

PM 2013:184 RI (Dnr 001-1397/2013)

Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar (S2013/6411/PBB)

Remiss från Socialdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar” (S2013/6411/PBB) hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Socialdepartementet har remitterat en promemoria som innehåller ett förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900), (PBL), med innebörden att en kommun inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, genomförande av detaljplaner och andra ärenden enligt PBL. Om en kommun ställer sådana egna krav är dessa krav utan verkan.

Promemorian innehåller även ett förslag till ny lag om kommunala markanvisningar med innebörden att en kommun ska ha en policy för markanvisningar.

Syftet med både den nya lagen och förtydligandet i PBL är att öka transparensen och konkurrensen i framförallt kommunala avtalsförhandlingar för att på så sätt effektivisera byggprocessen.

Remissen finns att läsa i sin helhet på regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/sb/d/16815/a/224421> .

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen har svarat med ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen avstyrker i sitt yttrande förslaget att införa en ändring i PBL som innebär att en kommun inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper. Förvaltningarna avstyrker även förslaget till ny lag om kommunala markanvisningar.

Mina synpunkter

Att regeringen just nu genomför en mängd utredningar i syfte att röja hinder för ökad bostadsproduktion är mycket lovvärt. I detta fall innebär dock förslagen ett kraftigt ingrepp i det kommunala självstyret. I vår vision för Stockholm 2030 – ”Ett Stockholm i världsklass” slår vi fast att Stockholm år 2030 ska vara världsledande i att utveckla, kommersialisera och tillämpa ny energi- och miljöteknik samt vara en stad där nya stadsutvecklingsprojekt skapas vilka utgör internationella föredömen. Om förslagen i den promemoria som Socialdepartementet nu har skickat på remiss genomförs får det omfattande konsekvenser för miljöarbetet i Stockholm och staden kommer med stor sannolikhet inte att kunna nå upp till sina klimatmål. Utan möjligheten att ställa särkrav hade Hammarby Sjöstad heller aldrig blivit ett av världens mest besökta miljöprofilområden och Norra Djurgårdsstaden hade inte kunnat komma till stånd. Dessa områden har starkt bidragit till att utveckla svensk miljöteknik, något som inte bara är till gagn för Stockholm och Sverige utan hela byggindustrin.

Förslaget har även helt förbisetat att olika typer av särkrav används för att möjliggöra bostadsbyggande som annars inte skulle kunna genomföras i exempelvis bullerutsatta områden eller platser nära en trafikled. I dessa fall krävs det särkrav i form av inglasade balkonger, brandtåliga fasader, ökad isolering m.m. för att bostäder ska kunna byggas. Bara när det gäller industribuller så riskerar förslaget att omyndiggöra planer på 10 000-15 000 bostäder i Stockholm.

Ett förbud mot särkrav riskerar den positiva miljöutveckling som vi har sett i byggbranschen de senaste åren. Stockholms stad har därför sedan tidigare framfört att man föredrar att jobba genom frivillighet för att hantera behovet av enhetliga krav på energisidan.

Kommuner är, i likhet med andra fysiska och juridiska personer skyddade mot oproportionerliga ingrepp i äganderätten. Bestämmelser om begränsningar i kommunernas rätt att använda sin egendom på ett i övrigt lagligt sätt vore att begränsa äganderätten på ett sätt som inte står i proportion till vad staten vill uppnå med regleringen. De föreslagna förändringarna i PBL strider mot det kommunala självstyret och inskränker kommunernas rätt till sin egendom, vilket också utredningen inför lagförslaget (SOU 2012:91) konstaterade.

Förslaget skiljer tomträttsupplåtelse från försäljning eftersom kommunen vid tomträttsupplåtelse agerar som fastighetsägare. Stockholms stad anser att detta resonemang är felaktigt. Kommunen agerar som fastighetsägare även vid markanvisningar och exploateringsavtal rörande kommunens egen mark. Staden håller inte med om att markförsäljning innebär att staden ställer krav enligt PBL eller att detta är att betrakta som myndighetsutövning.

