



2013-04-17

Sveriges Byggindustriers remissvar på betänkandet "Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav" (SOU 2012:86) samt remissvar på betänkandet "Ett effektivare plangenomförande" (SOU 2012:91)

Sveriges Byggindustrier är de enskilda byggföretagens bransch- och arbetsgivarorganisation och organiserar ca 3 200 bygg-, anläggnings- och specialföretag. Sveriges Byggindustrier har tagit del av utredningens förslag och vill framföra följande synpunkter.

Sammanfattning

- Bostadsbyggandet i Sverige måste bli enklare och billigare. Därför behövs entydiga nationella byggregler.
- Sveriges Byggindustrier ställer sig helt bakom de förslag som utredningen lagt fram vad gäller att införa en stoppbestämmelse i PBL som innebär att kommunen inte får ingå ett genomförandeavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskapskrav på byggnader som går utöver vad som gäller enligt PBL eller föreskrifter meddelade med stöd av PBL.
- Sveriges Byggindustrier anser att det är Boverkets byggregler (BBR) som ska reglera kraven på byggnader. Egenskapskrav på byggnader bör vara desamma över hela landet förutom en justering för olika klimat när det gäller energikraven. Detta för att möjliggöra en högre grad av industriellt byggande och därmed lägre kostnader för bostadsbyggande.
- För att lågenergihusbyggandet ska ta fart behövs en väl fungerande nationell (minst) marknad där byggföretagen kan utveckla olika koncept i konkurrens.
- Sveriges Byggindustrier instämmer i utredningens analys av konsekvenserna av kommunala särkrav avseende tekniska egenskaper.
- Sveriges Byggindustrier stödjer bedömningen att Boverket, Energimyndigheten, bostadsproducenterna och kommunerna ska samverka kring att ta fram underlag för beslut om byggreglernas innehåll. Om kemikalier, material och andra frågor ska hanteras bör även Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket m.fl. delta. Det bör vara möjligt att använda Boverkets Byggråd och myndighetens befintliga budget för detta ändamål. Det kräver att dock Byggrådets arbete och mandat förändras och att det utökas så att ovan nämnda aktörer får plats. Sveriges Byggindustrier deltar gärna i arbetet.

Postadress
Box 5054, 102 42 Stockholm

Besöksadress
Storgatan 19

Servicebolag
Sveriges Byggindustrier
Service AB

Organisationsnr
556061-2524

Telefon
08-698 58 00

Telefax
08-698 59 00

E-post
info@bygg.org

Internet
www.bygg.org

- Miljöstyrningsrådet och SKL:s arbete med frivillig samordning av energikrav är inte ett reellt alternativ till en stoppregel. De förslag som hittills presenterats har varit så krångliga så att de snarare skulle försvåra för upphandlare som lyder under LOU att ställa tydliga energikrav. Det är dessutom högst osannolikt att kommuner som idag tillämpar särskilda krav på energi, på en gång frivilligt skulle överge dessa och byta till Miljöstyrningsrådets och SKL:s förslag.

Förekomst och konsekvenser av kommunala särkrav

Sveriges Byggindustrier instämmer i huvudsak i utredningens beskrivning av förekomsten och konsekvenserna av kommunala särkrav, och vill ge följande förtydliganden:

Särkrav bidrar till höga produktionskostnader och låg nybyggnadstakt

Bostadsbyggandet i Sverige har under en lång tid legat på en låg nivå, såväl historiskt, internationellt som sett till befolkningsutvecklingen. Sedan 1940 har det påbörjats i snitt drygt 50 000 bostäder per år. De sista 20 åren är nivån drygt 20 000 bostäder per år. Vi bygger hälften av vad våra nordiska grannländer i relativa tal men också färre bostäder i absoluta tal än vad både Norge och Finland gör, trots att de länderna har hälften så stor befolkning. Det vi bygger varje år motsvarar bara 0,5 procent av det redan byggda. 4,5 miljoner bostäder finns redan idag. Det skulle ta mer än tvåhundra år att byta ut bostäderna i beståndet med dagens nybyggnadstakt.

Problemet med den låga nybyggnadstakten förstärks av att befolkningen ökar kombinerat med en inflyttning till storstadsområdena. Efterfrågan på bostäder är stor inte minst från yngre människor som ska ta sig in på bostadsmarknaden. Hyresregleringen försvårar för yngre att etablera sig på bostadsmarknaden, otillräckliga investeringar i infrastruktur försvårar utbyggnad av nya bostadsområden och en utdragen plan- och bygglovsprocess driver upp byggkostnaderna.

