige. Vidare har man pekat på att standarder blir konsultstyrda utan att involvera aktörerna i branschen. Så kallat "stuprörstänk", där man inte utgår från helheten i byggprocessen, anses vara ett problem och man behöver i högre grad tänka igenom vad som ska styras eftersom förändringar får så stort genomslag i byggprocessen.

7.5 Boverkets byggregler och andra krav

Det är dock inte bara nya standarder som påverkar byggprocessen. Ett kontinuerligt flöde av nya krav och byggregler anses ibland vara kostnadsdrivande och hämma produkt- och processutveckling. Därför efterfrågas en mer ambitiös konsekvensbedömning när nya krav eller regler införs. Samtidigt betonas att krav och tydliga regler är bra och att det är viktigt att de kontrolleras. Detta inte minst i offentliga upphandlingar. Tillsyn och uppföljning krävs för att se till att de krav som ställs efterlevs och att de följs upp vid exempelvis offentlig upphandling. Utan detta finns incitament för genvägar och fusk som gynnar en osund konkurrens.

Ibland är det dock inte reglerna i sig som är problemet utan hur kommuner och andra aktörer tolkar krav och regler. Det gäller inte minst BBR. Det anses bland annat skapa problem när byggföretag vill återupprepa vissa lösningar i sina hus. Enhetliga tolkningar av BBR anses vara en viktig komponent om företagen ska kunna industrialisera sina processer. Bland annat har det pekats på en undersökning som Kommittén för modernare byggregler genomförde 2017 enligt vilken en klar majoritet av branschens aktörer anser att byggreglerna ska fastställa egenskaper och funktioner för en bostad, men överlåta till byggherren att välja lösning.¹⁶⁵ Kommittén för modernare byggregler har, vilket tidigare beskrivits, också uppdraget att modernisera regelverken för att gynna ökad konkurrens och ett ökat bostadsbyggande.

¹⁶⁵ Kommittén för modernare byggregler (2017), *Önskemål om tydliga byggregler som inte detaljstyr*, SIFO, Grupper som deltagit i undersökningen: arkitekter och tekniska konsulter, byggbolag, exploitörer, byggmaterialsproducenter, fastighetsbolag samt kommunlänsstyrelse-myndighet, publicerad 9 oktober 2017 <http://news.cision.com/se/kommitten-for-modernare-byggregler>, status 8 augusti.

8 Internationella erfarenheter

I Byggnadskonkurrensutredningen konstaterades det att även om marknaden för bostadsbyggande och byggmaterial skiljer sig åt mellan olika europeiska länder, finns det också likartade problem som i Sverige, dvs. ett för lågt bostadsbyggande givet behoven, låg produktivitetsutveckling och ökande byggkostnader. De grundläggande orsakerna tycks också vara likartade. Bland annat betonas problem med tröga och osäkra plan- och byggprocesser, bristande tillgång på mark och hög koncentration i vissa byggled. Utredningen pekade också på att flera länder initierat program och strategier för att hantera dessa problem och att det är viktigt för svenskt vidkommande att följa denna utveckling.

Regeringen har också 2018 gett Boverket i uppdrag att beskriva konkurrenssituationen inom bygg- och byggmaterialindustrierna i andra länder, särskilt inom EU, när det gäller konkurrens och kostnadsutveckling inom bygg- och byggmaterialindustrierna, i synnerhet med avseende på bostadsbyggandet.¹⁶⁶ Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 november 2018.

Inom ramen för detta uppdrag har Konkurrensverket varit i kontakt med ett antal europeiska konkurrensmyndigheter för att få veta om de har genomfört några utredningar inom marknaden för bostadsbyggande eller någon annan del av byggindustrin. Anledningen till detta är att öka kunskapen om potentiella konkurrensproblem men också att få kunskap om hur problem kan hanteras och hur konkurrensen kan förbättras och bostadsbyggandet öka.

¹⁶⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Boverket inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

Utgångspunkten för undersökningen var om konkurrensmyndigheterna antingen hade utrett bostadsmarknaden, haft något konkurrensrättsärende inom byggindustrin de senaste fem åren eller om de kunde identifiera utredningar med relevans för konkurrensen inom bostadsbyggandet.

I flertalet länder hade konkurrensmyndigheterna inte särskilt utrett byggmarknaderna under de senaste fem åren. I Frankrike, Nederländerna, Spanien och Österrike hade konkurrensmyndigheterna haft tillsynsärenden gentemot aktörer inom byggindustrin de senaste fem åren. Ärendena hade både handlat om att företag brutit mot förbuden att missbruka sin dominerande ställning eller deltagit i konkurrensbegränsande samarbete som karteller. Samtliga ärenden avsåg byggmaterialindustrin.

Flera konkurrensmyndigheter har också gjort utredningar som behandlar konkurrensen inom bostadsbyggandet eller lämnat olika remissyttranden med förslag för att förbättra konkurrensen inom bostadsbyggandet.

Nedan följer några valda internationella utblickar.

8.1 Danmark

Byggsektorn har varit ett fokusområde för den danska konkurrens- och konsumentmyndigheten (DCAA). DCAA pekar på att det finns flera indikatorer på att konkurrensen fungerar mindre väl inom byggsektorn. Bland annat är marknadskoncentrationen hög, byggkostnaderna betydligt högre än i andra jämförbara länder samtidigt som produktiviteten är lägre. Anledningen till att marknaden inte fungerar väl är en kombination av beteendemässiga, strukturella och kulturella problem. DCAA menar att kombinationen av hög marknadskoncentration och att sektorn är omgärdad av många

regleringar kan vara en anledning till att konkurrensen inte fungerar väl. Vidare lyfter DCCA fram att producenter och grossistförsäljare av byggnadsmaterial är starka i förhållande till köparna som ofta består av mindre företag. Trots sin storlek har det gått dåligt för de stora danska byggföretagen de senaste fem åren. Till sist påpekar DCCA att kulturen i byggsektorn inte stimulerar konkurrensen. En indikation på detta är en studie som visade att 60 procent av byggföretagen tror att andra företag bryter mot reglerna om konkurrens.

8.1.1 Utredningar kring byggsektorn

Under 2015–2016 publicerade DCAA tre rapporter om konkurrensen i byggsektorn. Den första rapporten handlade om minimilöner för ackordsarbete och hur det hämmade konkurrensen och utvecklingen av nya produktionsmetoder och produktionsmaterial.¹⁶⁷

Den andra rapporten avhandlar användandet av frivilliga märkningssystem i den danska byggbranschen. Dessa märkningssystem kan liknas vid branschsatta standarder som är frivilliga för aktörerna att använda. Rapporten visar att sådana system ökar kostnaderna och begränsar konkurrensen.¹⁶⁸

Den tredje och sista rapporten som DCCA lämnade 2016 visar att det är billigare att köpa byggmaterial direkt från tillverkare och leverantörer än från grosshandlare. Studien visar dock att det kan finnas andra faktorer som gör köp via grossisthandlare fördelaktigt,

¹⁶⁷ Konkurrens- og Forbrugerstyrelsen (2015), *Priskuranter i bygge- og anlægssektoren*, rapport september 2015.

¹⁶⁸ Konkurrens- og Forbrugerstyrelsen (2015), *Frivillige mærkningsordninger i dansk byggeri*, rapport.

t.ex. logistiska faktorer och den materialkompetens grossist-handlare besitter.¹⁶⁹

Vidare initierade DCCA 2017 en analys av byggnadsmaterialkostnader vad gäller hus och lägenheter. I analysen jämfördes kostnaderna i Danmark med Sverige och Norge. Till följd av svårigheter med att samla data drogs ingen tydlig slutsats av analysen, men studien indikerade att det är lägre byggnadsmaterialkostnader i Danmark jämfört med Sverige och Norge.

Andra aktörer har också identifierat problem inom den danska byggsektorn. Ett internationellt konsultföretag konstaterade 2010 i en rapport att produktiviteten i den danska byggsektorn var låg. Ett av förslagen i deras rapport var att företagen i byggsektorn skulle bli bättre på att nyttja skalfördelar som uppkommer vid standardisering av processer och material. Finland och Nederländerna lyfts fram som ledande vad gäller detta och i t.ex. Finland används prefabricerade byggnadsmaterial sju gånger oftare än i Danmark. Vidare konstaterades att den danska byggsektorn bör exponeras för mer internationell konkurrens. Det faktum att endast två av Europas tio största internationella byggföretag verkar i Danmark lyfts fram.¹⁷⁰

8.2 Finland

Den finska konkurrens- och konsumentmyndigheten (KVKV) publicerade 2017 en rapport i vilken det konstateras att det finska bostadsbyggandet uppnådde rekordnivåer under 2016 som även återspeglades i rekordnivåer för försäljningspriser på bostäder.

