



PM 2013:66 RI+RIII (Dnr 001-142/2013)

**Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom
enhetliga och förutsägbara byggregler, delbetänkande av
Byggkravsutredningen (SOU 2012:86) och Ett effektivare
plangenomförande, delbetänkande av Plangenomförandeut-
redningen (SOU 2012:91)**

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid den 24 april 2013

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Som svar på remissen ”Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
3. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarråden Sten Nordin och Regina Kevius anför följande.

Ärendet

Regeringen har remitterat två betänkanden till Stockholms stad för besvarande, Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86), delbetänkande 1, samt Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91).

Byggkravsutredningens syfte är att underlätta för byggandet i Sverige. Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven i Boverkets byggregler (BBR) som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna. Utredningen har också analyserat hur produktionskostnaderna påverkats till följd av att kommuner sinsemellan ställer olika krav, så kallade särkrav.

Utredningen föreslår att begreppet ”genomförandeavtal” som ett samlingsbegrepp med undergrupperna ”exploateringsavtal” och ”markanvisningsavtal” införs i plan- och bygglagen (PBL). 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. Vidare föreslås att länsstyrelsen inte längre ska vara första överklagandeinstans vad avser detaljplaner, istället övergår detta uppdrag till mark och miljödomstolen. 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.

Plangenomförandeutredningens syfte är att se över reglerna om genomförande av detaljplan. Målet 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.

Utredningen föreslår att kommunen som huvudregel fortsatt ska vara huvudman för allmänna platser, men enskild huvudman ska kunna väljas om beaktansvärda skäl finns. Kommunen ska kunna ingå en gemensamhetsanläggning tillsammans med fastighetsägare och gemensamt ansvara för utförande och förvaltning av en anläggning. Utredningen anser att det bör utredas 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 prövas för finansiering av gator och allmänna platser. Exploateringsbestämmelserna tas bort från PBL eftersom de inte längre behövs. Ersättningsfrågor bör avgöras enligt expropriationslagen i likhet med andra inlösensituationer i PBL och länsstyrelsens prövning slopas därmed. Exploateringsavtal lagregleras genom PBL och föreslås 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. 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.

Remisserna finns att läsa på regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/63/79/fd32f440.pdf>

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/63/79/63ecba45.pdf>

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden samt till Stockholms Stadshus AB.

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har inkommit med kontorsyttranden. Trafik- och renhållningsnämnden har avstått från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret anser att införandet av en så kallad stoppbestämmelse innebär en begränsning av egendomsskyddet och det kommunala självstyret och motsätter sig förslaget. Stadsledningskontoret anser vidare inte heller att markanvisningsavtal ska regleras i lag eftersom dessa är civilrättsliga avtal. Bägge utredningar-

na föreslår att domstolarna får en förändrad roll, men erfarenheterna hittills av Mark- och miljödomstolen visar att domstolen upphävt detaljplaner som staden enligt tidigare praxis bedömt som genomförbara, vilket är mycket oroande. Stadsledningskontoret anser att regeringens arbete för att åstadkomma ett ökat bostadsbyggande ska inriktas på att utreda och ta fram förslag på åtgärder inom de områden som kommunerna identifierat och vid ett flertal tillfällen lyft fram som mycket prioriterade. Detta gäller framför allt lagstiftning kring och storstadsanpassning av miljökvalitetsnormer liksom regler för buller, partiklar och riskfrågor.

Exploateringskontoret anser att utredningens förslag strider mot den kommunala självstyrelsen och saknar analys av nyttan av att inskränka kommunernas rätt till sin egendom. Exploateringskontoret anser vidare att de miljö- och energikrav som staden tillämpar vid markanvisningar bidrar till en snabbare utveckling av hållbart och energieffektivt byggande. Utredningens bedömning av ökade byggkostnader till följd av energikrav har stora brister och beaktar bland annat inte sänkta driftkostnader över byggnadens livscykel.

Fastighetsnämnden anser att utredningens uppdrag borde utvidgas från att bara studera hur byggkostnaden ska bli så låg som möjligt till att även omfatta ett längre perspektiv. Det övergripande målet måste vara att nyproducerade och befintliga byggnader ska vara långsiktigt hållbara med en så låg negativ miljöpåverkan som möjligt.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden motsätter sig att en ”stoppbestämmelse” införs i PBL enligt förslaget. Den bakomliggande kostnadsanalysen är bristfällig och ensidig och det framstår som oklart om stoppregeln kommer att medföra att det byggs fler bostäder än idag. Enligt nämnden torde det snarare ligga ett allmänintresse i att det utvecklas och byggs fler energisnåla hus eftersom det medför både lägre driftskostnader och mindre klimatpåverkan.

