



Handläggare: Anette Jansson
Telefon: 08-508 28 820

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2012-03-12 p. 14

Remiss av betänkandena

**Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom
enhetliga och förutsägbara byggregler. Delbetänkande av
Bygghkravsutredningen (SOU 2012:86) och
Ett effektivare plangenomförande. Delbetänkande av
Plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91)**

Remiss från kommunstyrelsen, Dnr 001-142/2013

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Anette Jansson
Tf Avdelningschef

Sammanfattning

Regeringskansliet har sänt rubricerade betänkanden på remiss till bland annat Stockholms stad. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över betänkandena till kommunstyrelsen, med förlängd svarstid till den 13 mars 2013.

Byggkravsutredningen

Byggkravsutredningens syfte är att underlätta för byggandet i Sverige. Utredningen redovisar i betänkandet uppdraget att kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna. Utredningen föreslår bland annat att en ”stoppbestämmelse” införs i PBL, som innebär att kommuner inte får ingå genomförandeavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnader utöver de som anges i Boverkets byggregler (BBR). Detta förslag syftar främst till att hindra kommuner att ställa egna krav gällande byggnaders energianvändning och tillgänglighet. Som kompensation för kommunernas minskade möjlighet att driva på utvecklingen av energieffektivt byggande föreslås att ett ”Råd” inrättas som ska arbeta långsiktigt med att ta fram underlag för ställningstagande till beslut om BBR:s innehåll vad gäller energianvändning i byggnader.

Förvaltningen motsätter sig att en ”stoppbestämmelse” införs i PBL enligt förslaget. Utredningen konstaterar att införandet av en stoppregel innebär en begränsning av det kommunala självstyret när det gäller byggande på kommunal mark. En sådan begränsning får endast ske om det är proportionerligt, vilket utredningen anser att det är med hänvisning till bl.a. det allmänna intresset av att det byggs billiga bostäder. Förvaltningen ifrågasätter denna slutsats. Dels är den bakomliggande kostnadsanalysen bristfällig och ensidig och dels framstår det som oklart att stoppregeln kommer att medföra att det byggs fler bostäder än idag. Enligt förvaltningens mening torde det snarare ligga ett allmänintresse i att det utvecklas och byggs energisnåla hus eftersom det medför både lägre driftskostnader och mindre klimatpåverkan.

Miljöförvaltningen är positiv till att någon organisation, befintlig eller nytt råd, får ansvar för att samordna och driva de frågor som föreslås för ”rådet”. Frågorna bör dock drivas parallellt med att kommunerna får fortsätta att ställa särkrav.

Plangenomförandeutredningen

Regeringen har gett Plangenomförandeutredningen i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan. Syftet med uppdraget är att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning som kan vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare, samtidigt som den skapar förbättrade förutsättningar för planeringen och byggandet i Sverige.

I 4 kap 5 § PBL föreslås ett tillägg som innebär att i kvartersmark för enskilt byggande får endast ingå mark och anläggningar som lämpligen utförs och förvaltas av enskilda. Avsikten är begränsa exploaterers möjlighet att överlåta anläggningen (kajer och sopsugsanläggningar nämns särskilt) på kommande fastighetsägare/bostadsrättsinnehavare som ännu inte kommit in i processen när exploateringsavtalet tecknas. Syftet är att sådana anläggningar som kräver särskild skötsel ska tas om hand av kommunen.

Utredningen föreslår bland annat att exploateringsavtal ska lagregleras genom PBL och bör omfatta de exploateringsavtal som tecknas mellan en kommun och en byggherre om bestämmelser för genomförande av detaljplan. En betydande del gäller frågan om s.k. gatukostnadsersättning. Förvaltningen avstår från att lämna synpunkter i den delen. Enligt förslaget till lagtext i 6 kap 20 § PBL ska ett exploateringsavtal få avse åtagande av en byggherre att ombesörja eller finansiera åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

Miljöförvaltningen kan inte se att det redovisas huruvida utredningens lagförslag innebär begränsningar för kommuner att ställa krav på till exempel energiförbrukning eller andra miljöprestanda i exploateringsavtal. Förvaltningen anser att utredningen tydligare bör redovisa dessa frågor.

Bakgrund

Regeringskansliet har sänt rubricerade betänkanden på remiss till bland annat Stockholms stad. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över betänkandena till kommunstyrelsen, med förlängd svarstid till den 13 mars 2013.

Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom enhetliga och förutsägbara byggregler. Delbetänkande av Byggkravsutredningen (SOU 2012:86)

Byggkravsutredningens syfte är att underlätta för byggandet i Sverige. Utredningen har delats upp i två betänkanden, varav detta delbetänkande är det första. Utredningen redovisar i betänkandet uppdraget att kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna.

Utredningens kartläggning visar att 70 % av tillfrågade byggbolag har mött särkrav utöver Boverkets byggregler (BBR). De vanligast förekommande särkraven gäller energianvändning och tillgänglighet. Kraven ställs ofta 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. Utredningens samlade bedömning är att den direkta merkostnaden p.g.a. särkrav för uppförande av bostäder i genomsnitt uppgår till 10 – 15 %.