Med anledning av en detaljplaneläggning och markexploatering ingår staden olika avtal med exploatören. Beroende på tidsskede i processen och markägarförhållande benämns avtalen olika och innehåller olika regleringar. Enligt promemorian ska lagregleringen endast bli tillämplig på avtal som staden träffar i egenskap av planmyndighet och inte i egenskap av fastighetsägare. Definitionen av olika avtal är otydlig i promemorian och det framgår inte med tydlighet vilka avtal som kommer att träffas av den föreslagna regleringen.

Sammantaget kan sägas att Stockholms stad avstyrker promemorians förslag till nya lagregleringar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar” (S2013/6411/PBB) hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 6 november 2013

STEN NORDIN

Bilaga

Remissen Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar, sammanfattning och författningsförslag.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Socialdepartementet har remitterat promemorian *Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar (S2013/6411/PBB)* till staden för besvarande.

I promemorian lämnas ett förslag på ändringar i PBL som innebär att en kommun inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, genomförande av detaljplaner och andra ärenden enligt PBL. Om en kommun i ett ärende ställer sådana egna krav är dessa krav utan verkan.

Förslaget syftar till att förhindra att kommunen i egenskap av myndighet kan påtvinga någon krav på andra tekniska egenskaper än de som följer av plan- och byggförordningen och Boverkets byggregler och det spelar ingen roll i vilken form kravet ställs, t.ex. om det sker i en detaljplan, i ett bygglov eller i ett avtal.

Om kommunen bryter mot den föreslagna regleringen föreslås att sådana krav blir utan verkan. Exempelvis kommer ett avtalsvillkor i ett överlåtelseavtal, där villkoret avser sådana särkrav som det nu är fråga om i syfte att hålla köpet svävande, att utgöra en nullitet. Enligt promemorian ska frågan om ett villkor är utan verkan eller inte prövas i domstol.

Den föreslagna regleringen ska endast gälla då kommunen agerar som myndighet och inte då kommunen agerar i egenskap av fastighetsägare eller byggherre. Promemorian föreslår inte någon särskild tillsynsfunktion.

I promemorian föreslås vidare att det införs en ny lag med krav på att alla kommuner som anvisar mark för bebyggande, ska ha antagit riktlinjer för markanvisningar och att det av dessa riktlinjer ska framgå kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

Syftet är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för att nya byggnadsverk ska komma till stånd.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen har svarat med ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 8 oktober 2013 har i huvudsak följande lydelse.

I Byggkravsutredningens delbetänkande föreslogs en s.k. stoppbestämmelse i PBL som skulle innebära att kommuner inte får ingå genomförandeavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnader som går utöver vad som anges enligt PBL eller föreskrifter meddelade med stöd av PBL. I den nu aktuella promemorian föreslås att det

införs en bestämmelse i PBL som innebär att en kommun inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, genomförande av detaljplaner och andra ärenden enligt PBL.

Förvaltningarna konstaterar att förslaget i promemorian inte går på stadens linje när det gäller kommuners möjlighet att ställa egna krav på byggtekniska egenskaper. I promemorian argumenteras emot de synpunkter och argument som staden framförde i yttrande över Bygghörsutredningens delbetänkande.

Förvaltningarna anser att förslaget är lagtekniskt felaktigt och blandar ihop offentlighetsrättsliga och civilrättsliga principer. Förslaget motiveras med att kommunens markanvisningar kan ses som en indirekt del av planmonopolet. Det är ett synsätt som inte har stöd i lagstiftningen. Beslut när kommunen upplåter egen mark och villkoren för markförsäljning regleras inte av PBL.

Om förslaget genomförs finns risk att bostadsbyggandet i Stockholm minskar och att syftet med förslaget, att underlätta bostadsförsörjningen, motverkas.

Utän dessa kommunala särkrav hade Hammarby Sjöstad aldrig blivit ett av världens mest berömda och besökta miljöprofilområden. Ett grundläggande syfte med Norra Djurgårdsstaden är att i ännu högre grad marknadsföra svensk miljöteknik. Det är den typen av satsningar som Socialdepartementet nu vill stoppa.