Stadsbyggnadskontoret anser att förslaget att utöka delegeringen till byggnadsnämnden från kommunfullmäktige kan innebära en värdefull förenkling. Att ta bort länsstyrelsen ur instanskedjan kan förenkla hanteringen men detta förutsätter att mark- och miljödomstolarna utvecklar större erfarenhet av PBL-ärenden. Stadsbyggnadskontoret anser vidare att när en kommun upplåter egen mark för en ny stadsdel bör det stå kommunen fritt att driva miljöprojekt som Hammarby sjöstad och Norra Djurgårdsstaden genom att ange villkor för byggandet. Det vore orimligt om bestämmelserna utformades så att en kommun inte omfattas av samma rättigheter som andra fastighetsägare. Stadsbyggnadskontoret lyfter också särskilt fram ett antal paragrafer och möjligheter i nuvarande plan- och bygglagen som, om de användes mer eller förändrades något, skulle snabba på byggandet.

Stockholms Stadshus AB anser att särkrav delvis bör få ställas vid byggande på kommunalägd mark, främst inom området energianvändning. Domstolarnas ändrade roll och uppdrag måste tydliggöras, särskilt med anledning av att Mark- och miljödomstolens agerande i ett antal uppmärksammade fall inneburit en mycket stor osäkerhetsfaktor, vilket i förlängningen kan bidra till att minska riskviljan och bostadsbyggandet. Det som bäst skulle underlätta byggandet av nya bostäder är dock en förenkling av regelverken i PBL som underlättar framtagandet av nya detaljplaner.

Våra synpunkter

Det är viktigt att det som byggs håller hög kvalitet till ett rimligt pris. Långa och tidsödande processer under planeringen bidrar inte till någondera. Föreliggande remisser har författats med goda ambitioner, men förslagen är i vissa avseenden mindre bra, i några fall olämpliga och missar att utnyttja möjligheterna i det regelverk som redan idag finns.

Införandet av en så kallad stoppbestämmelse innebär en begränsning av egendomsskyddet och det kommunala självstyret. Särkrav bör få ställas vid byggande på kommunalägd mark, främst inom området energianvändning. Förslaget om en stoppbestämmelse i PBL, som innebär att kommuner inte får ingå genomförandeavtal som innehåller krav på tekniska egenskaper på byggnader, bör inte vara tillämplig på kommunalägd mark. Vid byggande på privatägd mark ska markägaren ha ett stort och starkt inflytande över hur de vill använda sin mark och hur långtgående krav de vill ställa. Däremot kan och bör kommunerna samverka för att sinsemellan harmonisera sina krav. På så sätt kan man, utan att inskränka på det kommunala självstyret, på frivillig väg åstadkomma de regelförenklningar och sänkta produktionskostnader som föreslagen lagstiftning syftar till.

Ett bredare ekonomiskt och klimatmässigt perspektiv saknas i de förslag som läggs fram. Stockholms världsberömda miljöprofilsområden Hammarby Sjöstad och Norra Djurgårdsstaden hade inte kunnat komma till stånd utan möjligheten att ställa kommunala särkrav. Dessa områden har bidragit till att stärka Stockholms globala profil och bidragit till att byggherrar har haft möjlighet att utveckla ny teknik.

Stockholm är ledande i Sverige på omställningen mot ett mer klimateffektivt boende och färdigställer trots det tusentals nya bostäder varje år. Utredningen visar inte på vilket sätt och i vilken omfattning ambitiösa kommunala energikrav skulle leda till ett lägre bostadsbyggande. Vidare finns inte de energibesparingar som uppstår till följd av strängare energikrav med i utredningens kalkyler.

Domstolarnas ändrade roll och uppdrag måste tydliggöras. Mark- och miljödomstolen har i ett antal domar upphävt länsstyrelsens beslut beträffande detaljplaneförslag. Mark- och miljööverdomstolen i sin tur har vid överprövning fastställt länsstyrelsens beslut. Denna variation i bedömningarna skapar osäkerhet beträffande de framtida möjligheterna att utveckla staden och bygga fler bostäder.