Kommunala särkrav fördyrar produktionen, vilket utredningen otvetydigt har konstaterat. Fokus i debatten efter det att utredningen offentliggjordes har nästan enbart rört energikrav, men det är bara en del av de särkrav som ställs. Olika krav och olika bedömningar finns på många områden såsom:

- Buller – Det finns flera olika myndigheter som har olika gränsvärden för buller. Eftersom bullerkraven är riktlinjer så finns stor möjlighet för tolkning. Det gör att olika kommuner men också olika handläggare inom samma kommun godkänner olika lösningar. Det finns ingen konsensus i bullerfrågan. Speciellt drabbade blir smålägenheter som inte kan läggas enkelsidigt mot en vanlig gata.
- Sophantering – Beroende på hur stark den lokala sopförvaltningen är ställs olika krav i olika kommuner men också olika krav inom olika projekt i samma kommun. Alltifrån stationära sopsugar, maskinell tömning och mobila sopsugar till vändradier och körvägar kan komma upp för

diskussion i planarbetet, och för en byggherre kan det vara i princip omöjligt att i ett tidigt skede förutse kostnaderna för detta. Det händer att kommuner vill att byggherrarna ska påta sig huvudmannaskapet för sopsugsanläggningar. Är byggherrarna eller i slutänden de boende verkligen bäst lämpade att ansvara för dessa? Grunden bör vara att kommunen ska vara huvudman för sophantering om inte beaktansvärda skäl föreligger.

- **Tillgänglighet** – Några kommuner i södra Sverige anser att ett industrialiserade bostadskonceptet inte uppfyller tillgänglighetskraven vad beträffar t.ex. storleken på sovrum. Med sådana krav är det svårt för bostadsproducenter att ha en standardiserad produkt och hålla nere styckekostnaderna. De här konceptbostäderna byggs därför inte i några kommuner. En annan stad kräver större yta i badrum för seniorbostäder vilket leder till att byggföretagen inte kan använda standardiserade lösningar här. En tredje kommun har särkrav för tillgänglighet som handlar om avstånd mellan entré och soputrymme, entré och sopsuginkast samt entré och gata.
- **Energianvändning** – I utredningen finns exempel på olika kravnivåer för nybyggda bostäder på mellan 55 och 70 kWh per kvm och år. Det finns dock även exempel på stadsdelar där kommunen ställt krav om 45 kWh per kvm och år. Det finns även särkrav på anslutning till fjärrvärme och på vissa andelar lokal förnybar elproduktion.

Det är inte bara befintliga särkrav som driver upp kostnaderna och försvårar för en industrialiserad byggprocess, även nyss tillsatta utredningar, som Avfallsutredningen, bidrar. I december avstyrkte Sveriges Byggindustrier i ett remissvar ett förslag från Avfallsutredningen om att ge kommunerna rätt att bestämma om att och hur fastighetsinnehavare ska avsätta och utrusta utrymmen för avfallshantering. Detta förslag går stick i stäv med Byggkravsutredningens förslag och dessutom kan det innebära ökade kostnader vid upprustning av äldre bostadsområden.

Utredningens kostnadsberäkningar

De undersökningar som utförts åt utredningen visar att kommunala särkrav medför direkta merkostnader på mellan 10-15 procent för uppförande av bostäder. Sveriges Byggindustriers bedömning är att de merkostnader som utredningen kommit fram till stämmer väl överens med verkligheten. Summerat över alla bostäder som uppförs i Sverige under ett år blir detta ca 2 miljarder kronor. Dessa merkostnader kommer att belasta bostadskonsumenter fullt ut i slutledet. Sveriges Byggindustrier anser att det är orimligt att kommunerna ska påtvinga sina innevånare högre boendekostnader utan deras uttryckliga medgivande. Det kan ifrågasättas om kommunerna då följer lagen om bostadsförsörjning.

Kommunala särkrav idag kan i framtiden visa sig ge oförutsedda negativa effekter på t.ex. hälsa. Det kan skapa diskussioner om ansvarsförhållande till kraven som kan bli kostsamt för kommunerna att hantera.

Särkrav leder till snedvriden konkurrens

Det är ofta otydligt hur särkrav ska verifieras och följas upp. Detta riskerar att leda till att konkurrensen snedvrids. Sveriges Byggindustriers medlemsföretag upplever i ökande grad att de tappar anbud på grund av otydliga energikrav i anbudsfrågor. Ibland ställer byggherrar tuffa energikrav i frågor, men de specificerar inte vilka indata som ska ligga till grund för beräkningarna, hur kraven ska följas upp, om branschstandarden Sveby ska användas osv.

Beräkningsresultat kan skilja väsentligt beroende på vilka antaganden som görs och vilket beräkningsprogram som används. Detta gör att byggherrarna får in anbud som bygger på olika antaganden. Entreprenörer kan medvetet eller omedvetet göra glädjekalkyler på energiberäkningar och då komma fram till slimmade konstruktioner och därmed en låg entreprenadsumma vilket leder till att de får projektet. Visserligen kommer detta kanske att uppdagas efter några år då man eventuellt gör en energiuppföljning, men det är inte säkert och det finns mycket att skylla på i efterhand. Sammanfattningsvis finns det en stor okunskap hos både enskilda byggherrar och kommuner om hur de bör ställa energikrav, vad som bör ingå och hur kraven bör följas upp.