¹⁶⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2014), *Potentiale for direkte samhandel i byggesektoren*, rapport.

¹⁷⁰ McKinsey & Co (2010), *Creating Economic Growth in Denmark Through Competition*, November 2010.

KVKV pekar på att det finns ett stort långsiktigt behov av bostäder och att det därför är viktigt att bibehålla ett högt bostadsbyggande.

8.2.1 Långa planprocesser och motstånd från kommuner

Enligt KVKV:s rapport borde efterfrågan på bostäder och de höga prisnivåerna leda till mer bostadsbyggande. KVKV pekar på att det finns flera hinder för ett ökat bostadsbyggande som främst drabbar huvudstadsregionen och andra tillväxtområden i landet. Framförallt är det reglering och handläggning av markanvändning som förhindrar och bidrar till långa ledtider och förskjutna byggprojekt som resultat. Ett annat hinder är att kommuner och/eller dess medborgare inte vill att bostadsbyggandet ska öka alltför mycket i deras kommun. Då politiker prioriterar de nuvarande invånarna i kommunen så kommer inte heller bostadsbyggande till stånd i den takt som behövs. Plan- och bygghantering är ett sätt att bromsa tillväxten i bostadsbyggandet. De mest restriktiva byggreglerna (i praktiken) återfinns i de kommunala föreskrifterna. Dessa föreskrifter relaterar till bostadsplacering, bostadsanhopning (förtätning), byggnadshöjd och bostadsstorlek men också frågor som parkeringsstandarder och -bestämmelser.

8.2.2 Ineffektiv markanvändning

Problemen med markhanteringen är aktuella, speciellt i tillväxtområdena. För att stävja ökade kostnader (prisökningar) samt koncentrera sina produktivitetsvinster bör ytterligare produktion planeras specifikt till de mest önskvärda och attraktiva områdena. Nuvarande praxis vad gäller markhantering har varit att bygga vid ytterområden, vilket har blivit både dyrt och svårt att förändra.

Enligt KVKV kan två centrala slutsatser dras av deras undersökning. Först och främst fungerar marknaden inom bostadsbyggandet mer effektivt med färre regleringar. För det andra kan en viss samhällsekonomisk realism med hänsyn till marknadskrafter ha undvikit dessa problem, speciellt då offentlig utövning och kontroll inte tar hänsyn till marknadens grundläggande drivkrafter, som handlar om vad som efterfrågas av kunderna.

8.3 Frankrike

Den franska marknaden för bostadsbyggande skiljer sig från den svenska marknaden då den präglas av mer statlig intervention. Bland annat förekommer "nollräntelån" som är ämnade att hjälpa medborgare att bygga eller köpa sin första bostad och även bostadslån med statlig garanti förekommer. Vidare finns skattelättnader för den som köper en ny fastighet förutsatt att bostaden hyrs ut och man har även en omfattande social bostadssektor via Habitation à Loyer Modéré, vilket kan översättas till bostäder med låg/måttlig hyra. HLM-bostäderna utgör ungefär 17 procent av bostadsbeståndet. Det finns cirka 800 HLM-företag och organisationer.

Den franska konkurrensmyndigheten (ADLC) har inte genomfört någon utredning avseende byggindustrin under de senaste åren. ADC har dock kommit med rekommendationer för att förbättra konkurrensen och har även haft flera lagtillämpningsärenden inom byggmaterialindustrin.

8.3.1 Ökad transparens på marknaden för byggbar mark

Däremot har den franska konkurrensmyndigheten kommit med rekommendationer om hur marknaden för byggbar mark ska bli

mer transparent. År 2016 yttrade sig ADLC till det franska konsumentverket (Confédération Logement et Cadre de vie, CLCV) och angav att det var av vikt att de databaser som innehåller priser och transaktioner för byggbar mark måste vara tillgängliga på lika villkor till olika intressenter på marknaden för byggbar mark och att de reformer som hade genomförts på detta område borde slutföras så fort som möjligt.¹⁷¹ Något som beskrivs som ett problem på den franska byggmarknaden är tidsåtgången och de höga kostnaderna för att erhålla bygglov. Den byråkratiska processen är utdragen vilket gör det svårt för byggföretagen att anpassa sig till efterfrågan.¹⁷² Detsamma gäller för planläggningen av marken som präglas av administrativa krav och vars process är komplex och överskådlig.¹⁷³

8.3.2 Flera konkurrensrättsärenden inom byggmaterialindustrin

ADLC har haft flera ärenden som rör byggmaterialindustrin under perioden 2012–2018. Det handlar bland annat om företagskoncentrationer men också konkurrensrättsärenden där ledande aktörer inom olika byggmaterielmarknader har begränsat konkurrensen genom såväl horisontella samarbeten som missbruk av dominerande ställning.

Den 23 juni 2016 bötfällde ADLC det belgiska företaget Umicore och deras franska dotterbolag för missbruk av dominerande ställning på zinkprodukter som används till fasader, takbeläggning,

¹⁷¹ Autorité de la concurrence (2016), *The Autorité de la concurrence recommends providing professionals and private individuals with improved access to information on the prices of lands for development*, publicerad 17 november 2016.

¹⁷² Fédération Française du Bâtiment (2017), *Bilan 2017 et prévisions 2018*.

¹⁷³ BPD (2016), *Germany, France, The Netherlands Housing markets in perspective 2016*, s. 15.

beklädnadsmaterial, stuprör och hängrännor.¹⁷⁴ I Frankrike marknadsförs och säljs Umicores produkter under varumärket VM Zinc som har en marknadsandel om 70 procent på den franska marknaden. Missbruket bestod av villkor om exklusivitet och att deras kunder/distributörer ska köpa hela sitt behov av relevanta zinkprodukter från Umicore. Det konkurrensbegränsande förfarandet hade pågått i nio år och Umicore fick betala en konkurrenskadeavgift om 69 miljoner euro. Umicore har valt att överklaga beslutet till domstol.¹⁷⁵

I oktober 2017 bötfällde ADLC de tre ledande företagen inom PVC och linoleumgolvs, Forbo, Gerflor och Tarkett samt fackföreningen SFEC (Syndicat Français des Enducteurs Calandreaux et Fabricants de Revêtements de Sols et Murs) för att de deltagit i en omfattande kartell.¹⁷⁶ Kartellen handlade inte bara om överenskommelser vad gäller priser utan också om att de kom överens om att inte använda miljöargument i deras försäljning och marknadsföring vilket SFEC gav sitt samtycke till. Inget av företaget förnekade att de hade deltagit i kartellen. Kartellen hade pågått under lång tid, 23 år vad gäller ett förfarande och nio respektive tio år gällande två andra förfaranden. Den totala konkurrenskadeavgiften uppgick till 302 miljarder euro. Produkterna används framför allt vid byggande av sociala bostäder (social housing) och offentliga lokaler som skolor och sjukhus.

¹⁷⁴ Décision n° 16-D-14 du 23 juin 2016

<http://www.autoritedelaconurrence.fr/pdf/avis/16d14.pdf>

¹⁷⁵ Umicore (2016), Umicore disputes the decision of the French Competition Authority and will appeal, regulated information publicerad 23 juni 2016.

¹⁷⁶ Décision n° 17-D-20 du 18 octobre 2017

<http://www.autoritedelaconurrence.fr/pdf/avis/17d20.pdf>

8.4 Nederländerna

Den nederländska konkurrensmyndigheten (NMa) har inte genomfört någon marknads- eller sektorsstudie inom bostadsbyggandet. Däremot har NMa haft konkurrensrättsärenden inom byggmaterialindustrin.

Det har bland annat förekommit konkurrensbegränsande samarbeten på marknaden för färdigblandad betong. År 2016 godtog sju företag på marknaden för färdigblandad betong omfattande åtaganden gentemot NMa för att säkerställa en fungerande konkurrens. NMa konstaterade att företagen som var verksamma på marknaden för färdigblandad betong ofta hade gemensamma anläggningar och ett av företagens åtaganden var att upphöra med detta samarbete. NMa konstaterade även att konkurrerande företag utförde arbeten tillsammans, vilket genom de godtagna åtagandena inte längre var tillåtet om det inte absolut saknades andra alternativ. Företagen bötfölls också och den totala konkurrensskadeavgiften uppgick till 6 miljoner euro.