Utredningen föreslår att

- Det i PBL införs begreppet ”genomförandeavtal” som ett samlingsbegrepp med undergrupperna ”exploateringsavtal” och ”markanvisningsavtal”.
- En ”stoppbestämmelse” införs i PBL, som innebär att kommuner inte får ingå ett genomförandeavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnader.
- Länsstyrelsen får en ändrad roll. De ska kunna överpröva detaljplanen med avseende på den formella hanteringen av planen och bestämmelsernas lagstöd. Detsamma gäller för genomförandeavtal. Länsstyrelsen föreslås inte längre vara första överklagandeinstans vad avser detaljplaner.
- Mark och miljödomstolen blir första överklagandeinstans vad avser detaljplaner.
- Aktörer samordnas genom att ett ”Råd” inrättas som ska arbeta långsiktigt med att ta fram underlag för ställningstagande till beslut om BBR:s innehåll vad gäller energianvändning i byggnader.

Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen kommenterar utredningens förslag nedan.

Begreppet "genomförandeavtal" införs i PBL

Utredningens förslag

PBL införs begreppet "genomförandeavtal" som ett samlingsbegrepp med undergrupperna "exploateringsavtal" och "markanvisningsavtal".

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen bedömer att detta förslag inte har någon direkt koppling till miljö- och hälsofrågor. Det tycks dock som om begreppen inte använts helt konsekvent i utredningens förslag. Det gäller inte minst i den nedan redovisade stoppregeln.

En "stoppbestämmelse" införs i PBL

Utredningens förslag

En "stoppbestämmelse" införs i en ny bestämmelse i 6 kap 1a § PBL. Bestämmelsen innebär att kommuner inte får ingå genomförandeavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnader som går utöver vad som gäller enligt PBL eller föreskrifter meddelade med stöd av PBL, som t.ex. BBR.

Exploateringsavtal får inte innehålla krav avseende plangenomförande som går utöver bestämmelserna i 6 kap. PBL.

Utredningen bedömer att nackdelarna med kommunala särkrav är så betydande att de bör hindras.

Utredningen konstaterar att förslaget leder till inskränkningar för kommuner att ställa krav vad avser byggnaders tekniska egenskaper vid till exempel markanvisning för kommunal mark. Utredningen anser dock att förslaget är befogat och uppfyller Regeringsformens krav på proportionalitet. Utredningen motiverar sitt beslut med att kommuner genom att ställa särkrav i betydande omfattning kan påverka bostädernas egenskaper på ett okontrollerbart sätt, vid sidan av de avvägningar som gjorts i BBR vad gäller ekonomi, teknik, hälsa m.m. Det anses också vara nödvändigt för att ge förutsättningar för sänkta byggkostnader och underlätta byggande av bostäder, vilket i sin tur är nödvändigt för landets arbetsmarknad och tillväxt. Det konstateras också att ställande av tekniska krav inte är en uppgift som ålagts kommuner.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen motsätter sig att en ”stoppbestämmelse” införs i PBL, som innebär att kommuner inte får ingå ett genomförandeavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnader som går utöver vad som gäller enligt PBL eller föreskrifter meddelade med stöd av PBL.

Utredningen konstaterar att införandet av en stoppregel innebär en begränsning av det kommunala självstyret när det gäller byggande på kommunal mark. En sådan begränsning får endast ske om det är proportionerligt, vilket utredningen anser att det är med hänvisning till bl.a. det allmänna intresset av att det byggs billiga bostäder. Förvaltningen ifrågasätter denna slutsats. Dels är den bakomliggande kostnadsanalysen bristfällig och ensidig och dels framstår det som oklart att stoppregeln kommer att medföra att det byggs fler bostäder än idag. Enligt förvaltningens mening torde det snarare ligga ett allmänintresse i att det utvecklas och byggs energisnåla hus eftersom det medför både lägre driftskostnader och mindre klimatpåverkan.

I utredningen berörs inte frågan om den föreslagna stoppregeln kan tänkas innebära en kränkning av egendomsskyddet enligt regeringsformen och Europakonventionen för mänskliga rättigheter (EKMR). Även om det är så att kommuner inte omfattas av detta skydd så är stoppregeln en inskränkande bestämmelse som enbart riktar sig till en viss kategori markägare – kommuner. Rimligen ska det till mycket starka skäl för att det ska vara befogat att föreskriva om sådan särbehandling. Inte heller det är utrett i betänkandet.

Sammanfattningsvis bedömer miljöförvaltningen att utredningen är mycket bristfällig både avseende problemanalysen och vid konsekvensanalysen av de uppställda förslagen. Utredningen synes ha bestämt sig för att kommuner inte ska tillåtas uppställa särkrav och sedan försökt hitta argument för denna ståndpunkt. Istället för att begränsa kommunernas arbete med att driva på teknikutvecklingen i syfte att nå av Riksdagen beslutade miljömål, borde kommunerna uppmuntras i detta arbete.

Förvaltningen ger nedan fördjupade synpunkter på utredningens underlag och konsekvensbedömningar.

Utredningens bedömning av kostnader

Utredningens samlade bedömning är att den direkta merkostnaden på grund av särkrav för uppförande av bostäder i genomsnitt uppgår till 10 – 15 %, vilken anges till helt övervägande del bero på särkrav gällande bostäders energianvändning.