Det kommer inte enbart att drabba Stockholm som etableringsort, minska intresset för utländska företag att etablera sig i Stockholm utan på sikt även att hota hela Sveriges anseende som ett land i miljömässig framkant.

Förvaltningarna menar också att det inte finns något samband mellan de tekniska särkraven som Stockholms stad ställt och det faktiska utfallet för bostadsbyggandet i staden. Nivåerna på bostadsbyggandet i Stockholms stad är mycket tillfredställande och i nivå med de mål som staden satt upp. Enligt Länsstyrelsen i Stockholm är Stockholms stad en av de få kommuner som levererar i enlighet med de nivåer som angett i RUF. Stockholms stad uppnår därmed såväl kommunala som regionala krav.

Särkrav driver utvecklingen framåt

Många kommuner har högt ställda mål i sina klimat- och hållbarhetsambitioner och ställer krav, där det är möjligt för att uppnå målen. Ofta ligger kommuner och städer långt före nationella mål och riktlinjer, och de lär av varandra och samverkar.

I stadens vision för 2030 – ”Ett Stockholm i världsklass” beskrivs bl.a. att Stockholm 2030 ska vara världsledande i att utveckla, kommersialisera och tillämpa ny energi- och miljöteknik liksom en stad där nya stadsutvecklingsprojekt skapas vilka utgör internationella föredömen.

Hammarby Sjöstad har under lång tid rönt stor internationell uppmärksamhet och därigenom placerat Stockholm på kartan över städer som utvecklar det hållbara stadsbyggandet.

Nu står Stockholm delvis inför nya miljöutmaningar. Att förena städers växande med en ansvarsfull energiförsörjning är globalt sett en strategisk utvecklingsfråga. Samtidigt är det nödvändigt att genom olika former av energieffektiviseringsåtgärder minska den totala energianvändningen i bostäder, anläggningar och inte minst för transporter.

Erfarenheterna från Hammarby Sjöstad ska tas till vara och två större bostadsprojekt ska planeras för en tydlig miljöprofil. Norra Djurgårdsstaden, som deltar i Clinton Climate Initiative, CCI, och Västra Liljeholmen, är större miljöprofilområden där ny miljöteknik kan visa vägen för hållbara lösningar och stadsmiljöer i världsklass. Miljöprofilområdena tjänar tre viktiga syften:

- Miljöprofilområdena ska befästa Stockholms position som en ledande huvudstad i klimatarbetet
- Miljöprofilområdena ska stödja marknadsföringen av svensk miljöteknik
- Miljöprofilområdena ska vara föregångare som utvecklar ny teknik som senare kommer allt bostadsbyggande i Stockholm till godo

Stockholms stad har även beslutat att arbeta med s.k. mikromiljöprofilområden, småskaliga miljöspetsområden, för att driva på utvecklingen och se till att Stockholm behåller sitt försprång som världsledande miljöhuvudstad.

Nationellt och inte minst regionalt finns företag som ligger i frontlinjen inom miljö- och energitekniksektorn. För Stockholms del bedöms denna bransch ha goda förutsättningar att bli än mer framgångsrika på en internationellt växande marknad.

Ett sätt att stimulera denna utveckling är att Stockholm kan erbjuda tillämpningsmöjligheter för teknik- och system-utveckling. Samtidigt kan staden verka för och understödja exponering av svenskt kunnande kring stadsutvecklingsfrågor och svensk miljöteknik

Vid ett seminarium som Malmö stad och Lunds kommun arrangerade i höstas fick den regionala byggbranschen ge sina synpunkter på hur det varit att arbeta efter de lokala särkraven. Det framfördes det faktum att Malmö har legat i framkant inom detta område har drivit utvecklingen av byggföretagens egen produktion framåt.