Redan tolkningen av de nationella energikraven som ges av BBR skiljer mellan olika kommuner. Det finns exempel på kommuner som godkänner att golvvärme i badrum i hotell räknas som verksamhetsel, dvs. inte räknas in i byggnadens energiprestanda, trots att Boverket säger tvärtom. Att sådana skillnader i tolkningar förekommer kommunerna emellan skapar en rättsosäkerhet. Innan kommunerna kan tolka gällande nationellt regelverk på ett korrekt sätt borde det vara uteslutet att de ska få sätta upp egna krav som går utöver de nationella.

Särkrav omöjliggör industriellt byggande

Situationen på den svenska bostadsmarknaden kräver att det blir enklare och billigare att bygga nya bostäder. Industriellt byggande kan vara en viktig del i denna utveckling. Detta omöjliggörs dock effektivt av de kommunala särkraven som riskerar att splittra upp Sverige i 290 olika delmarknader. Bara genom att använda långsiktiga, tydliga och nationellt fastställda byggregler kan vi få ett mer rationellt byggande i Sverige. Forskare inom industriellt byggande betonar vikten av långsiktighet för att kunna utveckla konkurrenskraftiga koncept. Detta eftersom stora investeringar krävs. Denna långsiktighet omkullkastas av kommunala särkrav.

Särkrav på energianvändning motverkar syftet

Sveriges Byggindustrier står bakom de nationella målen för energieffektivisering. Energieffektiva byggnader är en viktig och växande marknad för byggföretagen. Bara inom energi renoveringar av miljonprogramsområdena finns en potential för över 30 000 nya byggjobb. En förutsättning för att målen ska kunna nås är dock att det blir enklare och billigare – inte dyrare och krångligare – att bygga lågenergihus.

Idag ställer alltför många kommuner särkrav på byggnaders energiprestanda. Exempelvis är kravet i Göteborg 60 kWh/m² och i Stockholm 55 kWh/m² – för alla bostäder som uppförs på kommunens mark. Dessa krav är avsevärt skarpare än BBR-

kraven för aktuell klimatzon (90 kWh/m^2). I siffrorna ingår värme, varmvatten och fastighetsel. Energivärdena ska dessutom verifieras under verklig drift, till skillnad från i våra nordiska grannländer där krav bara ställs på beräknade värden. Hittills har få flerbostadshus byggts med så låg energianvändning som de kommunala kraven i Stockholm och Göteborg. Kraven är svåra att nå i praktiken och kräver en kombination av olika specialåtgärder. Att redan idag införa absoluta krav i hela kommuner på den här låga nivån fördyrar därför byggandet avsevärt. Därutöver fördyrar olika krav i olika kommuner byggandet av lågenergihus och omöjliggör industriellt byggande av sådana. Därmed riskerar de paradoxalt nog att genomslaget på marknaden för lågenergihus.

Ett argument för kommunala särkrav på energi brukar vara att kommunerna vill gå före i energi- och klimatomställningen. Det är sannolikt att kommuner som velat gå före har haft en roll att spela i *energiomställningen* och med att de, i samarbete med bl.a. Energimyndigheten och bygg- och fastighetsbranschen, har sett till att det byggts olika typer av demonstrationsprojekt där nya tekniker har kunnat prövas. För få ett brett genomslag för lågenergibyggande över hela landet behövs dock tydliga och harmoniserade nationella regler. Det är också med största sannolikhet mer samhällsekonomiskt att energieffektivisera det befintliga byggnadsbeståndet än att redan idag pressa ner energianvändningen i nya byggnader till nivåer motsvarande kraven i Stockholm och Göteborg. Den i särklass största energieffektiviseringspotentialen finns således i det befintliga beståndet. Vi har 4,5 miljoner befintliga bostäder och nyproduktionen bedöms 2013 till 22 500 bostäder. Energianvändningen i nya byggnader redan mycket lägre än i befintliga byggnader. Krutet borde istället läggas på att energirenovera bostäderna i beståndet.

Sverige har inte råd att genomföra en total omställning av hela byggnadsbeståndet med metoder som driver upp kostnaderna för lågenergibyggande. Här kan det av utredningens föreslagna ”Rådet” spela en viktig roll för att ge underlag för hur energikraven bör utvecklas framöver.

Sveriges Byggindustrier anser att det är mycket viktigt att minska klimatpåverkan från samhällsbyggnadssektorn och vill gärna bidra till detta. Att använda kommunala särkrav på energieffektivisering i nya byggnader för att nå *klimatmålen* är dock ineffektivt av flera anledningar:

1. Nyproduktionen av bostäder är mindre än 0,5 procent av det totala bostadsbeståndet. Sveriges Byggindustrier efterlyser därför ett större engagemang från offentlig sektor när det gäller energirenoveringar av befintliga byggnader.
2. Koldioxidutsläppen från svenska byggnaders drift är mycket låga i ett internationellt perspektiv. Den 5 februari presenterade International Energy Agency en granskning av svensk energipolitik där man berömde Sverige för just detta.
3. Särkraven påverkar i första hand uppvärmningsbehovet. En sparad kilowatt-timme värme i Sverige har liten väldigt liten inverkan på koldioxidutsläppen eftersom uppvärmningen av byggnader är så gott som koldioxidfri. I många fall används även spillvärme från industri eller avfallsförbränning.