Förvaltningens synpunkter på utredningens bedömning av kostnader

Förvaltningen anser att utredningens beräkning av merkostnader är bristfällig och missvisande på en rad punkter enligt nedan. Förvaltningen erfar att merkostnaden för att bygga energieffektiva flerbostadshus i Stockholm snarare ligger runt 5 %. Det bör också noteras att det finns byggföretag som menar att de kan bygga energieffektiva bostadshus utan någon merkostnad. Det ska understrykas att det inte är de största byggherrarna som uppger att de kan bygga energismarta hus till samma kostnad som byggnader som endast uppfyller BBR:s minimikrav.

Det är svårt att värdera vilka utgångspunkter som ligger till grund för de merkostnader som anges i utredningen. Dels så har kraven i BBR skärpts (övergångsbestämmelser) under den period som intervjuerna utförts och dels finns inga uppgifter om vilka skärpta nivåer på energiprestanda i de kommunala kraven som ska uppnås.

När det gäller utredningens angivelser av extrakostnader till följd av krav blandas det friskt mellan uppgifter om "pris" och "kostnader". Kostnad borde i detta sammanhang spegla byggkostnader och pris är något som kunden får betala. Vidare är det i vissa fall oklart om moms ingår eller inte samt vilka kvadratmetrar som avses.¹

Utredningens slutsats om kostnader bygger bland annat på en utredning från KTH, som har studerat merkostnader för att bygga ett klimatskal på ett småhus på 124 m² bostadsarea som ska motsvara krav på halva mängden energi jämfört med kraven i BBR i klimatzon 3, d.v.s. 45 kWh/m² A_{Temp} jämfört med 90 kWh/m² A_{Temp}. Här har KTH valt att exkludera installationerna i huset. KTH har kommit fram till att merkostnaden är cirka 1 500 – 1 800 kr/m² för klimatskalet och man konstaterar även att det är viktigt att veta om byggnadens yttermått ska vara detsamma eller om den extra isoleringen får medföra att yttermåttarna får förändras. Om isoleringen sker på bekostnad av bostadsarean minskar den till 111 m².

Miljöförvaltningen ifrågasätter också om det i praktiken blir någon merkostnad för byggprojekt där kommuner ställer särkrav vid försäljning av mark. Om en kommun ställer fördyrande krav i en markförhandling leder det sannolikt oftast till att markpriset sänks med motsvarande belopp.

¹ BOA = bostadsarea, BTA = bruttoarea (area innanför ytterväggens utsida). A_{Temp}=den area som ska användas för att ange energiprestanda och motsvarar arean innanför ytterväggens insida avsedd att värmas till minst +10 grader.

Det ska också understrykas att det såvitt är känt inte har förekommit att bostäder inte har blivit byggda därför staden har ställt för hårda miljökrav. Det förefaller därför som om utredningen försöker lösa ett "icke-problem".

Miljöförvaltningen anser att det hade varit på sin plats att nämna de olika typer av s.k. superisolering som nu introduceras på marknaden. Superisolering isolerar ungefär dubbelt så bra som traditionell isolering, vilket innebär att halva tjockleken behövs.²

Vidare kan konstateras att det är en brist i utredningen att inte beakta installationerna då t.ex. behovet av ett radiatorsystem utgår vid kravet på $45 \text{ kWh/m}^2 A_{\text{Temp}}$ vilket är en besparing. Det tillkommer dock en liten kostnad för den värme som trots allt krävs. Ett resonemang om t.ex. ventilationsåtervinning hade också varit på sin plats.

KTH kommer fram till en merkostnad på 90 000 eller 120 000 kr beroende på om bostadsarean ska minska eller vara densamma. Merkostnaden är 11 % om huset isoleras inåt motsvarande en merkostnad på $1\,560 \text{ kr/m}^2$ bostadsarea och 13 m^2 försvinner. Om huset isoleras utåt är merkostnaden $1\,822 \text{ kr/m}^2$ bostadsarea och bostadsarean är densamma. I vilken utsträckning dessa siffror är överförbara på flerbostadshus är svårt att bedöma men om förvaltningen grovt antar att så är fallet stämmer det mycket illa med utredningens bedömning om merkostnader för lägenheter. Utredningen redovisar däremot att merkostnader för kommunala särkrav medför extra kostnader på 200 000 – 300 000 kr per lägenhet eller småhus. Det är också denna siffra som stort kommunicerats i media. Detta skulle medföra extra-kostnader på cirka $2\,000 - 3\,000 \text{ kr/m}^2$ för en lägenhet räknat på BTA eller cirka $3\,000 - 4\,000 \text{ kr/m}^2$ räknat på bostadsarean. Förvaltningen kan inte tolka utredningens olika uppgifter om merkostnader som annat än väl motstridiga då man anger att det är särkostnader för energikrav som står för den dominerande delen av merkostnaderna.

Förvaltningen ifrågasätter också att sänkta byggkostnader till följd av att särkrav försvinner skulle komma slutkonsumenten till del. Byggbolagen säljer bostäder till marknadspris, vilket sannolikt innebär att sänkta byggkostnader istället ger en ökad vinst för byggbolagen eller alternativt högre markpris.