När det gäller miljö kvalitetsnormer, regler för buller, partiklar och riskfrågor kan förändrad lagstiftning göra skillnad för att åstadkomma ett ökat bostadsbyggande. Från stadens sida förordas att regeringens fortsatta arbete framför allt fokuserar på en storstadsanpassning av bullernormerna samt en översyn av villkoren för byggandet av studentbostäder.

Istället för att i övrigt förordas stora förändringar av dagens regelverk, vars eventuella positiva effekter inte kommer att synas på många år, vore det enligt vårt förmenande, bättre om kommunerna gavs möjligheten att använda befintlig lagstiftning på ett klokare vis. Vi vill därför lyfta fram ett antal paragrafer och möjligheter i nuvarande plan- och bygglagen som, om de användes mer, skulle snabba på byggandet. Att istället för att göra helt nya detaljplaner använda den enklare processen med tillägg till befintliga planer och att låta plan- och byggprocesser gå parallellt är två exempel. För att möjliggöra en svensk version av den tyska ”paragraf 34”, som gör det möjligt att inom samlad bebyggelse utan detaljplan göra samma typ av åtgärder som finns i omgivningen i förhållande till omfattning, användning, konstruktion och

arkitektoniska stil behöver gällande, men inaktuella detaljplaner upphävas. Att för större projekt, där gestaltungsprogram tagits fram i detaljplaneskedet, slopa bygglovplikten är en annan möjlighet.

Det finns också förslag på mindre förändringar i nuvarande plan- och bygglag som, om de genomfördes, också skulle snabba på byggandet. En tydlig, nationsomfattande definition av vilka planbestämmelser som ska respektive får finnas i detaljplaner skulle förenkla och korta stadsbyggnadsprocessen. Undantag från utformnings- och egenskapskraven för smålägenheter om maximalt 35 kvadratmeter skulle underlätta byggandet av student- och ungdomsbostäder. Att för planer som uppfyller kraven för enkelt planförfarande kunna gå direkt till antagande efter samråd skulle innebära att den tid kan sparas som idag går åt i granskningsskedet och för upprättande av ett granskningsutlåtande. Genom att tydliggöra att en ”liten avvikelse” efter genomförandetidens utgång får en annan, bredare betydelse, skulle administrativa planändringar kunna undvaras. Möjligheten att överklaga bygglov borde begränsas till de som framfört synpunkter innan beslutet är fattat, vilket skulle innebära att endast förslag med avvikelser, som är de enda åtgärder som idag kommuniceras innan beslut, kan överklagas. Ytterligare undantag från lovplikt borde införas för exempelvis mindre fasadändringar på en- och tvåbostadshus. I byggtekniskt enkla ärenden borde kravet på kontrollplan respektive slutbesked ändras så att de åtgärder som inte kräver kontrollansvarig inte heller kräver kontrollplan eller slutbesked.

I övrigt hänvisar vi till stadens remissinstansers yttranden.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Som svar på remissen ”Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
3. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 10 april 2013

STEN NORDIN

REGINA KEVIUS

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86), sammanfattning
3. Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet Karin Wanngård (S) enligt följande.

Byggkravutredningens uppdrag är att underlätta byggandet i landet. Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egen-

skapskraven som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna. Bland annat föreslås att kommunerna inte längre ska få ställa krav på exempelvis energianvändning i nya byggnader, så kallade tekniska särkrav, utöver de som gäller i Boverkets Byggregler (BBR). Enligt utredningen leder de olika krav som kommunerna ställer till 10-15 procent högre byggkostnader.

För Stockholm stad skulle det förslaget, ifall det gick igenom idag, innebära att vi var tvungna att sänka energikraven på vår nybyggnation.

Energiläckage i fastigheter är en stor miljöbov och staden ser ett behov av att angripa problemen på flera sätt. Det är bra att kommuner kan gå före. Att hindra ambitiösa kommuner att gå före och ta ett större klimatansvar är inte en hållbar väg framåt. De krav som Stockholms kommun ställer strävar även efter att främja ett mer långsiktigt tänkande.