Samma år, 2016, bötfällde NMa en kartell bestående av tillverkare av prefabricerade betonggarage. Det rörde sig om två företag som genom att dela på kunder och ha en gemensam prissättning höjde priset och försvårade för andra konkurrenter att verka på marknaden.

8.5 Norge

Norge har enligt figur 8 de högsta byggkostnaderna i Europa och den norska konkurrensmyndigheten (NCA) har därför initierat studier för att analysera konkurrensen inom bostadsbyggandet.¹⁷⁷ I

¹⁷⁷ Konkurransetilsynet (2015), *Konkurransen i boligutviklermarkede*, rapport 2015.

rapporten, som publicerades 2015, framgick att det fanns tecken på att konkurrensen var begränsad i stora delar av landet. Myndighetens egen förvärvskontroll bedömdes vara viktig för att värna konkurrensen på marknaden, särskilt med tanke på marknads-koncentrationen, den begränsade marktillgången och den kapitalbindning som finns i byggföretagens uppköpta bestånd av mark för byggande.

Liksom i Sverige har bostadspriserna i Norge ökat och stigit snabbare än byggkostnaderna. Samtidigt har produktivitetsökningen inom byggbranschen varit svag och de ökade bostadspriserna har inte lett till en motsvarande ökning av bostadsbyggandet. Studien visade att tillgång till byggbar mark var en stor utmaning i centrala stadsområden och att de regionala marknaderna vad gäller ägande av byggbara tomter var koncentrerade. Vidare bedömdes bristen på mark och finansieringsutmaningar i samband med inköp av tomtmark vara ett betydande hinder för de mindre aktörernas möjligheter att expandera på marknaden.

Den norska konkurrensmyndigheten uttryckte oro för att bostadsbyggandet begränsades av att stora kommuner detaljplanerade för få markområden för bostadsändamål. Därtill visade rapporten att planeringsprocesserna tog lång tid och flera aktörer upplevde processerna som ineffektiva och oförutsägbara.

Vad gäller åtgärder för att främja konkurrensen på den norska marknaden för bostadsbyggande nämns det i rapporten att det kan variera beroende på de individuella kommunernas särskilda förutsättningar. Generellt krävs det dock en effektiv och förutsägbar planeringsprocess som ökar flexibiliteten för alla marknadsaktörer. Vidare är det för en god konkurrens på marknaden viktigt att det detaljplaneras fler områden för bostadsändamål.

8.6 Spanien

Den spanska konkurrensmyndigheten (CNMC) har genomfört en studie som fokuserat på hur bristen på byggbar mark begränsat konkurrensen och bromsat bostadsbyggandet i Spanien.

8.6.1 Brist på byggbar mark bromsar utvecklingen på bostadsmarknaden

I rapporten som publicerades 2013 konstaterade myndigheten att regleringar och ineffektiva och oförutsägbara planprocesser orsakat bristande utbud av mark. Detta har gjort att utbudselasticiteten inom det spanska bostadsbyggandet är lägre i Spanien än i många andra europeiska länder. I rapporten pekar CNMC även på att brist på byggbar mark inte bara lett till ökade bostadspriser utan även till att konkurrensen kan ha hämmats inom andra delar av ekonomin. Enligt CNMC präglas stads- och byggnadsplaneringen i Spanien av oförutsägbarhet, osäkerhet och långa plan- och byggprocesser som gör att riskerna ökar på marknaden för bostadsbyggande. CNMC har presenterat en rad förslag på förändringar som berör själva utformningen av planer som den administrativa planprocessen i sig.

8.6.2 Konkurrensärenden inom betong- och cementindustrin

CNMC har de senaste åren haft två stora ärenden som rör konkurrensbegränsande samarbeten i betong- och cementindustrin. Kartellerna har varit omfattande och pågått under lång tid där ett stort antal företag har kommit överens om priser, uppdelning av marknaden och delat med sig av känslig information.

8.7 Tyskland

Tyskland skiljer sig från de nordiska länderna då de mindre byggföretagen tillsammans har en stor marknadsandel. Enligt den tyska byggindustriföreningen fanns det i juni 2017 drygt 75 000 företag med fler än 800 000 anställda som är verksamma i byggbranschen. Endast 0,3 procent av företagen har mer än 200 anställda. Sammantaget har de stora företagen 11 procent av de anställda och genererade 16 procent av försäljningen i byggbranschen.

På tysk nationell nivå är behovet att det färdigställs drygt 400 000 nya lägenheter varje år. År 2016 färdigställdes drygt 276 000 lägenheter. Två av de stora nationella problemen för att öka byggandet är att hitta prisvärd byggmark tillsammans med långa och komplexa planerings- och godkännandeprocesser. Det råder brist på större nyproduktionsprojekt, vilket förklaras av brist på lämplig byggbar mark. Istället koncentreras nyproduktionen till attraktiva lägen i småskalig produktion. Det förs dessutom en stadsplaneringspolitik som sätter sig emot att det överhuvudtaget byggs i attraktivare stadsmiljöer.¹⁷⁸ Generellt är de stora nationella problemen att hitta prisvärd byggmark tillsammans med långa och komplexa planerings- och godkännandeprocesser. Det hämmar utbudet av bostäder.

8.7.1 Subventioner till hyresrätter

Den tyska förbundsregeringen genomför dessutom ett program för att öka nyproduktionen av hyresrätter. Mellan 2016 och 2021 ska 350 000 nya lägenheter färdigställas. För nyproducerade hyresrätter

¹⁷⁸ Allgemeine Resortforschung BMUB (2017), *Wer baut wo welche Wohnungen?*, Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland.

ska byggföretagen erhålla skattelättnader. Stödet ska utgå genom en särskild avskrivningsregel som innebär att upp till 2 000 euro per kvadratmeter av produktionskostnaden skrivs av det första året när byggnaden är färdigställd. Detta betyder att inom de tre första åren kan 29 procent av byggnadskostnaden skattemässigt skrivas av. Därtill tillkommer den årliga avskrivningsregeln för byggnader på 2 procent. Stödet riktas enbart till nyproduktion av hyresrätter för hushåll med små- och genomsnittliga inkomster. Ett krav är dock att hyresgästen förbinder sig att hyra lägenheten för minst tio år framåt. Kostnaden för den nya subventionen beräknas uppgå till cirka 2,1 miljarder euro fram till 2020.

8.7.2 Inrättandet av en "byggkostnadskommission"

En stark efterfrågan driver upp priser på bostäder. Tyska statistiska centralbyrån (DESTATIS) tar sedan 1999 fram ett byggkostnadsindex som mäter produktionskostnaden för byggnader. Under perioden 1999–2006 skedde ingen nämnvärd höjning av byggkostnadsindexet. År 2007 höjdes momsens på byggtjänster från 16 till 19 procent, vilket ledde till en större höjning av byggkostnadsindex. Totalt har byggkostnadsindex ökat med 28 procent (inklusive moms) under perioden 1999–2014, varav den större delen av höjningen avser perioden 2007–2014. Om man jämför med Sverige är det en modest byggkostnadsökning. Samtidigt visade andra studier att byggkostnaden för ett typiskt flerfamiljshus ökat med drygt 39 procent under perioden 2010–2014.¹⁷⁹ Orsakerna till ökningen av byggkostnaderna är främst höjda krav på energieffektivisering, tillgänglighet, brandskydd, ljudisolering och krav på högre kvalitet från nyttjaren som t.ex. större badrum med golvvärme.

¹⁷⁹ Verbändebündnis Wohnungsbau (2015), *Kostentreiber für den Wohnungsbau*.

De ökade byggkostnaderna i Tyskland ledde dock till att den tyska regeringen tillsatte en särskild byggkostnadskommission som skulle fokusera på att särskilt analysera prishöjande temaområden i byggandet. Kommissionen avslutade sitt arbete i november 2015 och överlämnade sin rapport till regeringen.¹⁸⁰ Rapporten innehöll olika förslag på hur byggkostnaderna kan sänkas. Kommissionen kom fram till fyra faktorer som väsentligt påverkar de stora byggkostnaderna; 1) juridiska krav och föreskrifter, 2) kvalitetsstandarder, 3) plan- och byggprocesser och 4) priser på byggmaterial och byggtjänster samt deras insatsfaktorer.