Utredningen saknar helt redovisning om de större aktörernas egna ambitionsnivåer när det gäller energiprestanda. Här finns en stor drivkraft vilken borde omnämnts. Flertalet stora aktörer har egna och höga målsättningar som är standard även där det inte ställs kommunala särkrav. Såväl JM som NCC, för att nämna några, byg-

² www.sbuf.se rapport nr 12315

ger hus med energiprestanda i intervallet $65 - 70 \text{ kWh/m}^2 A_{\text{Temp}}$. Här har man uppenbarligen vägt samman ett antal viktiga faktorer på samma sätt som Boverket gör för att komma fram till en optimal nivå, men med den skillnaden att nivån är väsentligt lägre. Även om kommersiella byggnader inte omfattas av utredningen kan det ändå konstateras att de flesta större fastighetsutvecklare har egna mål på i storleksordningen $50 \text{ kWh/m}^2 A_{\text{Temp}}$. Det innebär att man klarar stadens krav på $55 \text{ kWh/m}^2 A_{\text{Temp}}$.

Miljöförvaltningen vill framhålla att bostäder med högre energiprestanda medför en lägre kostnad för energiförbrukning för de boende. Detta innebär att ett högre inköpspris av bostaden till viss del uppvägs av lägre driftskostnader. Denna aspekt finns inte med i utredningens beräkningar. Utredningen har kort kommenterat livscykelperspektivet men har valt att inte beakta denna fråga, vilket förvaltningen anser är en stor brist.

Beräkningarna bygger också på att byggherrarna fortsätter bygga enligt nuvarande energikrav i BBR, vilket inte är möjligt om de nationella miljömålen ska uppnås.

I konsekvensutredningen beaktas inte heller att byggnaderna får ett högre marknadsvärde när de byggs energieffektivt.

Slutligen ska anmärkas att utredningsförslaget förefaller vara juridiskt-tekniskt ofärdigt. Exploateringsavtal ska endast få innehålla sådant som regleras i 6 kap nuvarande PBL. Några följdändringar föreslås inte. Nuvarande PBL reglerar överhuvudtaget inte exploateringsavtal och förslaget blir därför svårtolkat.

Utredningens redovisning av positiva konsekvenser

Under avsnittet ”positiva konsekvenser” konstateras att ett rimligt antagande är att särkraven vad gäller bostäders energianvändning i ett antal fall medfört lägre energianvändning, men att kunskaperna kring om särkraven för energianvändning verkligen har lett till lägre energianvändning generellt sett behöver bli bättre. Det konstateras också att det uppstår följdfrågor som i vilken grad en eventuell minskning av energianvändningen har haft positiva effekter på miljön och hur dessa miljövinster i så fall ska värderas.

Förvaltningens synpunkter på utredningens redovisning av positiva konsekvenser

Utredningen har tagit avstamp i negativa effekter av kommunernas särkrav. Positiva effekter har inte utretts och redovisats lika tydligt. Frågor som teknikutveckling, minskade driftskostnader, minskad klimatpåverkan och minskad miljöpåverkan behandlas summariskt och framställs som bagatellartade effekter. Miljöför-

valtningen anser att avvägningen är obalanserad och att miljö- och hälsokonsekvenser borde ha fått större tyngd i utredningen.

Av utredningen framgår att kommuner ställer särkrav på tekniska egenskaper av byggnader framförallt av miljöskäl, samt att energianvändning är vanligaste särkravet. Miljöförvaltningen bedömer att orsaken till att energianvändning är så dominerande bland särkraven är att BBR inte ställer tillräckligt hårda krav för att de nationella miljömålen ska kunna uppnås, samtidigt som det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt att bygga hus som använder i storleksordningen 50 – 55 kWh/m² A_{Temp}. Om BBR:s krav skärps så mycket att dessa av kommunerna bedöms ligga i fas med miljömål och de tekniska möjligheter som finns, bedömer förvaltningen att kommunernas särkrav med tiden kommer att minska. Dock kan inte BBR ställa krav på att hela den nationella produktionen ska baseras på de senaste tekniska landvinningarna innan dessa utvärderats.

Det finns både EU-direktiv, nationella miljömål och riksdagsbeslut som rör energianvändning i byggnader. Enligt EU-direktiv ska byggnader som uppförs efter 2018/2020 vara "nära nollenergibyggnader". Sveriges riksdag har antagit visionen att Sverige år 2050 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Riksdagen har också beslutat att Sverige ska minska energianvändningen i bostäder och lokaler med 20 procent fram till år 2020 och med 50 procent till år 2050 jämfört med 1995. Det nationella målet om "god bebyggd miljö" ska bland annat uppnås genom att energi används på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska användningen. Detta innebär att den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler minskar. Minsningen bör vara 20 procent till år 2020 och 50 procent till år 2050 i förhållande till användningen 1995.

Boverket har i en egen studie över vad som krävs för att de nationella målen till 2050 ska uppnås analyserat energiprestanda för den tillkommande nyproduktionen. Man har då kommit fram till att den genomsnittliga energianvändningen för nyproduktionen fram till 2050 ska vara 40 kWh/m² A_{Temp}. Förvaltningen har svårt att idag se att den utvecklingen kommer till stånd utan att kommunerna tar täten genom att ställa högre krav.

Stockholm har också haft enorm glädje av de särkrav som har ställts i Hammarby Sjöstad och Norra Djurgårdsstaden. Utan dessa krav hade sjöstaden aldrig blivit ett av världens mest berömda och besökta miljöprofilområden. I en ännu inte publicerad rapport har London School of Economics också kunnat konstatera att byggherrarna haft stor nytta av att delta i arbetet med sjöstaden och att de lösningar som togs fram där nu får genomslag såväl i övriga Sverige som på exportmarknaden.

