

Sammanfattning

Utredningens direktiv

Byggkravsutredningens syfte är att underlätta för byggandet i Sverige. Utredningen har sedan november 2011 haft i uppdrag att kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna. En viktig aspekt som behöver analyseras är vad som händer med produktionskostnaden och produktivitetens utvecklingen när kommuner ställer sinsemellan olika krav med nivåer utöver Boverkets byggregler – BBR (BFS 2011:26) på tekniska egenskaper för byggnader (särkrav).

I uppdraget ingår även att utreda förutsättningarna att dela upp byggherreansvaret på olika aktörer i byggprocessen. I september 2012 fick utredningen även i uppdrag att utreda nuvarande byggfelsförsäkring och behovet att ge konsumenter ett skydd i de fall det under den lagstadgade reklamations tiden uppträder ett fel eller skada i ett småhus och konsumenten inte får rättelse genom reklamation.

Utredningen har delats upp i två betänkanden varav del I avser särkrav vad gäller byggnaders tekniska egenskaper och del II delat byggherreansvar, byggfelsförsäkring och konsumentskydd. Detta betänkande avser del I.

Kartläggning av kommunernas särkrav avseende byggnaders tekniska egenskaper

För att kartlägga förekomst av särkrav utöver BBR har utredningen genomfört en enkätundersökning. För genomförandet av denna anlitas SCB. Enkäten skickades våren 2012 ut till 150 kommuner med en svarsfrekvens på 77 %. I princip samma enkät skickades ut till 162 byggbolag, såväl byggande bolag som uppför bostadshus i

egen regi som allmännyttiga bostadsföretag, med en svarsfrekvens på 67 %. Svarsfrekvensen betraktas av utredningen som mycket god. Av kartläggningen framgår bl.a. att av de 109 byggbolag (67 %) som svarat på enkäten angav cirka 70 % att de mött särkrav. I gruppen byggbolag som bygger fler än 300 lägenheter per år anger 19 av 20 att de mött särkrav. De särkrav som oftast framträder är krav vad gäller energianvändning och tillgänglighet, där krav vad gäller byggnaders energianvändning är vanligast. Kraven ställs oftast i markanvisningsavtal avseende kommunal mark, i några fall som planbestämmelse men det förekommer även exempel på att krav ställs i samband med bygglov. Krav ställs även i exploateringsavtal vid byggande på privat mark.

Utredningen har i egen regi genomfört en enkät till 21 producenter och säljare av byggmaterial och byggprodukter. Svar har erhållits från samtliga företag. Av dessa 21 företag anger 10 att de upplevt att kommuner ställt olika krav, så att vissa byggmaterial har kunnat nyttjas i en kommun men inte i en annan.

Konsekvenser av att särkrav ställs utöver BBR

Särkravens tänkbara konsekvenser och risker kan delas upp på nedanstående sätt.

- Positiva konsekvenser i det specifika avseende som kravet avser, t.ex. minskad energianvändning eller ökad tillgänglighet.
- Inverkan på byggnadens övriga tekniska egenskaper, t.ex. svårigheter att kombinera låg energianvändning och krav vad gäller ventilation/luftfuktighet.
- Direkta merkostnader för projektering och uppförande av byggnader beroende på att byggnaden måste anpassas till kommunens särkrav.
- Motverkar industriella koncept med lägre kostnader.
- Indirekta kostnader i form av minskat bostadsbyggande.
- Administrativa kostnader för offentlig sektor, dvs. för kommunernas arbete med särkrav och dess uppföljning.
- Administrativa kostnader hos byggherrar, projektörer och andra aktörer i byggprocessen för att hantera kommuners särkrav.

- Motverkar fri rörlighet av byggprodukter.
- Minskad konkurrens inom byggsektorn beroende på svårhanterliga regler.

Den för utredningen mest centrala frågan har varit att bedöma hur särkraven utöver BBR inverkar på byggkostnaden. Detta har skett med stöd av SCB:s enkät, Boverkets rapport 2011:31 om energianvändning och kostnadskonsekvenser i nya byggnader samt en kompletterande studie utförd av Agnieszka Zalejska-Jonsson, KTH. Utredningens samlade bedömning är att den direkta merkostnaden för uppförande av bostäder i genomsnitt uppgår till 10 till 15 %, vilken till helt övervägande del beror av särkrav vad gäller bostäders energianvändning.

Nationellt klassningssystem för byggnaders energianvändning

Av direktiven framgår att utredningen ska analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av ett nationellt klassningssystem. Utredningen finner en rad frågetecken för det fall ett klassningssystem ska övervägas avseende byggnaders energianvändning. Ska ett sådant system avse även byggande på privat mark, dvs. vid myndighetsutövning, eller ska systemet endast användas då kommunen via markanvisning önskar ställa högre krav? Om systemet i reell mening ska bli nationellt med sikte på bostadsbyggandet i stort, krävs att det även omfattar byggande via kommunal markanvisning. Därmed krävs en lagreglering som säkerställer att kommunen inte vid markanvisning ställer andra krav än de som finns i klassningssystemet.