Ett annat argument som brukar lyftas fram av dem som förespråkar kommunala särkrav på energianvändning är att det är ett glapp mellan energikraven i de nationella byggreglerna och ”vad som är möjligt”. Sveriges Byggindustriers syn är att Boverkets byggregler är ett golv för vad som är tillåtet och att dessa krav måste klaras i varje enskilt byggprojekt. De nationella kraven kan inte rimligtvis ligga på gränsen av vad som är möjligt. Därmed inte sagt att kraven inte skulle kunna skärpas fram till 2020. Det är dock inte byggreglerna som bör vara marknadsdrivande, utan utbud och efterfrågan. Det finns idag alltför beställare som aktivt väljer lågenergihus och projektutvecklare som i egen regi uppför lågenergihus. Sveriges Byggindustrier välkomnar denna utveckling.

Det finns många goda skäl att bygga energieffektiva byggnader. Det främsta torde vara god driftsekonomi och minskad risk för höga framtida energikostnader för fastighetsägaren. Men hur detta eventuellt ska påverka energikraven vid nybyggnation är något som beställarna själva bör få styra över, inom ramen för nationella byggregler. Det är beställaren, inte kommunen, som har kompetensen att bäst bedöma vilken nivå på energiprestanda som är mest kostnadseffektivt i ett livscykelperspektiv. Det är också entreprenören, beställaren och den blivande fastighetsägaren som kommer att få ansvara för installationer med mera som gjorts för att leva upp till energikraven. Vi vänder oss därför emot att kommunpolitiker som inte har detta ansvar går in som en extra kravställande nivå mellan de nationella reglerna och beställarens krav.

I detta sammanhang vill vi återigen poängtera att Sveriges Byggindustrier till fullo står bakom målen för energieffektivisering. Våra medlemsföretag har allt att vinna på att det byggs energieffektiva byggnader i Sverige. Sveriges Byggindustrier vill gärna peka på den utveckling som, på frivillig basis och driven av marknadens aktörer, sker inom miljö- och energicertifiering av byggnader. För att denna utveckling ska ta ytterligare fart behövs det dock en väl fungerande nationell marknad där byggföretagen kan konkurrera genom att erbjuda kostnadseffektiva lågenergihus. Det måste vara lönsamt att bygga lågenergihus, annars kommer det inte att hända.

Synpunkter på utredningens överväganden och förslag

Nationellt klassningssystem med olika kravnivåer vad gäller bostäders energianvändning

Sveriges Byggindustrier är positiva till införandet av ett nationellt energiklassningssystem för byggnader, under förutsättning att det är frivilligt att använda för byggherrar, alltså inte ett kommunalt krav. Sveriges Byggindustrier tar kraftfullt avstånd från tanken att kommuner ska kunna bestämma vilken energiklass som byggnader som byggs på kommunal mark ska ha.

Sveriges Byggindustrier anser att ett väl definierat, nationellt energiklassningssystem skulle kunna underlätta industriellt byggande av lågenergihus och stimulera genomgripande energirenoveringar. Ett sådant klassningssystem bör kopplas till BBR och energideklarationerna, dvs. definiera energianvändning på samma sätt som i BBR så att det blir enkelt att verifiera byggnadens energiklass. Sveriges Byggindustrier förespråkar att verifiering av energiprestanda ska ske

med branschstandarden Sveby (www.sveby.se), och att detta bör skrivas in i de allmänna råden i BBR.

I BBR finns idag en början till ett klassningssystem i form av nivåerna ”låg energianvändning” (75 % av energianvändningens enligt BBR-kraven) och ”mycket låg energianvändning (50 % av BBR-kraven). Nivåerna i BBR:s system sammanfaller med energiklasserna i SIS-standarden för klassning av energianvändning i byggnader (SS 24300-2). Detta system skulle man kunna bygga vidare på för att införa marknadsbaserade incitament för lågenergibyggnader. Problemet med SIS-standarden är i första hand att den innebär kostnader för företagen. Sveriges Byggindustrier ser dessutom inget behov av en SIS-standard, utan anser att energiklasserna kan definieras i BBR.

Det skulle vara positivt för utvecklingen inom lågenergihusbyggande om energiklassning av byggnader kunde göras entydig och nationell, och på sikt kanske även nordisk och europeisk. Samma energiklasser bör användas i BBR, standarder, certifieringssystem och energideklarationer.

Sveriges Byggindustrier har inte gjort någon analys av exakt på vilken nivå de olika energiklasserna bör ligga. Detta arbete bör drivas av Boverket i nära samarbete med Energimyndigheten, bygg- och fastighetsbranschen, kommuner och andra berörda aktörer. Förslagsvis kan detta arbete ske inom ramen för det av utredningen föreslagna Rådet, där Sveriges Byggindustrier gärna deltar (se nedan).