Byggkostnadskommissionen har riktat ett stort antal förslag till stat, förbundsländer, kommuner och aktörer i byggbranschen. Bland annat anser man att det bör skapas en nationell databas innehållande byggprojekt för att följa byggkostnadsutvecklingen och att digitala arbetsmetoder bör användas i högre grad.

8.7.3 Höga kvalitetskrav driver upp byggkostnaderna

Enligt byggkostnadskommissionen påverkar kvalitets- och utrustningsstandard byggkostnader, oavsett om de härrör från lagstadgade krav eller från nyttjarens krav. Det finns en tendens att det ställs allt högre krav på utrustning i lägenheter. I byggpraxis finns många oskrivna normer om hög standard som man inte kan göra avkall på. Men samtidigt måste de höga krav och standarder som leder till högre byggkostnader kunna finansieras. Kommissionen menar att det går att bygga billigare om det görs avkall på en del standarder. En stor kostnadsreducering är att uppföra byggnaden utan källare och parkeringsgarage. En annan är att dra ner på fönsterytan i lägenheterna och att minska antalet eluttag. Att dra

¹⁸⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit/ Bündnis für bezahlbar Wohnen und Bau (2015) – *Bericht de Baukostensenkommission*.

ner på antalet hissar i byggnaden kan också vara ett alternativ, men det kan i stället ställa till problem för vissa nyttjare med funktionshinder. Det finns exempel på att byggnader med enbart mikrolägenheter (liten boyta) i centrala delar i storstäder med gemensamma anläggningar för lägenhetsinnehavarna kan minska byggkostnaderna och frigöra mark för byggande. I expertintervjuer har kommissionen fastställt att det finns potential för reducering av byggkostnader om det redan på planeringsstadiet görs optimala markplaner som sparar yta.

Kommissionen har riktat ett stort antal förslag till stat, förbunds-länder, kommuner, byggbranschen, byggproduktstillverkare och fastighetsbolag. Här har Konkurrensverket valt ut några av förslagen. Det finns ingen rangordning bland förslagen, utan de är numrerade för att vara överskådligare för läsaren:

1. Det ska skapas en nationell databas med realiserade byggprojekt för att följa de allmänna förändringarna av byggkostnaderna. Databasen ska även innehålla uppgifter om förändringar av kostnadspåverkande faktorer som den rättsliga ramen, förbättrade eller innovativa tillverkningsprocesser, för att en bred och statistiskt validerad basis ska gå att uppskatta.
2. På grund av det ökade antalet kostnadsdrivande krav från olika rättsområden ska staten och förbundsstaterna svara med ett transparensinitiativ. Nya krav måste prövas med avseende på i vilken omfattning de leder till ökade kostnader som fördyrar byggandet och även boendet innan de införs.
3. Förbundsländerna ska starkare orientera den nationella byggnormen på mönsterbyggnadsnormen. Utöver federal lag ska inte förbundsländerna ställa några ytterligare krav på byggandet.

4. Det finns redan bygglösningar för modulärt byggande. Här måste de nödvändiga ekonomiska förutsättningarna vidareutvecklas för att garantera att det på sikt skapas en tillräckligt stor försäljningsvolym.
5. Alternativa byggmetoder för prissänkning och förkortning av färdigställande av byggnad kan inom ramen för ett teamkoncept med uppdragsgivaren och planeraren leda till kostnadsbesparingar.
6. Digitala arbetsmetoder ska användas i högre grad i bostadsbyggandet.
7. Om det görs avkall på källare, förvaringsrum och parkeringsgarage går det att bygga billigare.
8. I större städers centrala delar kan mikrolägenheter med gemensamhetsanläggningar för lägenhetsinnehavare bidra till att det skapas billigare hyresrätter.
9. Storleken på fastighetsskatten bör sänkas för att det ska bli billigare att bygga. Fastighetsskattens utformning bör i framtiden vara kostnadsneutral för bostadsbyggandet.

Avslutningsvis menar kommissionen att nybyggnationsprojekt lider av komplicerade planprocesser som drar ut på tiden. Tekniska byggregler och normer är kostnadsdrivande och de har en tendens att öka över tid. Normer bör vidare anpassas till europeiska normer som ISO eller CEN snarare än till de tyska DIN normerna.

8.8 Österrike

Det färdigställdes drygt 56 000 lägenheter i Österrike 2016, vilket är en ökning från 2015 då det färdigställdes drygt 53 000 lägenheter. Det innebär konkret att Österrike har haft ett högre byggande såväl totalt som per capita under 2015 och 2016. Jämfört med övriga EU-länder har Österrike haft låga kostnadsökningar under de senaste tio åren. Under perioden 2010–2017 ökade byggkostnaderna i Österrike med 17,2 procent.¹⁸¹ I figur 8 i framgår att Österrike är ett av de länder som har fått lägre byggkostnader 2007–2016. Bostadsbyggandet i Österrike finansieras till en del genom en bostadsavgift vilken samlas in på federal nivå. Alla medborgare betalar 0,05 procent av sin inkomst och intäkterna delas sedan upp mellan landets provinser. Inslaget av social housing är märkbar och bostadsföretagen ägs ofta av icke-vinstdrivande organisationer som kyrkor, fackförbund och hyresgästföreningar och byggföretagen erhåller generösa offentliga lån.

8.8.1 Billigare att bygga i Österrike än i Norden

Det finns studier som visar att det är billigare att bygga i Österrike än i Norden (Finland) och att det inte handlar om krav som är kopplade till klimat. Faktorer som nämns är bland annat priset på byggmaterial, lagstiftningen, byggprocesserna och byggkulturen.¹⁸²

Österrike bedöms ha en effektiv planeringsprocess och en väl fungerande markanvändning. De har en verksamhetsmodell som

¹⁸¹ Wirtschaftskammer, WKO (2018), *Österreich, Bauindustrie*.

¹⁸² Jämförelseobjektet är "Norden" då studien handlar om Finland som har lägre byggkostnader än Danmark, Norge och Sverige. Den finska miljöförvaltningen (2016), *Finland har mycket att lära av bostadsbyggandet i Österrike*, [http://www.environment.fi/sv-FI/Byggande/Finland_har_mycket_att_lara_av_bostadsby\(39666\)](http://www.environment.fi/sv-FI/Byggande/Finland_har_mycket_att_lara_av_bostadsby(39666)), status 8 augusti 2018.

ger byggherrarna och projekterarna större handlingsutrymme jämfört med Finland där byggandet detaljstyrs i högre grad. En kostnadsjämförelse länderna emellan visade att man genom ett mer allmänt regelverk i Österrike får utrymme för flera olika lösningar och därmed ett bättre resultat.¹⁸³

8.8.2 Hård konkurrens om projekten från byggföretag med säte i forna östländer

Sedan lång tid utsätts den österrikiska byggindustrin av priskonkurrens från byggfirmor med säte i de forna öststaterna som Polen, Slovakien, Slovenien och Ungern, vilka är verksamma i Österrike. Inkomsterna från byggprojekten i Österrike och skatterna betalas då i hemländerna eller inte alls. I juli 2016 var drygt 500 utländska byggfirmor med mer än 5 000 anställda verksamma på den österrikiska byggmarknaden. De inhemska företagen har svårt att konkurrera på grund av att lönekostnaden är högre för österrikiska företag. De utländska byggföretagen beskylls ofta för social- och lönedumpning, då de inte alltid följer regler för utsänd personal om att de måste betala sin personal i enlighet med de österrikiska kollektivavtalen eller hålla sig till reglerade arbetstider.¹⁸⁴

8.8.3 Konkurrensproblem inom byggsektorn

Den österrikiska konkurrensmyndigheten (FDA) betraktar i dagsläget byggsektorn som ett fokusområde då det har framkommit att företag brutit mot konkurrensreglerna. FDA har haft ett

¹⁸³ Det finska miljöministeriet (2016), *Finland har mycket att lära av bostadsbyggandet i Österrike*, publicerad 16 juni 2016.