Företagen uppger också att de drar nytta av Stockholms rykte som en miljöstad i absolut framkant. Ett av de grundläggande syftena bakom Norra Djurgårdsstaden är också att i ännu högre grad marknadsföra svensk miljöteknik. Det är den typen av satsningar som utredningen nu vill stoppa.

Stockholm har i budgeten för 2013 beslutat att gå vidare från de nu utpekade miljöprofilområdena till att även skapa "mikromiljöprofilområden". För att Stockholm ska behålla sitt goda rykte som en hållbarhetstänkande stad – vilket ju bl. a. ledde fram till att Stockholm blev Europas första miljöhuvudstad – krävs ständig utveckling och att de uppnådda framgångarna vårdas och förädlas. Mikroprofilområdena är ett viktigt bidrag till en sådan utveckling. Något som utredningen nu föreslår inte ska få förekomma. Inte ens om det finns intresserade byggherrar. Det kommer att drabba Stockholm som etableringsort, minska intresset för utländska företag att etablera sig i Stockholm och på sikt hota hela Sveriges anseende som ett land i miljömässig framkant.

Utredningens redovisning av övriga konsekvenser

I utredningen konstateras att energianvändning är det vanligast förekommande särkravet från kommunerna och den enskilt väsentligaste frågan att behandla. Även tillgänglighet tas upp som ett vanligt förekommande särkrav. Dessa frågor analyseras också i utredningen. Av utredningens bilagor med enkätsammanställningar framgår att särkrav även förekommer för bland annat hushållning av vatten, avfall, bullerskydd och hälsa. Dessa kommenteras inte i själva utredningen och det redovisas således inte heller vilka konsekvenser det skulle bli av att begränsa kommunernas möjlighet att ställa dessa särkrav.

Förvaltningens synpunkter på utredningens redovisning av övriga konsekvenser

Miljöförvaltningen anser att det är en stor brist att utredningens förslag om stoppbestämmelse till största delen bygger på analys och resonemang kring kommuners särkrav kring energianvändning. Konsekvenser av att ta bort möjligheterna att ställa övriga särkrav som förekommer i kommunerna analyseras inte. Vilken effekt skulle det få för kommuners möjlighet att anpassa bebyggelse efter lokala förutsättningar i de enskilda fallen? Påverkas exempelvis kommunernas möjlighet att ställa krav på trafikbuller, gröna tak, "grönytefaktor" eller "grönkompensation" av förslaget?

Om kommuners möjlighet att ställa särkrav för trafikbuller skulle stoppas, skulle det få förödande konsekvenser för bostadsbyggandet i Stockholm. Stockholm tillämpar egna avstegsfall för buller för att möjliggöra byggnation i bullerutsatta miljöer. Avstegsfallen bygger på omfattande utredningar som staden har gjort i

samverkan med bland annat länsstyrelsen, som visar att det går att bygga bostäder med god ljudkvalitet om avstegsfallens riktlinjer följs. Om staden skulle följa Boverkets rekommendationer för buller till fullo, skulle många bostadsprojekt inte kunna genomföras i Stockholm.

Man kan också fråga sig om det kommer att komma andra begränsningar i kommunernas möjligheter att planera sin samhällsutveckling. Det kan finnas andra särkrav än energieffektivitet. Gestaltning, hushöjder, färgval, service, grönområden, kompensationskrav för ianspråktaga grönytor etc. Från ett byggherreperspektiv kan ju kommunalt självstyre och lokalt planmonopol te sig kostnadsdrivande ur många aspekter.

Utredningens bedömning av om kommuners särkrav är effektiva

Utredningen ifrågasätter om kommunernas särkrav leder till teknikutveckling, eftersom kommuner ställer olika krav och byggföretagen då inte kan utveckla produkter för en stor marknad.

Förvaltningens synpunkter på utredningens bedömning av om kommuners särkrav är effektiva

Miljöförvaltningen anser att det i utredningen spekuleras kring hur kommunernas särkrav leder till teknikutveckling, utan att frågan egentligen utretts.

Förvaltningens uppfattning är att det är högst sannolikt att de krav som ställs av Stockholms stad leder till teknikutveckling. I Stockholm byggs många bostäder och det finns stora möjligheter för byggherrar att utveckla lönsamma produkter som kan användas i byggprojekt i andra delar av landet.

Det höga exploateringsstrycket i Stockholm gör att det är möjligt att ställa höga krav på till exempel energianvändning utan att det blir olönsamt att bygga. Detta driver utvecklingen framåt eftersom kraven anpassas till vad marknaden är beredd att betala. Alternativet är att samma regler ska gälla överallt, vilket innebär att bostadsbyggandet kommer anpassas till den svagaste marknaden i landet.

Förvaltningen bedömer också att den teknik- och kompetensutvecklingen som kommer av kommunernas särkrav gynnar svensk export och turistnäringen. Som exempel kan nämnas miljöprofilområdet Hammarby sjöstad, som har haft cirka 10 000 internationella besökare varje år de senaste 10 åren.