Nyproducerade och befintliga byggnader ska vara långsiktigt hållbara med en så låg negativ miljöpåverkan som möjligt, samt sträva mot uppfyllnad av de nationella miljökvalitetsmålen. Boverkets byggregler innefattar minimikrav som förmodligen inte anses vara tillräckligt strikta och styrande för att nå detta övergripande mål. Därmed finns ett glapp mellan byggreglernas kravnivå och den nivå som krävs för att uppfylla lokala -, regionala - och även nationella mål. Kommunerna sätter egna särkrav för att fylla detta glapp. Lägstanivån som Boverkets byggregler är avsedda att beskriva behöver stärkas, vilket rimligtvis medför att de kommunala särkraven tappar i betydelse.

De höga kostnaderna för nyproduktion är givetvis ett problem för Stockholms och andra tillväxtregioners bostadsmarknader. Det finns dock andra sätt att komma åt det problemet än att rikta in sig på de energieffektiviserande byggkraven. Det stämmer att särkraven är en faktor som bidrar till att byggkostnaden är högre i Stockholms kommun jämfört med andra kommuner som inte ställer särkrav. I ett längre perspektiv är det sannolikt att särkraven bidrar till en lägre totalkostnad, på grund av exempelvis lägre energikostnader. Om Stockholm går före och bygger med mer grön teknologi än andra delar av landet främjar vi dessutom miljöteknikutvecklingen och den gröna näringen i Stockholmsregionen. Det kommer att gynna Stockholm i framtiden.

Staden måste verka för att skärpa byggkraven också på nationell nivå, men samtidigt är det viktigt att Stockholms stad har möjlighet att gå före. Det är en viktig del i det kommunala självstyret och det finns inga nog goda skäl att inskränka det.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Stefan Nilsson och Sara Pettigrew (båda MP) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Att bifalla delar av betänkandet Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler, delbetänkandet av Byggkravsutredningen (SOU 2012:86) och Ett effektivare plangenomförande, delbetänkandet av Plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91) Remiss från Socialdepartementet
2. Att anföra följande:

Regeringen har remitterat två betänkanden till Stockholms stad för besvarande, Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86), delbetänkande 1, samt Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91).

Byggkravsutredningens syfte är att underlätta för byggandet i Sverige. Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven i Boverkets byggregler, BBR, som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna. Utredningen har också analyserat hur produktionskost-

naderna påverkats till följd av att kommuner sinsemellan ställer olika krav, så kallade särkrav. För att kartlägga förekomst av särkrav utöver BBR har utredningen genomfört en enkätundersökning.

Utredningen föreslår bland annat att det i PBL införs begreppet ”genomförandavtal” som ett samlingsbegrepp med undergrupperna ”exploateringsavtal” och ”markanvisningsavtal”. En ”stoppbestämmelse” införs i PBL, som innebär att kommuner inte får ingå ett genomförandavtal 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 genomförandavtal. Vidare föreslås att länsstyrelsen inte längre vara första överklagandeinstans vad avser detaljplaner, istället övergår detta uppdrag till mark och miljödomstolen. 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.

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

Stockholm växer så det knakar och inflyttningen till staden tycks enligt prognoser inte mattas av. Det är en stor utmaning vi står inför och det är brist på byggbar mark. Miljöpartiet vill verka för att möta en fortsatt befolkningsökning genom en smart och grön stadsplanering och genom att hitta alternativa lösningar på de utmaningar vi står inför. Miljöpartiet anser att många av utredningens förslag på förändringar av dagens regelverk är bra men att de i många fall är kontraproduktiva i strävan mot ett mer hållbart Stockholm och i strävan mot ett mer mänskligt och miljövänligare samhälle. Det är uppenbart att det för stadens byggaktörer skulle vara bra med enhetliga byggnormer och byggkrav för att utveckla en effektivare byggprocess. Troligen är det dock så att de största hindren för en effektiv byggprocess är tillgången på byggbar mark och detta tjänar inte förslagen i denna utredning till att ändra.