En viktig fördel med väl definierade energiklasser är att dessa kan användas för att skapa förutsebarhet i hur energikraven ska skärpas på sikt. Om BBR-kravet är ”C” år X kan det samma år X beslutas att kravet ska skärpas till nivå ”B” år X+Y och till nivå ”A” år X+Z. På så vis skapas förutsättningar för byggsektorn att planera för kommande krav. Detta är vad man skulle kunna kalla för en trappa för energikravens utveckling, något som Sveriges Byggindustrier starkt förordar.

Definitioner, framförallt definitionen av genomförandeavtal

Utredningen föreslår att det i PBL införs begreppet genomförandeavtal som ett samlingsbegrepp med undergrupperna exploateringsavtal och markanvisningsavtal. Sveriges Byggindustrier delar utredningens uppfattning om att det finns fördelar med en enhetlig benämning men avstyrker de föreslagna lydelseerna.

I förslagen till definition av exploaterings- och markanvisningsavtal har utredaren, utan motivering, valt att införa ordet ”privat” framför byggherre respektive fastighetsägare. Fastighetsägarna anser att det inte föreligger något motiv för att göra detta särskiljande. Att särskilja mellan privata och offentliga byggherrar är konkurrenssnedvridande och strider mot gällande konkurrenslagstiftning inom Sverige och EU.

Vi förordar den definition av exploateringsavtal som förs fram i betänkandet ”Ett effektivare plangenomförande, SOU 2012:91”:

Exploateringsavtal: avtal mellan en byggherre och en kommun som innehåller bestämmelser om genomförande av en detaljplan

I en nyligen utgiven rapport från Finansdepartementets Expertgrupp för studier i Offentlig Ekonomi (ESO), Bäste herre på täppan? 2013:1, betonas följande: ”I vissa kommuner anvisas marken genom kommunala bolag, med generellt sämre möjligheter till offentlighet och insyn jämfört med kommunala myndigheter. Från principiella utgångspunkter kan därför ifrågasättas om bolagsformen är lämplig att hantera markanvisningar”. Sveriges Byggindustrier finner det därför förvånande och direkt olämpligt att utredningen föreslår skriva in i PBL att markanvisningar kan ske genom avtal med ”ett av kommunen helt eller delvis ägt bolag”.

Sveriges Byggindustrier anser mot bakgrund av ovanstående att markanvisningsavtal ska definieras enligt följande:

Markanvisningsavtal: avtal mellan byggherre eller fastighetsägare och en kommun där kommunen överlåter eller upplåter fastighet eller del av fastighet och som innehåller bestämmelse om genomförande av en detaljplan

Stoppbestämmelse införs och avtal kan förklaras ogiltigt

Sveriges Byggindustrier stödjer förslaget att införa en stoppbestämmelse. Sveriges Byggindustrier anser att det är Boverkets byggregler (BBR) som ska reglera kraven på byggnader. Egenskapskrav på byggnader bör vara desamma över hela landet förutom en justering för olika klimat när det gäller energikraven. Detta för att möjliggöra en högre grad av industriellt byggande, och därmed lägre kostnader för bostadsbyggande.

Länsstyrelsens och domstolarnas ändrade roll

Länsstyrelsen föreslås av utredningen få en ändrad roll på 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. På motsvarande sätt föreslås även rådgivning kunna ske beträffande genomförandeavtalens 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. Sveriges Byggindustrier ställer sig bakom förslaget och vill påpeka betydelsen av att korta ner tiden för plan- och bygglovsprocessen med bibehållande ett demokratiskt inflytande. Varje åtgärd som kan stödja en sådan utveckling är positiv och att göra mark- och miljödomstolen till första överklagandeinstans är en sådan åtgärd.

Argumentet att utredningens förslag skulle förlänga planprocessen vilar på uppfattningen att kommunerna kommer att försöka hitta vägar att kringgå den föreslagna lagstiftningen. Sveriges Byggindustrier hoppas och tror att kommunerna inte medvetet kommer att förlänga processerna på detta sätt. Om kommunen följer lagen och inte ställer särkrav så bör planprocessen snarare gå snabbare med den föreslagna lagstiftningen än när olika typer av särkrav finns inblandade.

Samordning av aktörer inom området byggnaders energianvändning

Sveriges Byggindustrier anser att energipolitik bör bedrivas på nationell nivå och tar därför tydligt avstånd från alla typer av kommunala energikrav. Det bör vara upp till byggherren att bestämma om byggnadens utformning inom ramen för nationella regler. De nationella energikraven bör ses över och utformas så att de skapar goda förutsättningar för ett kostnadseffektivt, marknadsdrivet och lönsamt byggande av lågenergihus.