Författningsförslaget, om att en kommun inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, kommer på allvar att begränsa dessa möjligheter. Internationellt uppmärksammade projekt som Hammarby Sjöstad och Norra Djurgårdsstaden skulle vara svåra att förverkliga utifrån de föreslagna lagändringarna.

Förslaget om att en kommun inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper strider också mot den nationella innovationsstrategin som antogs av regeringen i oktober 2012.

”Tidig utveckling av standarder inom områden som miljö-, it- bio- och nanoteknik kan underlätta framväxten av nya marknader och därmed driva innovation.”

Detta innebär till exempel att innovationspolitiska insatser för att möta globala samhällsutmaningar inom klimat- och miljöområdet behöver innefatta såväl insatser för att ta fram ny kunskap eller teknik som insatser för att stimulera framväxten av marknader för nya lösningar.

Innovation kan vara nya produkter eller tekniska lösningar. Det kan också vara nya sätt att planera och utveckla städer, landsbygder och boendemiljöer.

Tekniska egenskapskrav behöver inte innebära att byggandet blir dyrare

Förvaltningarna ifrågasätter utredningens samlade bedömning att den direkta merkostnaden för uppförande av bostäder i genomsnitt uppgår till 10 till 15 procent, vilken till helt övervägande del beror på särkrav vad gäller bostäders energianvändning. Förvaltningarna erfar att merkostnaden för att bygga energieffektiva flerbostadshus i Stockholm snarare ligger runt fem procent.

Förvaltningarna anser att Socialdepartementets bedömning om ökade byggkostnader har stora brister och att utredningen bortser från sänkta livscykelkostnader till följd av sänkta driftkostnader. 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. När fler projekt byggs med högre hållbarhetsprestanda minskar sannolikt produktionskostnaderna successivt i takt med ökade produktionsvolymen och teknikutveckling.

Förvaltningarna 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.

Regeringen beslutade den 19 september 2013 att be Boverket i uppdrag att se över och skärpa energikraven för byggnader. Förvaltningarna anser att Boverkets uppdrag om skärpta energikrav borde ha redovisats innan förslaget till gemensamma byggregler offentliggjorts. Boverkets förslag till nivåer för energihushållning kommer att vara helt avgörande för vilka konsekvenser förslaget om gemensamma byggregler slutligen kommer att få för det framtida bostadsbyggandet i Stockholms stad.

Förvaltningarna anser också att förslaget från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) att enas om särskilda energiklasser är ett bättre sätt att genom frivillighet hantera behovet av enhetliga krav på energisidan. SKL:s förslag innebär att man enas om vissa ambitionsnivåer. Det innebär att det inte längre ska förekomma små omotiverade skillnader i olika kommuners krav, men att det är möjligt att välja mellan gemensamt definierade ambitionsnivåer.

Förvaltningarna 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.

Exempel på övriga särkrav och egenskapskrav som inte behandlas av detta förslag är bl.a. användningen av särskilda byggmaterial med mindre klimatpåverkan, byggmaterial som uppfyller miljöstyrningsrådets krav på giftfritt byggande, föreskrifter om själva byggprocessen som reducerar klimatpåverkan samt krav på byggherren att anlita lokalt logistikcenter under byggskedet.

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, ”grönnytefaktor” eller ”grönkompensation” av förslaget?

Om förslaget mot förmodan går igenom anser förvaltningarna att det är nödvändigt att staten möjliggör för någon form av miljöprofilprojekt som fortsatt driver miljöteknikutvecklingen framåt.

Särkrav möjliggör bostäder som annars inte kan byggas

Förslaget har helt förbisett att särkrav också används för att möjliggöra bostadsbyggande som annars inte skulle gå att genomföra. Det behövs ett förtydligande att kommuner får ställa egenskapskrav i planbestämmelser enligt PBL när det är en förutsättning för att en detaljplan ska innebära en lämplig markanvändning. Exempelvis krävs ibland bestämmelser om brandtålig fasad eller visst tekniskt utförande för att klara en explosion vid olycka vid farliga transporter när bostadsprojektet ligger nära en trafikled. Även vid översvämningrisk eller svåra markförhållanden kan tekniska egenskapsbestämmelser vara nödvändiga för att säkerställa att bebyggelsen blir lämplig och t.ex. att en byggnad nära vatten inte skadas vid översvämning.