Utredningen ger en rad förslag på hur byggprocesserna kan effektiviseras. Miljöpartiet i Stockholm stad vill behålla Länsstyrelsen som första instansordning. Den lokalkännedom som Länsstyrelsen har är bra och i Stockholm går rättsprocesserna fort. Det är statens ansvar att förstärka Länsstyrelserna om dessa upplevs som långsamma. Miljöpartiet i Stockholms stad ställer sig även ytterst tveksam till utredningens förslag om att i planprocessen gå direkt från plansamråd till antagande. Förslaget leder till inskränkningar i medborgarnas möjligheter att påverka och leder inte per automatik till snabbare planprocesser då en bra och tydlig dialog många gånger är en förutsättning för förståelse och för att förhindra planöverklagan. Inte heller förslaget om att utöka delegeringen till byggnadsnämnden är bra då demokratin inskränks.

De särkrav som Stockholms kommun ställer är bra, men i många fall lågt ställda. Miljöpartiet ställer hårdare miljökrav än Stockholms stad vid nybyggnation av bostäder men de syftar precis som Stockholm stads krav till att främja ett mer långsiktigt tänkande. Det är möjligt att särkraven är en faktor som bidrar till att byggkostnaden är högre i Stockholms kommun jämfört med andra kommuner som inte ställer särkrav. I ett längre perspektiv är det dock sannolikt som så att särkraven bidrar till en lägre totalkostnad, på grund av exempelvis lägre energikostnader. Särkraven leder även till bättre boendemiljöer vilket är positivt ur ett folkhälsoperspektiv.

Att en ”stoppbestämmelse” införs i PBL, som innebär att kommuner inte får ingå ett genomförandavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnader, är ett dåligt förslag som strider mot den kommunala självstyrelsen. De miljö- och energikrav som staden tillämpar vid markanvisningar bidrar till en snabbare utveckling av ett hållbart och energieffektivt byggande.

Utredningens bedömning av ökade byggkostnader till följd av energikrav har stora brister och beaktar bland annat inte sänkta driftkostnader över byggnadens livscykel.

Utredningens förslag om möjligheten att inom samlad bebyggelse och utan detaljplan göra samma typer av åtgärder som finns i omgivningen, är inte fruktbart och kanske lämplig endast i relativt glesa villaområden där planbestämmelserna är inaktuella. Med ett sådant förslag tappar enskilda markägare makten, medborgarinflytandet minskar och förslaget skapar rättsosäkerhet.

När det gäller Miljöpartiets synpunkter av mer detaljerad karaktär så har vi invändningar kring utredningens förslag om förändringar i 9 kap 31b§ plan-och bygglagen. Miljöpartiet i Stockholm stad ställer sig tveksam till en motiverad avvikelse om ansökan är planstridig samt till det generella förslaget om motiverad avvikelse för takkupor som går till halva takfallet. Förslaget skulle kunna funka för enklare byggnader men bör inte gälla för kiosker som istället bör ges möjlighet till förlängda tillfälliga lov. För student- och ungdomsbostäder är dock utredningens förslag om att göra undantag från tillgänglighetskravet bra för att underlätta ett ökat byggande av just dessa kategoribostäder.

Reservation anfördes av Ann-Margarethe Livh (V) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta

Vi håller med utredarna om att stoppregler av kommunala särkrav kan inverka positivt på byggkostnaden, att det kan skapa stordriftsfördelar, att det kan frigöra industriellt byggande och att det också kan leda till fler möjligheter för mindre aktörer som kan utmana de stora byggjättarna som gör allt för att hålla uppe priserna inom byggsektorn.

Förslaget kommer emellertid att påverka det kommunala självstyret vilket skapar frågetecken som måste redas ut. Vi motsätter oss att införa en stoppregel, mot att bara verka för mer samarbete och forskning. Det kommer inte att leda till någon förändring. Det kommer att leda till försämrade möjligheter för hållbart byggande. Istället måste vi verka för att de kommunala särkraven tas bort och att vi samtidigt ändrar i Boverkets byggregler. Regelförändringarna måste dessutom följas upp med utökad tillsyn och kontroll för att regler efterföljs.

Om man från statligt håll tycker att miljökraven vid byggnation är alltför spretiga olika kommuner emellan samt för byggföretagen alltför obegripliga, så bör man bäst lösa detta genom att i samarbete med kommuner och byggbranschen låta arbeta fram generella över tiden utvecklande riktlinjer för vilka miljökrav som bör ställas.

Vänsterpartiet vill skärpa de nationella kraven i Plan- och bygglagen och Boverkets byggregler för energiåtgång och tillgänglighet så att högre men mer enhetliga krav gäller i hela landet. Vi vill dessutom ge Boverket ökade möjligheter att bedriva tillsyn och utöva sanktioner för att säkerhetsställa att de nationella kraven följs.