Utredningen förslår att ett "Råd" ska inrättas. Rådet ska bl.a. utvärdera genomförda projekt och initiera demonstrationsprojekt för att driva på utvecklingen, samt arbeta fram underlag för ställningstagande till beslut om framtida BBR:s innehåll vad gäller byggnaders energianvändning. Sveriges Byggindustrier stödjer utredningens idé om ett forum där kommunerna och bostadsproducenterna kan bidra med sina erfarenheter och tillsammans med Boverket och Energimyndigheten diskutera fram lämpliga långsiktiga regler inom rådet. Det arbete som kommunerna lagt ner inom SKL med enhetligare energikrav bör vara en naturlig del i detta arbete.

Det bör dock vara möjligt att använda Boverkets befintliga Byggråd för denna verksamhet inom ramen för myndighetens anslag. Det kräver att rådets medlemmar utökas så att Energimyndigheten, bostadsutvecklare och kommunerna får plats samt att Byggrådets arbete och mandat förändras för att klara de nya uppgifterna. Om andra frågor än energikrav, t.ex. kemikalier och material, ska hanteras av Rådet bör det även Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket m.fl. delta.

Uppgiften att initiera, finansiera och utvärdera demonstrationsprojekt inom lågenergihusbyggande bör även fortsättningsvis ligga på Energimyndigheten. Det befintliga Lågan-programmet bör stärkas och användas för att ta fram underlag för vilka krav som ska ställas på nära nollenergibyggnader. Samverkan mellan Energimyndigheten och Boverket bör dock stärkas, t.ex. genom att Boverket deltar mer aktivt i Energimyndighetens olika programråd o .dyl.

Synpunkter på utredningens konsekvensanalys

Kommunernas självstyre

Sveriges Byggindustrier anser att dagens förhållande då kommuner ställer tekniska egenskapskrav utöver BBR innebär att kommunerna skapar egna lagar. Att införa en stoppbestämmelse där kommunerna inte tillåts ställa egna krav är egentligen att återställa lagen till dess syfte. Det är därför inte en inskränkande av det kommunala självstyret. Vi finner det anmärkningsvärt att kommuner inte respekterar de nationella lagar som fastställts i demokratisk ordning. Det finns t.ex. inte kommunala straffsatser för brott eller särskilda kommunala krav på utformning av TV-apparater eller brödrostar.

Arbetet för hållbar utveckling

Sveriges Byggindustrier står till fullo bakom de nationella energi- och klimatmålen. Vi anser dock att energi- och klimatpolitik bedrivs effektivast på nationell

– eller ännu hellre europeisk eller global – nivå. Utredningens förslag, inklusive det föreslagna Rådet, har alla möjligheter att leda till ett effektivare arbete för hållbar utveckling.

Övriga synpunkter

Uppföljning av egenskapskrav

Sveriges Byggindustrier kan inte nog poängtera vikten av att följa upp de krav som ställs. Det finns idag brister i kommunernas uppföljning av både gällande nationella byggregler och de kommunala särkrav som ställs. Utan ordentlig uppföljning är det svårt att få reda på om de uppställda kraven uppfylls likväl som om de förväntade effekterna nås. Det finns även exempel på när kommuner ställt tuffa energikrav men sedan gett rabatt i form av avsteg från bestämmelserna i BBR om vad som ska räknas in i byggnadens energianvändning. När marknaden märker att uppföljning inte sker på ett rättvist sätt kan det hämma och snedvrider konkurrensen genom att mindre nogräknade aktörer får ett spelrum. Denna utveckling är inte önskvärd.

Sveriges Byggindustrier förespråkar att branschstandarderna Sveby ska användas för verifiering och uppföljning av de energikrav som ställs, oavsett om de ligger på BBR-nivån eller är skarpare. Sveby bör snarast införas som en rekommendation i allmänna råd i BBR. Inte ens om man följer Svebys rekommendationer kan man dock bestämma en byggnads energiprestanda på ett entydigt sätt. Man får nämligen olika resultat beroende på vilka datorprogram, väderdatafiler och dylikt som man använder i beräkningarna. Detta finns inte entydigt definierat och Boverket som kan anses vara den naturliga huvudmannen för att driva ett sådant harmoniseringsarbete har inte tagit denna boll.

Boverkets roll

Sveriges Byggindustriers bedömning är att en viktig grund till floran av olika särkrav finns i ett missnöje bland kommunerna med hur dagens nationella byggregler ser ut. För att minska detta missnöje behöver Boverket kliva fram, bli mer proaktiv och ta ett större ansvar för hur byggreglerna ska utvecklas framöver. Om Boverket inte anser sig kunna göra detta inom ramen för sitt nuvarande mandat bör regeringen ge myndigheten ett utökat mandat i regleringsbrev eller dylikt. Byggreglerna behöver rimligtvis vara allmänt accepterade av majoriteten av dem som ska utöva tillsyn över dem. Som ett led i detta arbete behöver även Boverkets stöd till kommunerna i deras tillsyn över byggreglerna stärkas.