Om kommunen inte får möjlighet till sådana egenskapsbestämmelser hindras en del av kommunens bostadsbyggande.

Tillgänglighet - Bygg rätt från början!

De föreslagna lagändringarna kommer inte enbart att slå mot kommunala energikrav utan även mot stadens höga ambitioner beträffande tillgänglighet.

Alla aktörer som medverkar vid ny- och ombyggnad av den fysiska miljön har möjligheten och ansvaret att påverka hur väl den slutgiltiga miljön kommer att fungera för personer med funktionsnedsättning.

För att lagkrav och målsättningar ska kunna uppfyllas måste tillgänglighet och användbarhet finnas med redan från början i översikts- och detaljplanearbetet samt när bostäder, gatu- och parkmiljöer utformas och byggs. Om tillgänglighetsaspekten finns med från början kan lösningen bli en naturlig del av helheten och utformad efter platsen. Bostadsanpassningsåtgärder som måste göras i efterhand blir oftast dyra för samhället och inte lika väl anpassade till omgivningen.

Sveriges Kommuner och Landsting konstaterar i ett särskilt yttrande att *”kommunernas kostnader för bostadsanpassning översteg en miljard kronor år 2011 och att det inte finns några tecken på att kostnaden kommer att minska. År 2030 beräknas mer än var femte svensk vara äldre än 65 år. Vikten av att undvika dyra ombyggnationer genom att bygga rätt från början är uppenbar. I framtiden kommer samhället att ha ett stort och kostsamt ansvar för att boendemiljöer är fullt tillgängliga med möjlighet till kvarboende och vård i hemmet. I den gällande situationen med enhetliga krav på tillgänglighet finns det risk att några bostäder, exempelvis studentbostäder byggs med onödigt höga krav och därmed blir dyra, medan bostäder för en åldrande befolkning som kan vara fallet i många kommuner behöver byggas mer tillgängliga än byggreglernas lägstanivå.”*

Utdrag ur lagpromemorian Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar: *”Viss risk för konsekvenser för bebyggelsens tillgänglighet finns i de kommuner som ställer skärpta krav på tillgänglighet. Ett genomförande av förslaget kan härigenom på sikt medföra marginell ökning av antalet bostadsanpassningsärenden.”*

Förvaltningarna delar delvis denna oro men saknar grund för Socialdepartementets analys. Att det skulle handla om en marginell ökning av antalet bostadsanpassningsärenden skulle således behöva utredas närmare.

Den kommunala självstyrelsen, egendomsskyddet och rätten att teckna avtal

Kommuner är, i likhet med andra fysiska och juridiska personer, genom grundlagarna, såväl regeringsformen som europakonventionen och EU-fördraget, skyddade mot oproportionella ingrepp i äganderätten. Bestämmelser om begränsningar i kommunernas rätt att använda sin egendom på ett i övrigt lagligt sätt är ett expropriativt ingrepp i äganderätten och dessutom ett ingrepp som inte står i proportion till vad staten vill uppnå med regleringen. Förvaltningarna är också kritiska till att utredningen inte prövat att det finns andra och bättre alternativ att uppnå syftet med förslaget (bl.a. det tidigare nämnda arbetet vid Boverket och SKL:s förslag om energiklasser, se sid 6, och/eller en analys av effekterna av en generellt höjd kravnivå för de nio egenskapskraven i Boverkets föreskrifter).