¹⁸⁴ Kurirer (2016), *Brutaler Preiskampf auf dem Bau*, publicerad 30 september 2016.

stort ärende som rör konkurrensbegränsande samarbete mellan sex företag i byggsektorn på marknaden för upphandling av byggsystem/gipsskivekonstruktion.¹⁸⁵ Undersökningen initierades 2015 som ett resultat av myndighetens eftergiftsprogram där två av sju företag deltog. I mars och april 2016 genomförde FDA gryningsräder på åtta olika platser i landet. De konkurrensbegränsande samarbetena bestod av otillåten informationsdelning om olika byggprojekt, uppdelning av kunder och prissamarbete. Kartellen hade enligt FDA pågått i cirka två år och totalt undersöktes 400 byggprojekt.¹⁸⁶

8.9 Liknande problem i flera länder trots olika utfall på marknaden för bostadsbyggande

Om man sammanfattar resultaten från de studier som initierats och genomförts av konkurrensmyndigheter och andra myndigheter i Norge, Tyskland och Österrike så kan det konstateras att utfallen på marknaden för bostadsbyggande skiljer sig åt men problemen är liknande. Det kan också konstateras att det inte tycks vara ovanligt med konkurrensproblem på olika produktmarknader inom byggmaterialindustrin. Framför allt tycks det ha handlat om insatsvaror som betong och cement men också om andra typer av byggmaterial som gipsskivor m.m. Däremot tycks det inte existera eller i alla fall vara ovanligt med konkurrensbegränsande aktiviteter inom själva bostadsbyggandet.

Att utfallen skiljer sig åt innebär att bostadsbyggandet per capita och byggkostnader varierar mellan olika länder. Det finns länder som har högre bostadsproduktion och lägre byggkostnader än

¹⁸⁵ Die Bundeswettbewerbsbehörde. (österreichiska konkurrensmyndigheten) (2017), *Proceedings against drywall construction undertakings have been complete*, 12 december 2017.

¹⁸⁶ Die Bundeswettbewerbsbehörde. (österreichiska konkurrensmyndigheten) (2017), *Proceedings against drywall construction undertakings have been complete*, 12 december 2017.

Sverige men där myndigheterna anser att de måste genomföra reformer och åtgärder för att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggande. Problem med bristande utbud på byggbar mark och långa och osäkra plan- och byggprocesser och även särkrav är inte unikt för Sverige utan problem som präglar bostadsbyggandet i flera europeiska länder. Samtidigt tycks problemen vara relativa. Svenska byggföretag har vittnat om att plan- och byggprocesserna är mycket kortare i exempelvis Tyskland och Finland än i Sverige och ändå anser utredningar som initierats att det är nödvändigt med reformer för att korta planprocesserna i både Finland och Tyskland.¹⁸⁷ I Tyskland har även reformer föreslagits att förbunds-länderna inte ska ställa särkrav för att kunna öka digitaliseringen och industrialiseringen av byggprocessen.

Det framkommer således att regeringar och myndigheter i länder där konkurrensen verkar fungera bättre och som har ett högre bostadsbyggande, lägre byggkostnader och lägre kostnadsökningar än i Sverige anser att det behövs reformer för att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggande. Detta kan tolkas som att Sverige har mycket stora behov av reformer och att myndigheter och kommuner måste förändra sitt arbetssätt och sina processer för att förbättra förutsättningarna för en dynamisk konkurrens som möjliggör att bygga fler och billigare bostäder. Det är också tydligt att regeringen och andra myndigheter bör ta vara på den kunskap som finns i andra länder vad gäller reformer och arbetssätt för att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggande. Det gäller såväl plan- och markanvisningsprocesserna som hur man inför nya krav och byggregler inom bostadsbyggandet.

¹⁸⁷ Se bl.a. Bonava/Boback O. (2017), "Lär av Tyskland för att bygga smartare och snabbare" SVT Opinion, publicerad 2 november 2017. NCC (2012), *Fånga tidstjuvarna och bygg bort bostadsbristen*, Almedalstidskriften.

Byggföretagen har självklart en viktig roll att spela för att förbättra produktivitet och variation i utbudet. Som framhållits tidigare vittnar aktörer inom bostadsutveckling och -produktion om att produktionsprocessen fortfarande är i hög grad "hantverksmässig" med ineffektiva processer och flöden och att det finns utrymme för effektivisering.¹⁸⁸ Det är dock inte regeringens eller myndigheters roll att bestämma hur byggföretag ska bygga sina bostäder utan de kan endast skapa förutsättningar och incitament för företagen att effektivisera sina processer och sänka byggkostnaderna.

Baserat på erfarenheter från andra länder har byggföretag pekat på att planprocessen kan effektiviseras och att kommunala krav kan vara strikta men att de måste vara enhetliga över hela landet för att det ska skapas förutsättningar för ökad industrialisering, upprepning och effektivisering.¹⁸⁹ Industrialisering eller standardisering behöver inte handla om att bygga exakt samma bostäder utan med hjälp av modulsystem och plattformar kan även volym kombineras med variation i högre grad.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Se bl.a Konkurrensverket (2018), *Konkurrensen i Sverige 2018 – Bostadsbyggandet*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:1.

¹⁸⁹ Se bl.a Bonava/Boback O. (2017), "Lär av Tyskland för att bygga smartare och snabbare" SVT Opinion, publicerad 2 november 2017.

¹⁹⁰ Se Sköld M. (2017), *Konsten att få mycket att bli mer genom att använda mindre*, Rhelogica Publishing. Bonava/Boback O. (2017), "Lär av Tyskland för att bygga smartare och snabbare" SVT Opinion, publicerad 2 november 2017.

9 Slutsatser och förslag till fortsatta studier

Bostadsbyggandet har ökat de senaste åren vilket är drivet av en gynnsam konjunktur, stark efterfrågan, lågt ränteläge och ett aktivt arbete från kommunerna vad gäller planläggning av mark. Dessa förklaringar har mer att göra med de generella finansieringsförutsättningarna än med konkurrensen, även om det är svårt att dra en skarp gräns, eftersom finansieringsförutsättningarna påverkar marknaden.

9.1 Bostadsbyggandet har ökat men problem kvarstår

Det har kommit in fler aktörer och bostadsbyggandet har ökat mellan 2013 och 2017. Det finns dock inga tydliga indikationer på att konkurrensen förbättrats under perioden då priserna inte sjunkit i något led i byggprocessen och företagens lönsamhet inte gått ned.

Det finns inte heller några tydliga tecken på att det ökade antalet företag har lett till ett mer breddat produktutbud eller till att produktiviteten har förbättrats.

När lönsamheten i slutledet är hög kan det finnas svaga incitament eller vara svårt att få ner kostnaderna i underliggande led. De ökade bostadspriserna har kompenserat för ökade kostnader för insatsvaror och det är framför allt byggmaterialkostnaderna som har ökat.

Även om många byggföretag har arbetat med ökad industrialisering och ökad digitalisering för att öka effektiviteten så tycks det inte ha påverkat priserna. Det har snarare bidragit till en ökad eller bibehållen lönsamhet trots högre priser på insatsvaror. De fyra stora byggföretagen, PEAB, JM, NCC och Skanska har en stark ställning

både inom bostadsutveckling och i byggentreprenörsledet även om de förlorat marknadsandelar i båda leden de senaste fem åren. När det gäller konkurrensen inom offentlig upphandling av bostadsbyggande så har de tre stora nationella byggentreprenörerna, NCC, PEAB och Skanska, behållit sina marknadsandelar på en växande marknad.

9.2 Åtgärder som har vidtagits

Konkurrensverkets genomgång visar sammantaget att flertalet av de konkurrensproblem som belystes av Byggkonkurrensutredningen *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105) och i Konkurrensverkets rapporter om konkurrensen i bostadsbyggandet från 2015 omhändertagits på ett eller annat sätt även om det i flera fall handlar om nya utredningar eller beredning som fortfarande är pågående.¹⁹¹ Det har bland annat handlat om utvecklad översiktsplanering, kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk och översyn av Boverkets byggregler i syfte att gynna ökad konkurrens och ett ökat bostadsbyggande. Därtill kommer regeringsuppdrag åt Lantmäteriet och Boverket för att skapa förutsättningar för en digital och mer effektiv planprocess.

Som en följd av ett regeringsuppdrag lanserade Boverket i juni 2018 webbsatsningen www.buildinginsweden.se som ska göra det enklare för utländska byggföretag och byggherrar som vill bygga bostäder i Sverige. Syftet är att med bättre information på engelska främja konkurrensen och det kan i sin tur leda till fler anbud och

¹⁹¹ Konkurrensverkets rapporter *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande-Anbudskonkurrens och utveckling* (rapportserie 2015:2), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012* (rapportserie 2015:4) och *Byggbar mark? – En nyckelresurs vid byggande* (rapportserie 2015:5).

sänkta byggkostnader. Buildinginsweden.se ska upplysa om vad som gäller i Sverige, bland annat byggregler och avtalsvillkor.