Särskilt uttalande gjordes av Karin Wanngård, Tomas Rudin och Emilia Bjuggren (alla S) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (S) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Regeringen har remitterat två betänkanden till Stockholms stad för besvarande, Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86), delbetänkande 1, samt Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91).

Byggkravsutredningens syfte är att underlätta för byggandet i Sverige. Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven i Boverkets byggregler (BBR) som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna. Utredningen har också analyserat hur produktionskostnaderna påverkats till följd av att kommuner sinsemellan ställer olika krav, så kallade särkrav.

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. Vidare föreslås att länsstyrelsen inte längre ska vara första överklagandeinstans vad avser detaljplaner, istället övergår detta uppdrag till mark- och miljödomstolen. 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.

Plangenomförandeutredningens syfte är att se över reglerna om genomförande av detaljplan. Målet 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.

Utredningen föreslår att kommunen som huvudregel fortsatt ska vara huvudman för allmänna platser, men enskild huvudman ska kunna väljas om beaktansvärda skäl finns. Kommunen ska kunna ingå en gemensamhetsanläggning tillsammans med fastighetsägare och gemensamt ansvara för utförande och förvaltning av en anläggning. Utredningen anser att det bör utredas 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. Exploatörsbestämmelserna tas bort från PBL, eftersom de inte längre behövs. Ersättningsfrågor bör avgöras enligt expropriationslagen i likhet med andra inlösensituationer i PBL och länsstyrelsens prövning slopas därmed. Exploateringsavtal lagregleras genom PBL och föreslås 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. 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.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden samt till Stockholms Stadshus AB.

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har inkommit med kontorsyttranden. Trafik- och renhållningsnämnden har inga synpunkter.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 mars 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter på byggkravsutredningens delbetänkande

Stadsledningskontoret konstaterar att införandet av en så kallad stoppbestämmelse för kommunala särkrav innebär att kommunen inte kan ställa andra krav än vad som framgår av plan- och bygglagen eller Boverkets byggregler – BBR för de tekniska egenskapskrav som finns definierade i PBL eller BBR. Stoppbestämmelserna avser därmed de tekniska egenskapskraven på bärförmåga, brandsäkerhet, hälsa och miljö, säkerhet vid användning, skydd mot buller, energihushållning och värmeisolering, lämplighet, tillgänglighet och användbarhet samt hushållning med vatten och avfall, men inte till exempel gestaltningsmässiga eller arkitektoniska krav. Det kan konstateras att utredningen valt att fokusera och lyft fram den problematik som utredningen bedömt ha störst påverkande på byggandet, det vill säga särkrav vad gäller energi och tillgänglighetskrav.

Stadsledningskontoret anser, liksom utredningen, att införandet av en så kallad stoppbestämmelse innebär en begränsning av egendomsskyddet och det kommunala självstyret och emotsätter sig därför förslaget. Kommuner är 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 att betrakta som ett ingrepp i äganderätten och dessutom ett ingrepp som inte står i proportion till vad staten vill uppnå med regleringen. Kommunerna 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 till exempel fastigheter ska användas och vilka krav som civilrättsligt kan ställas vid en försäljning. Den föreslagna regleringen strider enligt stadsledningskontorets uppfattning direkt mot denna princip.

Stadsledningskontoret anser inte att regeringsformens krav på proportionalitet är uppfyllt. De motiv som utredningen lyfter fram är att kommuner på ett okontrollerbart sätt kan påverka bostäders tekniska egenskaper vilket bedöms påverka byggandet negativt vilket i sin tur enligt utredningen påverkar hela landets tillväxt negativt. Stadsledningskontoret menar att trots att Stockholms stad har och har haft krav som går utöver BBR både vad gäller energianvändning och tillgänglighet så råder en hög bostadsbyggnadstakt inom Stockholms stad. Nivåerna på bostadsbyggnandet för Stockholms stad är mycket tillfredställande och i nivå med de mål som staden satt upp. Enligt Länsstyrelsen i Stockholm är det få kommuner som når upp till de nivåer som RUFS anger som rimliga för att bidra till regionens behov av bo-

stadsbyggande. Stadsledningskontoret konstaterar därmed att Stockholms stad uppnår såväl kommunala som regionala mål för bostadsbyggandet.