Kommuner har ett ansvar för att förvalta sin egendom och det är då upp till kommunerna själva att, på samma sätt som staten och enskilda aktörer, besluta om på vilket sätt egendom i form av t.ex. mark ska användas och vilka krav som civilrättsligt kan ställas vid en försäljning. De föreslagna förändringarna i PBL strider mot den kommunala självstyrelsen och inskränker kommunernas rätt till sin egendom, vilket också utredningen inför lagförslaget (SOU 2012:91) konstaterade: ”I de situationer där kommunen är markägare innebär utredningens förslag en inskränkning i handlingsutrymmet.” Utredningen bedömde dock att inskränkningen är nödvändig för att underlätta byggandet av bostäder, vilket i sin tur är nödvändigt för landets tillväxt.

Förvaltningarnas invändningar innebär att förbudet mot tekniska egenskapskrav inte enbart avser kommunen som planmyndighet utan även staden som fastighetsägare och stadens möjligheter att sluta markanvisningsavtal. Enligt förvaltningarna är det en märklig ordning att genom en bestämmelse i PBL begränsa kommunens civilrättsliga möjligheter att avtala om villkor när kommunen säljer egen mark.

I förslaget begränsas kommunens möjligheter att ställa krav när kommunen agerar som myndighet. Däremot hindrar inte förslaget att kommunen ställer krav vid civilrättslig försäljning eller när marken upplåts med någon form av nyttjanderätt.

Förslaget skiljer tomträttsupplåtelse från försäljning eftersom kommunen vid tomträttsupplåtelse agerar som fastighetsägare. Förvaltningarna anser att detta resonemang är felaktigt. Kommunen agerar som fastighetsägare även vid markanvisningar och exploateringsavtal rörande kommunens egen mark. Förvaltningarna håller inte med om att markförsäljning innebär att staden ställer krav enligt PBL eller att detta är att betrakta som myndighetsutövning.

Om en kommun bryter mot den föreslagna regleringen och ändå ställer krav på andra tekniska egenskaper än gällande föreskrifter, är sådana krav utan verkan. Förvaltningarna vill framhålla att priset på marken är en funktion av de krav som kommunen ställt upp vid överlåtelsen. Om ett byggföretag frångår ett sådant avtal kan företaget därmed tillgodogöra sig en otillbörlig vinst.

Förvaltningarna anser också att det är oklart om det är möjligt för en kommun att välja det miljövänligaste alternativet om flera byggherrar tävlar eller ansöker om samma markområde i kommunen. Vilka urvalskriterier i val av byggherre är tillåtna och vilka strider mot föreslagen lagstiftning?

Slutsats

Förvaltningarna konstaterar sammanfattningsvis att förslaget om att kommuner inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, genomförande av detaljplaner och andra ärenden enligt PBL, innebär en begränsning i egendomsskyddet och det kommunala självstyret.

Förvaltningarna konstaterar vidare att förslaget kommer att få förödande konsekvenser för miljöarbetet i Stockholms stad. Utan dessa särkrav hade Hammarby Sjöstad aldrig blivit ett av världens mest berömda och besökta miljöprofilområden. Även om en översyn av krav och nivåer i Boverkets byggregler görs för att anpassas till den rådande utvecklingen och de nationella klimat- och miljömålen riskerar även dessa nya krav att på relativt kort sikt innebära en begränsning för innovation och teknikutveckling.

Förvaltningarnas bedömning är att miljöteknikutvecklingen inom byggbranschen

kommer att avta eller stagnera när det inte längre finns en motor som driver på utvecklingen. Även om byggherrar fortsatt har möjlighet att på eget initiativ gå längre än Boverkets byggregler kräver, är förvaltningarnas bedömning att det i de flesta fall är osannolikt att så sker i konkurrens med andra byggföretag som saknar sådana ambitioner.

Förutsättningarna för landets kommuner är också olika och det måste därför vara möjligt för kommuner och regioner att ställa olika krav utifrån rådande förutsättningar.

Kontoren är fortsatt mycket negativ till förslaget och hänvisar för övrigt till de synpunkter som tidigare framförts av staden i svaret på remissen SOU 2012:86 "*Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. Delbetänkande av Byggkravsutredningen.*" Förvaltningarna avstyrker förslaget att förbudet även ska omfatta markanvisningsavtal.