Utöver statliga utredningar inom kommittéväsendet genomför andra myndigheter, framförallt Boverket, löpande utredningar på området. Även andra organisationer såsom Sveriges kommuner och landsting, IQ Samhällsbyggnad och branschföreningar som SABO arbetar med liknande frågor.

Den bristande konkurrensen har antagligen haft begränsad effekt på bostadsbyggandets omfattning avseende högprissegmentet framförallt i storstäderna. Med hänsyn till de höga bostadspriserna har sådana projekt varit lönsamma även med höga kostnadsnivåer och bristande byggkonkurrens. Med en förbättrad byggkonkurrens blir det möjligt att realisera projekt även i andra segment och i relativt mindre centrala lägen. Vidare kan ett fortsatt högt bostadsbyggande möjliggöras även om prisnivåerna på bostäder stagnerar eller sjunker.

9.3 Kommunala särkrav

Det har under många år förekommit en diskussion om kommunala särkrav som fragmenterar lokala byggmarknader från varandra och gör det svårt för företag att arbeta över kommungränsen. Ett annat problem är olika tolkningar av byggreglerna (BBR) i kommunerna vilket kan försvåra för byggföretagen att använda samma lösning i olika kommuner. När det gäller den senare frågan har dock Kommittén för modernare byggregler (N 2017:05) ett uppdrag att modernisera regelverket för att förbättra konkurrensen och öka bostadsbyggandet.

Självfallet kan lokala regler även vara särskilt besvärande för utländska företagare, som över huvud taget är obekanta med den

svenska regleringsmiljön. Att marknaden för bostäder är lokal till sin natur medför inte nödvändigtvis att marknaden för byggtreprenader i samband med nybyggnation av sådana bostäder behöver vara lokal. Enligt PBL får en kommun därför inte

”i andra fall än som följer av 4 kap. 12 och 16 §§ eller i fall där kommunen handlar som byggherre eller fastighetsägare, ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i andra ärenden enligt denna lag eller i samband med genomförande av detaljplaner. Om en kommun ställer sådana egna krav, är dessa krav utan verkan.”¹⁹²

Konkurrensverkets utredning visar att kommunala särkrav, trots den genomförda lagändringen, fortfarande utgör ett problem som även framhållits tydligt av ett flertal företrädare för branschen.

De kommunala särkraven framstår som särskilt besvärande med hänsyn till att förhoppningarna om bättre konkurrens inom byggsektorn i hög grad har ställts till åtgärder av tre olika slag, nämligen ytterligare medverkan av utländska företag, industriellt byggande och digitalisering av plan- och byggprocessen. I alla tre fallen är det svårt att kombinera en sådan utveckling med en omfattande förekomst av kommunala särkrav. Det ligger även i sakens natur att åtgärder för att genom statliga informationsinsatser underlätta för utländska byggföretag, svårligen kan omfatta kommunala särkrav, vilket riskerar att göra även de statliga åtgärderna mindre fruktbara.

9.4 Offentlig upphandling av bostäder

I allmännyttans offentliga upphandlingar har antalet lämnade anbud minskat de senaste åren och i många fall lämnas det mycket

¹⁹² 8 kap. 4 a § plan och bygglagen (2014:900).

få och i några fall inga anbud. Samtidigt har de största företagens marknadsandelar inte minskat på samma sätt som på den övriga byggmarknaden. En del av förklaringen ligger i den stora kapacitetsbristen i byggbranschen de senaste åren. Det kan dock finnas annat än konjunkturrella förklaringar till det vikande antalet anbud och den minskade konkurrensen vilket är viktigt att undersöka. Branschens oro för osund konkurrens gäller även de offentliga upphandlingarna, trots de kontrollmekanismer som upphandlingslagstiftningen innebär. Byggkonkurrensutredningen föreslog att en myndighet skulle samla in statistik vad gäller offentlig upphandling av bostadsbyggande och att Upphandlingsmyndigheten skulle ges i uppdrag att se över behovet av upphandlingsstöd för bostadsbyggande. Detta för att förbättra förutsättningarna för konkurrens i upphandlingarna.

9.5 Internationella utblickar

Även i länder som har högre bostadsproduktion och lägre byggkostnader än Sverige har statsmakterna vidtagit åtgärder för att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggande. Problem med bristande utbud på byggbar mark och långa och osäkra plan- och byggprocesser är inte unika för Sverige utan är problem som präglar bostadsbyggandet i flera andra europeiska länder. Det är inte heller ovanligt med konkurrensbegränsande förfaranden bland företag inom byggmaterialindustrin.

Även i andra länder har särkrav ansetts vara ett problem och lokala myndigheter har rekommenderats att undvika särkrav eller göra konsekvensbedömningar när de inför särkrav. Detta för att underlätta en mer digitaliserad och industrialiserad byggprocess med syfte att sänka byggkostnaderna.

Samtidigt tycks problemen vara relativa. I flera länder är plan- och byggprocesserna mycket kortare än i Sverige och man har kommit längre i arbetet med att förbättra förutsättningarna för en ökad industrialisering inom bostadsbyggandet. Det tycks finnas mycket kunskap och erfarenhet i andra europeiska länder som Sverige bör ta vara på för att kunna underlätta utvecklingen av det svenska bostadsbyggandet.

9.6 Förslag till fortsatta utredningar

Även om många frågor har belysts eller redan är föremål för överväganden kvarstår en rad problem inom bostadsbyggandet. Framför allt har Konkurrensverket identifierat tre områden som enligt myndighetens uppfattning borde prioriteras att utredas vidare avseende konkurrensen i det svenska bostadsbyggandet. Det handlar om konkurrensen vid offentlig upphandling av bostadsbyggande, om huruvida kommunala särkrav fortfarande påverkar konkurrensen och bostadsbyggandet samt hur väl konkurrensen inom byggmaterialindustrin egentligen fungerar?

9.6.1 Effekterna av kvarvarande kommunala särkrav

Frågan om huruvida kommunala särkrav fortfarande utgör ett betydande problem inom bostadsbyggandet bör utredas. Frågeställningen inrymmer såväl ekonomiska som juridiska bedömningar. Med hänsyn till frågans betydelse för den kommunala självstyrelsen torde frågan kräva minst ett års utredningstid och behöva genomföras i kommittéform.

Sammanfattningsvis borde en sådan utredning kunna genomföras under ett års tid med två årsarbetskrafter och därtill sedvanliga

kommittékostnader, vilket kan uppskattas till minst 2 miljoner kronor.

Ett alternativ kan vara att ge tilläggsdirektiv till en befintlig utredning, t.ex. Kommittén för modernare byggregler (N 2017:05).

9.6.2 Utvecklad kunskap om offentlig upphandling av bostadsbyggande

Konkurrensverket ser ett behov av att statistiken avseende offentlig upphandling av bostadsbyggande förbättras. I dagsläget är det svårt att få en överblick av marknaden för offentlig upphandling av bostadsbyggande både på nationell och lokal nivå. En sådan undersökning kräver också kontakter med en rad intressenter inom offentlig upphandling av bostadsbyggande.

Syftet med undersökningen är att ökad kunskap om marknaden också underlättar utformning av upphandlingar och upphandlingsprocesser så att anbuds konkurrensen kan förbättras. Den kan genomföras genom att en lämplig myndighet får ett sådant uppdrag.

Med nuvarande utformning av statistiken över offentlig upphandling bedömer Konkurrensverket att ett sådant utredningsarbete vore relativt arbetskrävande, eftersom omfattande datainsamling och strukturering av data måste göras. Arbetet beräknas omfatta två årsarbetskrafter, pågå under ett år och kostnaden beräknas uppgå till cirka två miljoner kronor.

9.6.3 Konkurrensen inom byggmaterialindustrin

Det saknas aktuella studier av konkurrensen inom byggmaterialindustrin. De studier som Konkurrensverket har varit delaktigt i genomfördes 2009 och 2015. Branschen har sedan dess utvecklats, inte minst vad gäller material samt distribution och logistik.