Utredningen menar att upphandlingen av Sabos s.k. "Kombohus" försvåras eller omöjliggörs till följd av kommunala särkrav. Då Kombohuset är projekterat för $60 \text{ kWh/m}^2 A_{\text{Temp}}$ med placeringsort Enköping har förvaltningen svårt att förstå den synpunkten. Tvärtom klarar Kombohuset alla kända kommunala särkrav med

undantag för Stockholm. De få kWh som fattas för att klara Stockholms krav kan enkelt klaras med utrustning som passar in i Kombokonceptet.

Utredningens bedömning av ett nationellt klassningssystem för energianvändning

Utredningen har analyserat förutsättningarna för och konsekvenserna av ett nationellt klassningssystem för bostäders energianvändning, med ett antal nivåer eller klasser baserade på mer långtgående krav än gällande minimikrav. Syftet med ett nationellt klassningssystem skulle vara att begränsa floran av kommunala särkrav men samtidigt ge kommuner möjlighet att besluta om lokala regler om byggnaders energianvändning. Utredningen redovisar ett flertal problem med ett klassningssystem där kommuner kan ställa olika krav, och avråder från att införa ett sådant.

Förvaltningens synpunkter på utredningens bedömning av ett nationellt klassningssystem för energianvändning

Miljöförvaltningen bedömer att ett nationellt klassningssystem för energianvändning skulle kunna vara fördelaktigt för såväl kommuner som byggherrar.

Utredningen berör inte att BBR redan idag hänvisar till en nyligen framtagna SIS standard där de två högsta klasserna är bättre än BBR. Klassningssystemet används bland annat för energideklarationerna. Det kan tilläggas att Boverket var pådrivande för att ta fram standarden och var även angelägen om att den skulle innehålla några klasser som var bättre än BBR.

Sveriges kommuner och landsting håller på att utveckla en modell för kommuner att ställa samordnade krav i flera steg på energieffektiva byggnader. Arbetet sker i dialog med kommuner och byggbranschen och kommer att redovisas under våren 2013. Istället för att införa en stoppregel enligt utredningens förslag, anser miljöförvaltningen att detta arbete bör stödjas. Förvaltningen anser också att man bör ändra lagstiftningen så att det är möjligt att ställa energikrav enligt detta system i detaljplaner.

I utredningen nämns att i Danmarks "lokalplan" – motsvarighet till vår detaljplan – kan bestämmas att bebyggelsen ska uppföras som lågenergibebyggelse i enlighet med en definition som återfinns i av staten fastlagda byggregler. Det redovisas dock inte några erfarenheter från denna lagstiftning, vilket förvaltningen anser är en brist.

Det finns idag också en mängd olika frivilliga klassningssystem för miljö och energi varav flertalet administreras av Swedish Green Building Council, exempelvis Leed och Breeam. Dessa krav utgår dock inte alltid från BBR. Dessa inter-

nationella klassningssystem fyller en viktig funktion för jämförelse mellan olika länder.

Man kan också vänta sig att intresset från byggherrar att vilja miljöcertifiera sina fastigheter kommer öka. Det finns en tydlig sådan trend i t.ex. USA. Det kommer att vara ett viktigt konkurrensmedel. Är det tanken att det ska förbjudas?

Utredningen syftar ju till att minska företagens möjligheter att konkurrera med miljöprestanda när det gäller vem som ska få bygga på kommunal mark.

Länsstyrelsen får en ändrad roll

Utredningens förslag

Länsstyrelsen får en ändrad roll på så sätt att de utöver att vara rådgivande gentemot kommunen under planprocessen ska kunna överpröva detaljplanen med avseende på den formella hanteringen av planen och bestämmelsernas lagstöd. Detsamma gäller för genomförandavtal. Länsstyrelsen föreslås inte längre vara första överklagandeinstans vad avser detaljplaner.

Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen är tveksam till förslaget. Visserligen skulle förslaget möjligen medföra en viss tidsvinst men länsstyrelsens beslut utgör ett viktigt underlag vid domstolsprövningen. Den är inte säkert att ett yttrande till mark- och miljödomstolen skulle få samma tyngd och bli lika väl genomarbetat som ett beslut i första instans blir.

Dessutom anlägger länsstyrelsen ofta ett något annat synsätt än domstolarna. Länsstyrelsen lägger normalt större vikt vid PBL:s grundläggande funktion att avväga olika intressen, medan domstolarna med sin vana från miljömålen oftare ser till hur en bestämmelse ska tolkas i det enskilda fallet. Den nya instansordningen för PBL-ärenden har aktualiserat denna skillnad i synsätt i flera avgöranden i Mark- och miljööverdomstolen. Måhända kommer praxis att stabiliseras och domstolarna ge större tyngd åt PBL:s grundläggande syften och funktion. Utan länsstyrelsen som första instans riskerar en sådan utveckling att fördröjas.

Kanske kan man beskriva förändringen efter maj 2011 genom införandet av den nya instansordningen, som att domstolarna tolkar PBL efter mer traditionella lagtolkningsprinciper än vad länsstyrelsen och Regeringen tidigare gjorde. Man kan knappast klandra domstolarna för att de gör juridik av PBL men möjligen var det en förbisedd effekt när riksdagen beslutade om de nya instansreglerna. Det kan

vara så att PBL behöver en översyn för att tydliggöra planlagstiftningens funktion som en "avvägningsreglering" och betoning på kommunernas mycket långtgående frihet att besluta som sin egen samhällsplanering (om nu inte utredningsförslagen ändrar denna grundläggande princip) och att nuvarande instansordning utgör ett mindre problem i sammanhanget.