Det övergripande syftet med kommunens markanvisningsavtal är att vara ett led i kommunens markpolitik att genomföra stadens visioner och att förverkliga nya stadsutvecklingsprojekt. Förslaget innebär att markanvisningsavtal begränsas till att enbart avse plangenomförande på ett sätt som strider mot kommunens intresse som markägare. Om förslaget ändå genomförs anser förvaltningarna att det är nödvändigt att lagen medger undantag för särskilt uttalade pilotprojekt som gör det möjligt för staden att satsa på miljöprofilprojekt.

Förvaltningarna anser vidare att energikraven i Boverkets byggregler ska vara satta på en sådan nivå att EU-direktiv, nationella miljömål och riksdagsbeslut gällande energianvändning kan uppnås. Dessutom måste ett förtydligande göras att egenskapskrav är tillåtna när byggnadens utförande är en förutsättning för att markanvändningen enligt en detaljplan ska anses lämpligt.

Som förslaget i promemorian är utformat ska frågan om ett krav är utan verkan eller inte prövas i domstol. Om kommunen t.ex. vägrar ett startbesked eller ställer vissa krav i ett bygglov kan kommunens beslut överklagas och överinstanserna får då avgöra om kommunens beslut har stöd i plan- och byggförordningen och Boverkets byggregler eller om kravet i övrigt strider mot regleringen. På motsvarande sätt kan ett avtalsvillkor komma att prövas i allmän domstol.

Med anledning av en detaljplaneläggning och markexploatering ingår staden olika avtal med exploatören. Beroende på tidsskede i processen och markägarförhållande benämns avtalen olika och innehåller olika regleringar. Enligt promemorian ska lagregleringen endast bli tillämplig på avtal som staden träffar i egenskap av planmyndighet och inte i egenskap av fastighetsägare. Definitionen av olika avtal är otydlig i promemorian och det framgår inte med tydlighet vilka avtal som kommer att träffas av den föreslagna regleringen.

Vidare råder det en osäkerhet kring vilken betydelse den föreslagna lagregleringen får för de avtal som berörs. Ett krav som är utformat som ett avtalsvillkor mellan staden och exploatören ska enligt förslaget kunna komma att prövas i allmän domstol. Det framgår dock inte vem som ska vara behörig att föra en sådan talan och under hur lång tid från avtalstecknandet som ett villkor ska kunna komma att bli föremål för en sådan prövning. Mot denna bakgrund anser förvaltningarna att det föreligger sådana brister i promemorian att det inte går att bedöma vilka konsekvenser den föreslagna lagregleringen skulle få för staden.

Mot bakgrund av vad som anförts avstyrker förvaltningarna förslaget.

Förslag till lag om kommunala markanvisningar

Promemorian innehåller också förslag till en ny lag om kommunala markanvisningar. Den nya lagen innebär bland annat att kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

Med markanvisning avses en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre

som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande.

Syftet med den nya lagen är att öka transparensen och konkurrensen i framför allt kommunala avtalsförhandlingar för att på så sätt effektivisera byggprocessen.

Stockholms stad har sedan många år tillbaka en uttalad markanvisningspolicy. Här utgör en markanvisning en option att under viss tid och på vissa villkor ensam få förhandla med staden om förutsättningarna för genomförandet av ny bostadsbebyggelse eller annan exploatering inom ett visst markområde som staden äger.

Förvaltningarnas bedömning är att kommunens markanvisnings-policy motsvarar det lagkrav som föreslås. Likabehandlingsprincipen i kommunallagen gäller all verksamhet och hindrar exempelvis att markanvisningar behandlas godtyckligt och osystematiskt.

Förvaltningarna anser därför inte att en ny lag om markanvisningspolicy är behövlig.

Vidare kan sägas att det inte finns någon lagstadgad skyldighet för kommuner att äga mark för bostäder, bygga bostäder eller äga bostadsföretag. Det torde därmed vara fel att lagreglera om hanteringen av markanvisningar.

Mot denna bakgrund avstyrker förvaltningarna förslaget även i denna del.