Andra frågor är om kommunen ska bestämma en viss kravnivå som ska gälla generellt eller om kraven ska kunna variera inom kommunen. Hur länge ska kravnivån gälla och när ska den kunna ändras? Ska kommunens beslut om energiklass kunna variera mellan olika områden/byggprojekt och kunna tillämpas på privat mark, måste sådana beslut, liksom annan myndighetsutövning, ske på ett motiverat, tydligt och rättssäkert sätt. För begränsade områden där bebyggelse sker med stöd av detaljplan, kan kommunens energikrav enligt klassningssystemet kanske anges som planbestämmelse. Alternativt kan för spridd bebyggelse kraven läggas fast inom olika delar av kommunen med områdesbestämmelser. I det fall kravet ställs som bestämmelse i detaljplan eller som områdesbestämmelse bör

detta rimligtvis kunna överklagas på samma sätt som övriga bestämmelser.

En konsekvens av ett klassningssystem är att regelverket blir mer komplicerat än i dag. Det faktum att kraven skulle variera kommer dessutom att fördyra byggandet, eftersom projektering och produktion måste anpassas till flera kravnivåer, i stället för enbart till en nivå.

Sammanfattningsvis ser utredningen ett flertal problem om regelverket i BBR skulle innefatta ett klassningssystem. De gällande reglerna i BBR är en balansering mellan flera olika tekniska egenskapskrav och fastighetsekonomiska och samhällsekonomiska bedömningar. Bör inte även den högsta klassen i ett sådant system vara avvägd mot krav på god byggteknik och vara samhällsekonomiskt motiverad? Frågan blir då varför ett sådant krav inte ska utgöra ett nationellt enhetligt krav? En följdfråga blir också varför lägre nivåer då skulle accepteras? Ett system där kraven kan variera ter sig därför märkligt. Utredningen avråder från att införa ett klassningssystem där kommuner kan ställa olika krav.

Definition av genomförandavtal

Utredningen föreslår att det i PBL införs begreppet genomförandavtal som ett samlingsbegrepp med undergrupperna exploateringsavtal och markanvisningsavtal. Därmed ges en enhetlighet i benämningen av avtal som berör plangenomförande. Med exploateringsavtal avses avtal där parterna reglerar byggande på privat mark. Med markanvisningsavtal avses avtal där kommunen överlåter eller upplåter mark och i avtal reglerar byggandet på den kommunala mark avtalet omfattar.

”Stoppbestämmelse” införs och avtal kan förklaras ogiltigt

Utredningen bedömer att nackdelarna med kommunala särkrav är så betydande att de bör hindras. Därför föreslås en ”stoppbestämmelse” i PBL som innebär att kommunen inte får ingå ett genomförandavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnader som går utöver vad som gäller enligt PBL eller föreskrifter meddelade med stöd av PBL.

Ovanstående bestämmelse tydliggör att vid byggande på privat mark och vid markanvisning av kommunal mark får särkrav avseende tekniska egenskapskrav utöver plan- och bygglagstiftningen inte ställas. I detta sammanhang har utredningen även bedömt att det finns ett behov av att tydliggöra att de krav i PBL avseende plan-genomförande (bekostande av gator m.m.) som kommunen kan ställa vid byggande på privat mark inte får utökas genom avtal.

”Stoppbestämmelsen” är således hindret för dylika krav via avtal och utredningen föreslår att avtal som strider mot denna bestämmelse ska kunna helt eller delvis ogiltighetsförklaras.

Länsstyrelsens ändrade roll

Länsstyrelsen föreslås av utredningen få en ändrad roll på sätt att de utöver att vara rådgivande gentemot kommunen under plan-processen ska kunna överpröva detaljplanen med avseende på den formella hanteringen av planen och bestämmelsernas lagstöd.

På motsvarande sätt föreslås även rådgivning kunna ske beträffande genomförandavtalens stöd i PBL samt överprövning och eventuell ogiltigförklaring av avtalens överensstämmelse med PBL och föreslagen ”stoppbestämmelse”.

Länsstyrelsen föreslås inte längre vara första överklagandeinstans vad avser detaljplaner.

Domstolarnas ändrade roll

Mark- och miljödomstolen föreslås bli första överklagandeinstans vad avser detaljplaner. Dessutom får mark- och miljödomstolen och därmed Mark- och miljööverdomstolen en ny uppgift att pröva länsstyrelsens beslut att ogiltigförklara genomförandavtal.