Mark och miljödomstolen blir första överklagandeinstans för detaljplaner

Utredningens förslag

Mark- och miljödomstolen blir första överklagandeinstans vad avser detaljplaner.

Förvaltningens synpunkter

Se föregående svar.

Samordning av aktörer inom området byggnaders energianvändning

Utredningens förslag

Ett "Råd" inrättas som ska arbeta långsiktigt med att ta fram underlag för ställningstagande till beslut om BBR:s innehåll vad gäller energianvändning i byggnader. Rådet ska bestå av representanter för de berörda parterna Boverket, Energimyndigheten, bostadsproducenterna och kommunerna. Rådet ska arbeta långsiktigt och ta ut kompassriktningen, stödja och följa forskning, driva utvecklingen framåt genom demonstrationsprojekt, utvärdera genomförda projekt, samt förse Boverket med underlag för revidering av BBR.

Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen är positiv till att någon organisation, befintlig eller i form av ett nytt råd, får ansvar för att samordna och driva de frågor som föreslås för rådet. Frågorna bör dock drivas parallellt med att kommunerna får fortsätta att ställa särkrav. Det finns då större möjligheter att överföra erfarenheter från olika projekt i landet till BBR.

"Rådet" bör bl.a. ta sig an den huvudsakliga kritiken mot dagens BBR som att:

- Energinivån är för högt satt.
- Krav på byggnader med elvärme bör skärpas.

- Minimikravet på klimatskalet bör skärpas.

BBR innehåller redan idag en hänvisning, med stöd i gällande SIS standard, till två energiklasser som har högre krav än gällande BBR. Trots ovanstående kritik mot BBR ser förvaltningen det som en framkomlig väg att vidareutveckla denna klassning inom ramen för BBR. Dock bör rådet, gärna med stöd av departementet, bl.a. arbeta för att för att komma tillrätta med nuvarande kritik. Det kan dock kräva ett bemyndigande från regeringen gällande frågor om elvärme vilket Boverket säger sig sakna idag.

Det pågår också mycket annat utvecklingsarbete, som till exempel SIS arbete till följd av ett EU-direktiv där en primärenergi/miljöindikator för nya byggnader ska implementeras i kommande BBR. En remiss från SIS beräknas komma före sommaren. Boverket kommer med all sannolikhet att hänvisa till standarden i kommande BBR.

Bygg- och fastighetsbranschen saknar idag en plan för kommande skärpningar av BBR vilket beräknas komma 2015 och 2019. Även detta bör vara en prioriterad fråga för rådet. Rådet bör starta sitt arbete omgående och inte år 2020 som föreslås i utredningen.

Ett motiv till ovanstående är att det kan vara förvirrande med flera olika nationella regelverk. Boverket strävar långsiktigt efter en harmonisering med övriga nordiska länders regelverk vilket underlättas med ett regelverk.

Ett effektivare plangenomförande – Delbetänkande av Plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91)

Regeringen har gett Plangenomförandeutredningen i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan. Syftet med uppdraget är att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning som kan vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare, samtidigt som den skapar förbättrade förutsättningar för planeringen och byggandet i Sverige.

Utredningens förslag

- Kommunen ska som huvudregel fortsatt ska vara huvudman för allmänna platser, men enskild huvudman ska kunna väljas om beaktansvärda skäl finns. En lämplighetsprövning ska göras.

- Kommunen ska kunna ingå en gemensamhetsanläggning tillsammans med fastighetsägare och gemensamt ansvara för utförande och förvaltning av en anläggning.
- Det bör utredas närmare om PBL-ärenden ska överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. Även om länsstyrelsens roll behålls, föreslås organisationens resurser i större utsträckning användas för rådgivning och uppföljning av formella brister hos kommunerna på PBL-området.
- Lantmäterimyndighetens roll i detaljplaneprocessen stärks genom att det i PBL införs bestämmelser om vad myndigheten ska verka för i samrådet och yttra sig om i granskningsskedet.
- En ny modell provas för finansiering av gator och allmänna platser. Det lämnas en rad förslag till förändringar rörande hur kostnader ska fördelas och tas ut.
- Exploatersbestämmelserna tas bort från PBL, eftersom de inte längre behövs. Ersättningsfrågor bör avgöras enligt expropriationslagen i likhet med andra inlösensituationer i PBL. Länsstyrelsens prövning slopas därmed. En bestämmelse införs i anläggningslagen.
- Exploateringsavtalen lagregleras genom PBL, och bör omfatta de exploateringsavtal som tecknas mellan en kommun och en byggherre om bestämmelser för genomförande av detaljplan. Gränserna för parternas åtaganden och skyldigheter i ett exploateringsavtal tydliggörs genom nya bestämmelser i 6 kap. PBL. Ett exploateringsavtal får avse åtagande av en byggherre att ombesörja eller finansiera åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.
- Det ska finnas ett politiskt beslutat program för exploateringsavtal senast när ett planbesked lämnas enligt 5 kap. 5 § PBL eller i samband med annat kommunalt beslut att påbörja en planläggning.