Byggkonkurrensutredningen hade fokus på hur ägande påverkade konkurrensen och analyserade inte utvecklingen på några specifika marknader vad gäller marknadskoncentration, prisbildning, köpar- och säljarmakt samt importkonkurrens.

Kostnaden för byggmaterial utgör nästan hälften av de totala byggkostnaderna. Konkurrensverket efterfrågar därför ytterligare studier av konkurrensen inom byggmaterialområdet. Det finns ett antal produktområden där priserna stigit snabbt, vilket kan vara en indikation på mindre väl fungerande konkurrens, något som dock måste utredas närmare eftersom ökade samhällskrav och krav för märkning och certifiering också kan ha haft betydelse för prisutvecklingen.

En sådan undersökning av byggmaterialbranschen kan lämpligen genomföras i form av ett uppdrag till en myndighet. Med hänsyn till behovet av en bred kartläggning av många delmarknader torde metodiken i hög grad behöva vara kvalitativ, vilket gör studien relativt resurskrävande. Arbetet beräknas därför omfatta tre årsarbetskrafter och kostnaden beräknas uppgå till tre miljoner kronor.

Referenser

Allgemeine Resortforschung BMUB (2017), *Wer baut wo welche Wohnungen?*, Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland.

Autorité de la concurrence (2016), *The Autorité de la concurrence recommends providing professionals and private individuals with improved access to information on the prices of lands for development*, publicerad 17 november 2016.

Betänkandet *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115).

Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

Betänkandet *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande* (SOU 2015:109).

Betänkandet *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan*
Delbetänkande av Kommittén för modernare byggregler (2017:106).

Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* –
Delbetänkande av Kommittén för modernare byggregler
(SOU 2018:51).

Betänkandet *Ett snabbare bostadsbyggande*, Särskilt yttrande av Anna Broman – Sveriges Byggindustrier, s. 219–223 (SOU 2018:67).

Bonava, årsredovisning 2017.

Bonava/Boback O. (2017), *”Lär av Tyskland för att bygga smartare och snabbare”* SVT Opinion, publicerad 2 november 2017.

Boston Consulting Group (2016), *Digital in Engineering and Construction – The transformative Power of Building Information*

Boverket (2014), *Svenska byggkostnader i en internationell jämförelse*, rapport 2014:14.

Boverket (2015), *Dokumentationssystem för byggprodukter vid nybyggnation – En så kallad loggbok*, rapport 2015:46.

Boverket (2016), *Den sociala bostadssektorn i Europa Jämförelser mellan sex EU-länder*, rapport 2016:16.

Boverket (2016), *Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025*, rapport 2016:18.

Boverket, (2017), *Beräkning av behovet av nya bostäder till 2025*, rapport 2017:17.

Boverket (2017), *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, rapport 2017:23.

BPD (2016), *Germany, France, The Netherlands Housing markets in perspective 2016*.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit/ Bündnis für bezahlbar Wohnen und Bau (2015) – *Bericht de Baukostensenkommission*.

Byggfakta AB, statistik bostäder 2013–2017.

Byggherrarna (2012), *Byggherrerollen – Byggande handlar inte om byggande*.

Byggindustrin (2012), *Fias arbete får ny plattform*, publicerad 19 januari 2012.

Byggmaterialindustrierna (2005), *Byggmaterialindustrin som motor i utvecklingen av svenskt byggande*, april 2005.

Byggvärlden (2018), *Byggbranschen säkerställer spårbarhet i byggandet*, publicerad 12 april 2018.

Copenhagen Economics (2009), *Hinder för effektiv konkurrens – Granskning av banktjänster för privatpersoner, dagligvaruhandeln och produktion av byggmaterial*. En rapport skriven av Copenhagen Economics på uppdrag av Konkurrensverket.

Dagens Industri (2017), *Wallenstam ombildar ytterligare bostadsrätter till hyresrätter*, publicerad 29 december 2017.

Dagens Industri (2018), *"Peter Erikssons träbyggnadsstrategi är upprörande!"*, Malin Löfsjögård, VD Svensk Betong, publicerad 26 juni 2018.

Dagens Nyheter (2018), *Varsel och bostadsrea ger signaler om kris*, publicerad 13 juni 2018.

Décision n° 16-D-14 du 23 juin 2016

<http://www.autoritedelaconcurrency.fr/pdf/avis/16d14.pdf>

Décision n° 17-D-20 du 18 octobre 2017

<http://www.autoritedelaconcurrency.fr/pdf/avis/17d20.pdf>

Den finska miljöförvaltningen (2016), *Finland har mycket att lära av bostadsbyggandet i Österrike*, [http://www.environment.fi/sv-FI/Byggande/Finland_har_mycket_att_lara_av_bostadsby\(39666\)](http://www.environment.fi/sv-FI/Byggande/Finland_har_mycket_att_lara_av_bostadsby(39666)), publicerad 16 juni 2016, status 8 augusti 2018.

Die Bundeswettbewerbsbehörde (österrikiska konkurrensmyndigheten) (2017), *Proceedings against drywall construction undertakings have been complete*, 12 december 2017

Entreprenad (2017), *Strängbetong öppnar för varsel*, publicerad 10 augusti 2017, <https://www.entreprenad.com/article/view/554778>, status 8 augusti 2018.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EGT Text av betydelse för EES

Europeiska kommissionen (2015), *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*, COM(2015) 614 final.

Europeiska kommissionen (2018), *Landsrapport Sverige 2018 Landsrapport Sverige 2018 Med en fördjupad granskning rörande förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser*, arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2018) 225, Europeiska unionens publikationsbyrå. Luxemburg.

Fédération Française du Bâtiment (2017), *Bilan 2017 et prévisions 2018*.

Förordningen (2018:1486) med infrastruktur för Myndigheten för digital förvaltning.

Granath Hansson A. (2015), *Institutional Prerequisites for Housing Development: A comparative study of Germany and Sweden*, licentiatavhandling, Bygg- och fastighetsekonomi, Kungliga Tekniska Högskolan Stockholm 2015.

Hamon E. i The BIMObjectBlog (2017), *“5 trender som förändrar byggindustrin i grunden”*, publicerad 2 juni 2017.

Hem & Hyra (2018), *Byggkostnader ökar på grund av högkonjunkturen*, publicerad 15 februari 2018, <https://www.hemhyra.se/nyheter/byggkostnader-okar-pa-grund-av-hogkonjunkturen/>, status 8 augusti 2018.

Industrifakta (2018), *Byggmaterialvärden per beställare/byggherre*.

IQ Samhällsbyggnad (2017), *Samverkansprogram Smarta Städer - Digitalisering av planprocessen – vad pågår, var finns glappen, vad behöver göras?*

Kalén V. (2017), *Kommunalt handlingsutrymme för att öka byggandet i trä – En studie av planeringsförutsättningar*, KTH Samhällsbyggnad.

Karlbro, T. & Lind H. (2017), *Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet*, rapport 2017:2.

Kommittédirektiv *Regional planering och bostadsförsörjning* (dir. 2013:78).

Kommittédirektiv *Gestaltad livsmiljö - en ny politik för arkitektur, form och design* (dir. 2014:69).

Kommittédirektiv *Förbättrade finansieringsförutsättningar för ny- och ombyggnad av bostäder* (dir. 2017:01).

Kommittédirektiv *En utvecklad översiktsplanering* (dir. 2017:6).

Kommittédirektiv *Bostadsbyggande på statens fastigheter* (dir. 2017:7).

Kommittédirektiv *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.* (dir. 2017:22).

Kommittédirektiv *Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande* (dir. 2017:126).

Kommittén för modernare byggregler (2017), *Önskemål om tydliga byggregler som inte detaljstyr*, SIFO, publicerad 9 oktober 2017 <http://news.cision.com/se/kommitten-for-modernare-byggregler>, status 8 augusti.

Kommittén för modernare byggregler (2018), *Vägval för Sveriges nya byggregler*, rapport Stockholm 2018.

Konkurransetsilsynet (2015), *Konkurransen i boligutviklermarkede*, rapport 2015.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2014), *Potentiale for direkte samhandel i byggesektoren*, rapport.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2015), *Friwillige mærkningsordninger i dansk byggeri*, rapport.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2015), *Priskuranter i bygge- og anlægssektoren*, rapport september 2015.

Konkurrensverket (2009), *Åtgärder för bättre konkurrens – Konkurrensen i Sverige*, Konkurrensverkets rapportserie 2009:4.

Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen i Sverige 2013 – Så kan det byggas mer och billigare*, Konkurrensverkets rapportserie 2013:10.

Konkurrensverket (2015), *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – Anbudskonkurrens och utveckling*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:2.

Konkurrensverket (2015), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:4.

Konkurrensverket (2015), *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:5.

Konkurrensverket (2017), *Yttrande över delbetänkande Detaljplanekravet* (SOU 2017:64), dnr 406/2017.

Konkurrensverket (2017), *Konkurrensverket yttrande över Lantmäteriets rapport Föreskriftsrätt om gemensamma standarder för information i grundkartor* (2017:2) och Boverkets rapport *Digitala detaljplaner – Reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt* (2017:21), dnr 468/2017.

Konkurrensverket (2017), *Yttrande över Boverkets rapport, En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus* (rapport 2017:23), dnr 576/2017.

Konkurrensverket (2018), *Konkurrensen i Sverige 2018 – Bostadsbyggandet*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:1.

Konkurrensverket (2018), *Konkurrensen i Sverige 2018 – Offentlig upphandling av bostäder*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:1.

Konkurrensverket (2018), *Yttrande över delbetänkandet Nystart för byggstandardisering genom stärkt samverkan* (SOU 2017:106), dnr 85/2018.

Kurirer (2016), *Brutaler Preiskampf auf dem Bau*, publicerad 30 september 2016.

Lantmäteriet (2018), *Digitalt först – För en smartare samhällsbyggnadsprocess*, slutrapport, Lantmäterirapport 2018:01.

Lean forum bygg, <http://www.leanforumbygg.se/>

Lind H. & Song H-S. (2012), *Dålig produktivitet i byggindustrin – Ett faktum eller ett mätfel*, Sveriges Byggindustrier.

Lindgren, E. (2016), "Stopp för särkrav gäller även vid markanvisning" i Dagens Samhälle, publicerad 15 december 2016.

McKinsey & Co (2010), *Creating Economic Growth in Denmark Through Competition*, November 2010.

McKinsey & Co (2012), *Tillväxt och förnyelse i den svenska ekonomin*.

McKinsey & Co (2016), *Imagining construction's digital future*.

McKinsey & Co (2017), *Reinventing construction: a route to higher productivity*, McKinsey Global Institute.

NCC (2012), *Fånga tidstjuvarna och bygg bort bostadsbristen*, Almedalstidskriften.

NCC, årsredovisningar 2016 och 2017.

Nordic Competition Authorities (2014), *Vision for Competition – Competition Policy towards 2020*, Report 2014:1.

OECD (2018), *Guide on Market Studies for Competition Authorities*.

Propositionen *Digitalisering av grundkartor och detaljplaner* (prop. 2017/18:132).

Propositionen *Nytt regelverk om upphandling* (prop. 2015/16:195).

Propositionen *Nytt regelverk om upphandling* (prop. 2015/16:195), s. 452.

Regeringen (2016), Promemoria *Sammanfattning av regeringens förslag om 22 steg för fler bostäder*, Finansdepartementet, Näringsdepartementet, 21 juni 2016.

Regeringen, Uppdrag till Boverket att lämna förslag som bidrar till enhetlighet i kontrollen av serietillverkade hus, N2016/05609/PUB, 8 september 2016.

Regeringen, Uppdrag till Boverket att ta fram en tidplan för kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i plan- och byggprocessen samt påbörja arbetet med föreskrifter om standarder för utformning av grundkartor, N2017/07544/PBB, 13 december 2017.

Regeringen, Uppdrag till Boverket att verka för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen, N2017/07543/PBB, 13 december 2017.

Regeringen, Uppdrag till Boverket att bygga upp och förvalta en webbplats med information för utländska byggherrar och byggföretag om de svenska bostads- och byggmarknaderna, N2017/04673/PBB, 6 juli 2017.

Regeringen, Uppdrag åt Lantmäteriet att ta fram en tidplan för kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i plan- och byggprocessen samt påbörja arbetet med föreskrifter om standarder för utformning av grundkartor, N2018/04057/SPN, 5 juni 2018.

Regeringen, Uppdrag till Tove Korske, Anders Larsson och Björn Fredljung, N2018/03984/BB, 18 juni 2018.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Boverket inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

SABO (2016), *Oroväckande få anbud när allmännyttan ska bygga bostäder*, publicerad 21 december 2016, <https://www.sabo.se/orovackande-fa-anbud-nar-allmannyttan-ska-bygga-bostader/>, status 8 augusti 2018.

SABO (2016), *Så underlättar vi för utländska byggföretag i Sverige*.

SABO (2018), *Remissyttrande, En mer förutsägbar byggprocess – förenklad kontroll av serietillverkade hus* (Boverket rapport 2017:23).

SABO, *Handla upp med flex*, <https://www.sabo.se/nyproduktion/upphandla-med-flex/>, status augusti 2018

Statistiska Centralbyrån, SCB (2018), *Byggnadsprisindex (BPI)*.

Statistiska Centralbyrån, SCB (2018), *Faktorprisindex för byggnader (FPI)*.

Statistiska Centralbyrån, SCB (2018), *Statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse*.

SkogsSverige (2018), *Om trävarumarknaden* <https://www.skogssverige.se/tra/om-travarumarknaden>, status 8 augusti 2018.

Sköld M. (2017), *Konsten att få mycket att bli mer genom att använda mindre*, Rhelogica Publishing.

Statens Offentlig Utredningar, N 2017:08 *Samordning för bostadsbyggande*, <http://www.sou.gov.se/bostadsbyggande/>, status 8 augusti 2018.

Statskontoret, (2009) *Sega gubbar? En uppföljning av Bygghögskommisionens betänkande "Skärpning gubbar!"*, rapport 2009:6.

Stockholmshem (2018), *Års- och hållbarhetsredovisning 2017*.

Sweco & Sveriges Kommuner och Landsting (2014), *HÄNGER DET IHOP? En studie av tjugofem kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs*.

Svensk Betong (2018), *Färdplan för klimatneutral betong*.

Svenska Dagbladet (2018), *Vinstkollaps för bostadsutvecklare*, publicerad den 27 april 2018.

Svenskt Näringsliv (2015), Boumediene J. & Grahn G., *Produktivitet utveckling, investeringar och välbefinnande*.

Svensson D. & Torbäck N. (2016), *Kommunala särkrav – En studie om i vilken utsträckning kommuner bryter mot förbudet i PBL 8 kap. 4 a §*, Högskolan i Väst.

Sveriges Byggindustrier (2015), *Fakta om byggandet 2015*.

Sveriges Byggindustrier (2016), *Byggekostnader och konkurrens – hur är det egentligen?* En rapport från Sveriges Byggindustrier.

Sveriges Byggindustrier (2017), *Fakta – Statistik, De 30 största byggföretagen "Mindre företag kan vara mer flexibla"*.

Söderholm G. (2017), *Ta bort lagregleringen som ger missförstånd*, Dagens Samhälle, publicerat 19 december 2017.

Tillväxtanalys (2017), *Digital mognad i svenskt näringsliv*, rapport 2017:02.

Tilläggsdirektiv till *Gestaltad livsmiljö - en ny politik för arkitektur, form och design* (dir. 2015:24).

Umicore (2016), *Umicore disputes the decision of the French Competition Authority and will appeal, regulated information* publicerad 23 juni 2016.

Veidekke (2018), *Vem ska finansiera framtidens bostäder? – återreglering av kreditmarknaden får negativa effekter på efterfrågan och begränsar bostadsbyggandet*, författare Attefall S., Jörnmark J. & Lindqvist T. m.fl.

Verbändebündnis Wohnungsbau (2015), *Kostentreiber für den Wohnungsbau*.

Wellhagen, B. och Silverfur, R. (2016), *"Följ lagen och sluta ställ särkrav vid byggande"* i Dagens Samhälle, publicerad 25 november 2016.

Wirtschaftskammer, WKO (2018), *Österreich, Bauindustrie*.

Konkurrensverket har på regeringens uppdrag gjort en uppföljning av vad som hänt med konkurrensen inom bostadsbyggandet. Konkurrensverket har även kartlagt fortsatt utredningsbehov på området.

Rapporten omfattar hela kedjan inom bostadsbyggandet, det vill säga marktillgång, fysisk planering, byggherrars och byggtreprenörers verksamheter liksom byggmaterialindustrin.



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se