Samordning av aktörer inom området byggnaders energianvändning

Många företag, organisationer, kommuner och myndigheter är aktiva i arbete med bostäders energianvändning. Inte sällan drar olika aktörer åt olika håll. Utredningen gör därför bedömningen att ett ”Råd” bör inrättas med representanter för de berörda parterna Boverket, Energimyndigheten, bostadsproducenterna och kom-

munerna. "Rådets" arbetsuppgifter bör vara att i första hand långsiktigt arbeta med att ta fram underlag för ställningstaganden till beslut om BBR:s innehåll. "Rådet" organiseras som en fristående enhet inom Boverket och finansieras genom omfördelning av befintliga medel. En särskild utredning bör klarlägga "Rådets" närmare organisation.

"Rådet" ska arbeta med fem huvudsakliga uppgifter enligt nedanstående.

- Det långsiktiga arbetet med byggande och energikrav i tidsperspektivet år 2020 och år 2050, dvs. framförhållning och att ta ut kompassriktningen.
- Stödja och följa forskning vad gäller byggnaders energianvändning.
- Ta fram och delfinansiera demonstrationsprojekt som driver utvecklingen framåt.
- Utvärdera och följa upp genomförda projekt.
- Fortlöpande ge underlag för revidering av BBR, dvs. ge underlag till Boverket för deras beslut.

Vad händer med byggandet och det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling om reglerna inte ändras respektive om reglerna ändras?

Om reglerna inte ändras kommer enligt utredningens bedömning bostadsbyggandet att fördyras och försvåras p.g.a. att

- sannolikt kommer fler kommuner att tillämpa särkrav utöver BBR,
- byggkostnaderna i fler projekt kommer att stiga med 10 till 15 %,
- hyresbostäder får svårare att ta ut merkostnaden för byggandet med särkrav utöver BBR jämfört med bostadsrätter och äganderätter,
- byggmarknaden kommer att fortsätta vara uppdelad i delmarknader med minskad konkurrens till följd,
- det industriella byggandet försvåras och

- utländska byggbolag och mindre byggbolag kommer förmodligen att få svårt att etablera sig och expandera.

Ytterligare negativa effekter är enligt utredningen att

- det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling vad gäller bostäders energianvändning kommer att bedrivas på samma sätt som i dag, dvs. utan samordning och med olika lokala kravnivåer och
- det fortsättningsvis kommer att finnas en ökad risk för allvarliga fel i byggnader beroende på ensidigt fokus på ett av de tekniska egenskapskraven i BBR, nämligen energianvändning.

Om reglerna ändras i enlighet med utredningens förslag förbättras förutsättningarna för ökat bostadsbyggande p.g.a. att

- förutsättningar finns för att byggkostnaden ska kunna sjunka med mellan 10 och 15 %,
- konkurrensen mellan byggföretagen ökar,
- utländska byggföretag och mindre byggföretag får lättare att etablera sig och expandera,
- industriellt byggande underlättas,
- tiden från initiering av planarbetet till lagakraftvunnen detaljplan förkortas genom en förändrad instansordning.

Dessutom underlättas det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling genom

- fokus på nationella och enhetliga regler samt inrättande av ett samarbetsorgan ("Rådet") varigenom arbetet kan bedrivas mer kraftfullt och samordnat än i dag.

Utredningen anser att kommunala särkrav är en ineffektiv metod för att åstadkomma hållbar utveckling. Det är bättre att finna ett samordnat arbetssätt med forskning, utveckling, uppföljning och utvärdering där kommunerna har en viktig roll. Sådan samordning bör vara ett led i utvecklingen av de nationella föreskrifterna, vilka är de effektivaste styrmedlen för utformning av bebyggelsen i hela landet.

Påverkas kommunens självstyrelse?

Vid byggande på privat mark

Utredningens förslag innebär ett tydliggörande av att kommunerna inte ska ställa egna tekniska krav på bostäder vid byggande på privat mark. Utredningen anser att detta tydliggörande av gällande rollfördelning mellan stat och kommun inte innebär någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen utan är ett återställande av förhållanden som staten ansett ska råda.

Vid byggande på kommunal mark

I de situationer där kommunen är markägare innebär utredningens förslag en inskränkning i handlingsutrymmet. Inskränkningarna införs enbart i avtal som innehåller bestämmelser om genomförande av en detaljplan. Motivet är att kommunerna i dag genom sitt markinnehav och krav vid markanvisning de facto och i betydande omfattning kan påverka bostädernas tekniska egenskaper på ett okontrollerat sätt, vid sidan av de avvägningar som gjorts i BBR vad gäller ekonomi, teknik, hälsa m.m. Utredningen bedömer att inskränkningen i kommunernas ställande av olika krav vad avser byggnaders tekniska egenskaper, via markanvisning, är nödvändig för att underlätta byggande av bostäder, vilket i sin tur är nödvändigt för landets tillväxt. Utredningen anser att förslaget är befogat och uppfyller Regeringsformens krav på proportionalitet.