Stadsledningskontorets bedömning är att det inte finns någon korrelation mellan de tekniska särkrav som Stockholms stad ställt för tillgänglighet och energianvändning och det faktiska utfallet för bostadsbyggandet i staden.

Vidare kan konstateras att utredningens bakomliggande analys vad gäller särkravens påverkan på byggkostnaderna är svag och uppvisar stora brister. Exempelvis har ingen hänsyn tagits till fastigheternas hela livscykelkostnad och driftkostnadsperspektivet är därmed inte beaktat. Inte heller har utredningen berört konsumenternas lägre driftkostnader till följd av minskad energiförbrukning för boendet och slutsatserna visar stor differens mellan kommunernas och byggbranschens bedömningar, där utredningen väljer att gå på byggbranschens bedömningar. Fakta och exempel kring särkravens faktiska påverkan på bostadsbyggandets volym saknas helt utan bygger endast på lösa antaganden.

Stadsledningskontoret vill framhålla att Stockholms stad bedriver ett brett och ambitiöst arbete inom frågor som rör miljö och klimat och ligger i framkant såväl nationellt som internationellt inom miljöområdet. Stockholms stad är pådrivande i utvecklingen genom sitt eget agerande och i samarbete med andra aktörer genom att bland annat använda ny teknik och pröva nya lösningar och innovationer. Stockholms stad utsågs år 2010 till Europas första miljöhuvudstad. Bakom utmärkelsen står EU-kommissionen som genom priset vill lyfta lokala exempel och stimulera till kunskapsutbyte.

Av kommunfullmäktiges budget för 2013 framgår att den internationella samverkan för frågor gällande klimat och energi är det långsiktiga alternativet och Stockholm har bland annat signerat EU:s borgmästaröverenskommelse för effektivare energianvändning i Europas städer samt samarbetar inom internationella organisationer som till exempel Clinton Climate Initiative kring städernas långsiktiga miljöarbete. Med denna ambition och med utgångspunkt i stadens miljöprogram med mål om att staden ska vara fossilbränslefri år 2030 krävs att det fortsatta arbetet bedrivs innovativt och att staden fortsatt ligger i framkant för att driva på utvecklingen.

Stadsledningskontoret konstaterar att bebyggelsesektorn står för en stor andel av samhällets utsläpp till växthusgaser samtidigt som det med dagens teknik och till rimliga kostnader är möjligt att bygga hus som ger en väsentligt mindre påverkan på miljön än vad som tidigare varit möjligt. Stockholms stad har, under lång tid, därför bedrivit ett målmedvetet arbete och utarbetat både metoder och kravspecifikationer för energieffektivt byggande med en målsättning som legat utöver de nivåer som fastställts av Boverket. Stadsledningskontoret konstaterar att utifrån detta arbete har områden som Hammarby Sjöstad och Norra Djurgårdsstaden uppmärksamats internationellt som miljöprofilsområden och har också bidragit till att byggherrar haft möjlighet att utveckla ny teknik.

Stadens mål inom miljöområdet är beskrivna i stadens miljöprogram för 2012-2015 och kommer till uttryck bland annat i stadens markanvisningspolicy och exploateringsavtal. Stockholm har som mål att år 2015 till 100 procent markanvisa bostäder med en maximal energianvändning per kvadratmeter om 55 kilowattimmar. Detta betyder i princip att staden redan 2015 kommer att uppnå den nationella strategin för nära nollenergibyggnader. Stadsledningskontorets bedömning är att detta inte skulle ha varit eller kommer att vara möjligt om inte staden har möjlighet att verka utifrån nuvarande ambition med högre energikrav än vad som anges i BBR. Stadsledningskontoret kan vidare konstatera att staden i tidigare remissvar till Boverket avseende revidering av Boverkets byggregler, avsnitt 9, energihushållning, lyft fram att Boverkets byggregler kan behöva skärpas som följd av Europaparlamentets reviderade energiprestandadirektiv för att säkerställa svensk måluppfyllelse. Stadsledningskontoret anser därmed att kraven i BBR är för lågt satta om de långsiktiga klimatmålen ska kunna nås.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att stadens tillgänglighetsarbete kommer att påverkas negativt om en stoppbestämmelse mot högre krav än vad som anges i BBR införs. Staden bedriver och har under lång tid bedrivit ett ambitiöst och långsiktigt arbete, och sta-