BBR bör förtydligas med avseende på miljö-, material- och kemikaliefrågor

Byggreglerna är mycket otydliga var gäller miljö-, material- och kemikaliefrågor. Sveriges Byggindustrier har länge efterfrågat tydliggöranden av hur dessa frågor ska hanteras i byggprocessen och kommit med flera konkreta förslag, exempelvis att Boverket ska komplettera byggreglerna med anvisningar om att byggvarudeklarationer och BASTA-systemet bör användas. Sveriges Byggindustrier har också föreslagit införande av nationella regler och styrmedel för material i kontakt med dricksvatten. Dessa synpunkter kvarstår.

Svårt att realisera frivilliga energikrav

Miljöstyrningsrådet och SKL:s arbete med frivillig samordning av energikrav är inte ett reellt alternativ till en stoppregel. De förslag som hittills presenterats har varit så krångliga så att de snarare skulle försvåra för upphandlare som lyder under LOU att ställa tydliga energikrav. Det är dessutom högst osannolikt att kommuner som idag tillämpar särskilda krav på energi, på en gång frivilligt skulle överge dessa och byta till Miljöstyrningsrådets och SKL:s förslag.

Alla aktörer - bransch, kommuner, miljörorelsen osv. - är överens om att vi ska driva på utvecklingen mot allt energieffektivare byggnader. Flera aktörer har dock uttalat att det istället för en stoppbestämmelse bör slutas en frivillig överenskommelse på nationell nivå. Denna överenskommelse skulle bygga på det arbete som utförts av Miljöstyrningsrådet i samarbete med SKL.

Det har nu tagit Miljöstyrningsrådet över ett år att få fram förslag och det har landat i två stycken. Båda dessa förslag är så komplicerade att en tillämpning av dem skulle riskera att allvarligt fördröja byggprocessen och försvåra byggandet av energieffektiva byggnader i stor skala. Kraven är detaljerade och överlappar i flera avseenden varandra. Därmed riskerar de att detaljstyra industrin mot specifika tekniska lösningar, istället för att driva utvecklingen.

Syftet har varit att underlätta för upphandlare som lyder under LOU att ställa tydliga energikrav och på det sättet driva utvecklingen. Med reglernas nuvarande utformning kommer det inte ske. Något annat arbete om gemensamma överenskommelser bedrivs inte – och ett annat alternativ skulle dessutom ta mycket lång tid att få fram.

En frivilliglösning som grundas i en alltför komplicerad detaljstyrning skulle dessutom sannolikt resultera i att kommuner väljer att inte ingå i en frivillig överenskommelse – därmed skulle i gemensamma nationella krav fördröjas avsevärt – uppskattningsvis upp mot tio år. Med bakgrund av det som sägs ovan och hur angeläget det är att byggandet ökar, finns inget reellt alternativ till den av Byggkravsutredningen föreslagna stoppregeln.

Sveriges Byggindustriers remissvar på betänkandet "Ett effektivare plangenomförande" (SOU 2012:91)

Sammanfattning

- Sveriges Byggindustrier anser att bostadsbyggandet i Sverige måste ökas. Regler kopplat till bostadsbyggandet måste vara tydliga och transparenta för att skapa goda förutsättningar för ett ökat byggande. Därför är det bra att lagreglera innehåll och förfarande kring exploateringsavtal samt att inte låta dem innefatta social infrastruktur som utredningen föreslår. De exempel som redovisats från andra länder visar att det är möjligt att få större förutsägbarhet kring kostnaderna för alla parter på detta vis.

- Vi anser att kommunen så tidigt som möjligt offentliggör sina avsikter med ett exploateringsavtal skulle underlätta förutsägbarheten. Det är av samma anledning rimligt att även behandla ett exploateringsavtal på samma sätt som andra offentliga dokument i planprocessen.
- Sveriges Byggindustrier ställer sig positiva till förslaget att begränsa kommuners möjlighet att lämpa över komplexa gemensamhetsanläggningar på fastighetsägare. Det är rimligt att endast när beaktansvärda skäl finns ska det vara möjligt att välja enskilt huvudmannaskap.
- Vi delar också utredningens uppfattning att stora tidsvinster skulle kunna göras i plan- och bygglovsprocessen om PBL-ärenden skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. Vi anser att kommun och länsstyrelse gemensamt ska utgöra en första instans i plan- och bygglovsprocessen. Ett sådant förfarande skulle vara både rationellt och rättssäkert. Det borde räcka med ett internt arbete på departementet för att ta fram en sådan lagstiftning.

Allmänt

Sveriges Byggindustrier delar den bedömning utredaren gör att det finns starka skäl till att lagreglera exploateringsavtal. Utredaren har på ett förtjänstfullt sätt påvisat negativa effekter med dagens avsaknad av regler för exploateringsavtal. Dessa är bland annat att kostnader förs över på exploatörer och de boende, mindre exploatörer har svårt att bära faktiska kostnader samt transaktionskostnader dagens exploateringsavtal medför. Med ett klargörande över kostnadsansvaret mellan byggherren och kommunen blir exploateringsprocessen mer transparent och förutsägbar vilket i sin tur gynnar konkurrensen inom byggbranschen. En idag redan utdragen planprocess förlängs ytterligare när det ska förhandlas om både innehåll och kostnader. Kommuner har även i påfallande många fall utnyttjat sin dominerande ställning vid förhandlingar kring exploateringsavtal.