- Om det finns ett förslag till exploateringsavtal ska det i huvudsak följa samma rutiner för samråd som ett förslag till detaljplan enligt PBL, i syfte att tillgodose kraven på ökad offentlighet och insyn i avtalen.

Förvaltningens synpunkter

Enligt förslaget ska exploateringsavtal lagregleras genom PBL, och bör omfatta de exploateringsavtal som tecknas mellan en kommun och en byggherre om bestämmelser för genomförande av detaljplan. Enligt förslaget till lagtext i 6 kap. 20 § PBL ska ett exploateringsavtal endast få avse åtagande av en byggherre att ombesörja eller finansiera åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

Miljöförvaltningen kan inte se att det redovisas huruvida denna bestämmelse eller andra förändringar enligt förslaget innebär begränsningar för kommuner att ställa krav på till exempel energiförbrukning eller andra miljöprestanda i exploateringsavtal. Förvaltningen anser att utredningen tydligare bör redovisa dessa frågor. Frågeställningen har en nära koppling till det andra betänkandet (SOU 2012:86).

Enligt förslaget till ny 6 kap 21 § PBL får ett exploateringsavtal enligt PBL inte innehålla ett åtagande för en byggherre att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning, omsorg och andra verksamheter, som kommunen har en skyldighet enligt att tillhandahålla.

Av författningskommentaren (sid 314) framgår att ”bestämmelsen är ny och grundar sig på överväganden i avsnitt 5.6.4. En kommun får inte teckna exploateringsavtal med innebörd att byggnader för de grundläggande kommunala skyldigheterna som t.ex. förskola, grundskola, bibliotek och äldreomsorg ska bekostas av byggherren. Ett avtal som strider mot denna föreslagna inskränkning torde kunna bli föremål för laglighetsprövning enligt 13 kap. 1 §. Givetvis kan kommunen ingå avtal med byggherrar om byggnader av det angivna slaget ska uppföras, men det får då ske med kommunal finansiering och under iakttagande av tillämpliga upphandlingsregler.”

Förvaltningen kan inte överblicka om det utgör en begränsning för kommunen att träffa överenskommelse om att en viss byggnad ska t.ex. inrymma lokaler för en förskola eller gruppboende. Självklart bör dessa lokaler finansieras genom sedvanlig hyresbetalning, men det är ju inte alltid som verksamheten ska bedrivas i kommunal regi utan avsikten kan vara att en privat anordnare ska driva verksamheten. Kommer den föreslagna bestämmelsen att försvåra eller rent av omöjliggöra sådana överenskommelser?

I 4 kap 5 § PBL föreslås ett tillägg som innebär att i kvartersmark för enskilt byggande får endast ingå mark och anläggningar som lämpligen utförs och förvaltas av enskilda. Avsikten är att begränsa exploatörers möjlighet att överlåta anläggningen (kajer och sopsugsanläggningar nämns särskilt) på tillkommande fastighetsägare/bostadsrättsinnehavare som ännu inte kommit in i processen när exploateringsavtalet tecknas. Syftet är att anläggningar som kräver särskild skötsel ska tas om hand av kommunen.

Frågan har varit uppe i olika sammanhang när det gäller sopsugsanläggningar. Från byggherrehall har anförts det blir för svårt för bostadsrättsföreningar att genom en samfällighet sköta en sopsugsanläggning. Uppenbarligen har sådana lösningar skapat svårigheter vid försäljning av nybyggda lägenheter. Från principiella utgångspunkter anser förvaltningen att det ter sig märkligt att den som är beredd att i kooperativa former förvalta en fastighet inte skulle kunna ingå i en samfällighet som har ansvaret för en sopsug. Sådana lägenhetsköpare borde överväga att söka sig till en annan upplåtelseform. Det finns för övrigt gott om exempel på bostadsrättsföreningar och samfälligheter som handhar långt mycket mer tekniskt komplicerade anläggningar.

Förvaltningen har dock insett att tveksamheten inför att sköta en sopsug uppenbarligen är en realitet. Förvaltningen har därför förordat att staden frivilligt tar på sig ett större ansvar för driften av en sopsugsanläggning eftersom det ofta är ett bra sätt åstadkomma en hållbar avfallshantering. Självklart ska i sådana fall kommunen ta betalt för driften på lämpligt sätt. Det är dock att gå till överdrift att förbjuda kommunen att träffa överenskommelse om att t.ex. sopsugar ska bedrivas av en samfällighet.

Utredningen har inte heller berört vilken avgift som kommunen i sådana fall skulle kunna ta ut av de fastighetsägare som är anslutna till sopsugen. Eftersom det är fråga om avfallshantering är det inte helt självklart att man kan fastställa ett individuellt pris för en sådan driftskostnad. Det borde ha övervägts närmare av utredningen. Det gäller särskild som en ny avfallslagstiftning är på gång och där frågan om möjligheterna för verksamheter som bedrivs i bostadsfastigheter att använda den kommunala sophämtningen inte är utklarad.

Slut



Bilagor

1. Sammanfattning från Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom enhetliga och förutsägbara byggregler. Delbetänkande av Byggkravsutredningen (SOU 2012:86). Hela betänkandet finns att ladda ner på www.regeringen.se
2. Sammanfattning från Ett effektivare plangenomförande. Delbetänkande av Plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91). Hela betänkandet finns att ladda ner på www.regeringen.se