Ny 1a § i AL.

Det är positivt att utredningen föreslår att kommunen ska ha möjlighet att ingå i gemensamhetsanläggningar utan koppling till fastigheten.

Huvudmannaskap för allmänna platser

Vi delar utredningens förslag att kommunen, som huvudregel, fortsatt ska vara huvudman för allmän platsmark. Undantag från huvudregeln är om det finns beaktansvärda skäl för att utförande och förvaltning blir mer ändamålsenligt med enskilt huvudmannaskap.

Lämplighetsprövning i 4 kap 5 § PBL.

Sveriges Byggindustrier ställer sig bakom förslaget om ändring i lämplighetsprövningen i 4 kap 5§ för att begränsa kommuners möjlighet att föra över komplexa gemensamhetsanläggningar på enskilt huvudmannaskap.

Länsstyrelsen som första överklagandeinstans utreds vidare

Sveriges Byggindustrier anser att Plangenomförandeutredningen är väl försiktig i sitt förslag. Utredningen föreslår att en ytterligare utredning tillsätts som undersöker möjligheterna att PBL-ärenden ska kunna överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. För detta anser vi inte att det behövs en ytterligare utredning. Det kan räcka med en departementspromemoria kring hur kommuner och länsstyrelser gemensamt ska utgöra första instans och ta fram lämpliga övergångsregler för ett sådant förfarande. Varje tidsinbesparing inom plan- och bygglovsprocessen som är möjlig att göra bör genomföras. Åtgärder som kortar instansordning är synnerligen önskvärd. För övrigt är en utredning kring begränsningar av sakägarkretsen för överklagande ytterst nödvändig.

Lantmäteriets roll stärks då det förtydligas vad deras uppgift är under samråd

Sveriges Byggindustrier anser det bra att Lantmäteriets uppgift vid samråd förtydligas.

Exploateringsavtal

Sveriges Byggindustrier tillstyrker förslaget att exploateringsavtal ska lagregleras. Det skulle höja förutsägbarheten och transparensen kring exploateringsavtal och dess innehåll. Allt för detaljerade detaljplaner och byggregler är hämmande för bostadsproduktionen. Det finns idag en stark rörelse för att lätta på detaljregleringen i detaljplaner mot mer flexibla detaljplaner. Detta har vuxit fram som en motreaktion till kommuners stigande viljor och ambition att detaljstyra och -reglera byggandet. Kommunala särkrav i olika tappningar är exempel på kostnadsdrivande och tidskrävande kommunal detaljreglering.

Förfaranderegler för exploateringsavtal

Sveriges Byggindustrier stöder förslaget om Program för exploateringsavtal innehållandes grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå i ett exploateringsavtal.

När det gäller Förslag till exploateringsavtal är det svårt att utläsa huruvida det är ett krav att det ska finnas ett i samband med samråd eller inte. Det mest troliga är att kommuner därför kommer att avstå från att ta fram förslag till exploateringsavtal.

För att öka bostadsbyggandet är det önskvärt att minska detaljeringsgraden under planprocessen. Därmed uppstår en motsättning när förslag till exploateringsavtal, som ju av naturen är på en detaljerad nivå, föreslås ska antas i samband med detaljplan. Att så intimt koppla detaljplan och exploateringsavtal är i praktiken att detaljreglera detaljplaner än mer.

Sveriges Byggindustrier anser att en bra avvägning mellan förutsägbarhet och transparens och behov av mindre detaljerade detaljplaner måste eftersträvas. Vi menar att detta uppnås genom kravet att program för exploateringsavtal ska tas fram i samband med ÖP eller vid planbesked. Ingångna exploateringsavtal ska därefter uppfylla såväl PBL som antaget program för exploateringsavtal.

Innehåll i exploateringsavtal

Sveriges Byggindustrier anser det korrekt att så kallad ”social infrastruktur” ska bekostas via skattsedeln. Därför tillstyrker vi skrivelsen i 6 kap 21§ att exploateringsavtal inte kan innehålla åtagande att bekosta byggnadsverk för vård, utbildning, omsorg och andra verksamheter, som kommunen har en skyldighet att tillhandahålla. Vi vill påminna om att definitionen för Byggnadsverk är ”byggnad eller annan anläggning” och att även infrastruktur som t ex VA och gator till dessa verksamheter därför inte heller kan ingå i exploateringsavtal.

Frågor med anledning av denna skrivelse kan ställas till näringspolitisk chef Björn Wellhagen, bjorn.wellhagen@bygg.org alt. 0708-99 58 65 eller till energiexpert Maria Brogren, maria.brogren@bygg.org alt. 0761-36 09 10.

Med vänlig hälsning

SVERIGES BYGGINDUSTRIER

Ola Månsson