den har i vissa fall högre krav än gällande lagstiftning och byggregler, för att nå målsättningen att Stockholm ska vara världens mest tillgängliga huvudstad. Stadens tillgänglighetsarbete har också uppmärksammats internationellt då Stockholm fick en delad andraplacering (bland nära hundra städer) när EU-utmärkelsen Access City Award för 2013 delades ut till städer som framgångsrikt satsat på tillgänglighet både vad gäller byggnader och allmänna platser.

Stadsledningskontoret konstaterar sammanfattningsvis att byggkravsutredningens förslag innebär en begränsning av egendomsskyddet och det kommunala självstyret. Att genomföra förslaget om stoppbestämmelser bedömer stadsledningskontoret inte har någon påverkan på byggvolymen. Även om en översyn av BBRs krav och nivåer 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 inom bygg- och miljöområdet. Förutsättningarna för landets kommuner är också olika och det måste därför vara möjligt för kommuner att ställa olika krav utifrån rådande förutsättningar. Stadsledningskontoret vill också poängtera att utredningens inte tillräckligt utrett förslaget om stoppbestämmelser utifrån övriga tekniska egenskapskrav i PBL. Om kommuners möjlighet att ställa särkrav för exempelvis trafikbuller skulle stoppas kommer detta få allvarlig inverkan på de framtida utbyggnadsmöjligheterna i Stockholm.

Stadsledningskontorets synpunkter på byggkravsutredningens och plangenomförandeutredningens delbetänkanden avseende förslag om exploateringsavtal och överklagandeprocessen

I byggkravsutredningen föreslås att det i plan- och bygglagen införs ett begrepp ”genomförandeavtal” som ett samlingsbegrepp för exploateringsavtal och markanvisningsavtal. Med exploateringsavtal avser utredningen avtal där parterna reglerar byggandet på privat mark och med markanvisningsavtal avses avtal där kommunen överlåter eller upplåter mark och i avtal reglerar byggandet på den kommunala marken. Plangenomförandeutredningen föreslår likartad förändring men använder sig av begreppet exploateringsavtal och förslaget innebär att avtalen knyts till detaljplaner genom att beredning och beslut om avtal bör enligt utredningen samordnas med motsvarande regler för framtagande av detaljplan.

Stadsledningskontoret konstaterar att definitionen i byggkravsutredningen skiljer sig från den definition som Stockholms stad tillämpar idag där ett markanvisningsavtal innebär en option att under viss tid och på vissa villkor ensam får förhandla med staden om förutsättningarna för ett genomförande av bebyggelse inom ett markområde som staden äger.

Stadsledningskontoret anser inte att markanvisningsavtal ska regleras i lag eftersom dessa är civilrättsliga avtal som bygger på förhandling och specifika omständigheter samt skulle innebära att en ny komplex fråga tillförs planprocessen. Inte heller ska nya program och separata handlingar som är relaterade till exploateringsavtal ska redovisas i planprocessens olika skeden. Stadsledningskontorets motiv är att detta endast skapar onödig administration samt att det är oklart huruvida civilrättsliga avtal kan prövas enligt plan- och bygglagen.

Utredningarna föreslår att domstolarna får en förändrad roll. Mark- och miljödomstolen föreslås bli första överklagandeinstans istället för Länsstyrelsen vad avser detaljplaner i syfte att korta instanskedjan och att utredningen ser att Länsstyrelsernas roll ska bli mer rådgivande.

Stadsledningskontoret konstaterar att erfarenheterna hittills vad gäller ett par detaljplaner som prövats hos Mark- och miljödomstolen visat att domstolen upphävt detaljplaner som staden enligt tidigare praxis bedömt som genomförbara, vilket är mycket oroande. Tanken att korta instanskedjan och därmed processen är dock tilltalande.

Stadsledningskontorets övriga synpunkter på plangenomförandeutredningens delbetänkande

Stadsledningskontoret anser att förslaget till bestämmelser om en lämplighetsprövning, i syfte att förhindra att ansvaret för alltför komplicerade anläggningar överförs på enskilda fastighetsägare, inte får utformas så att det försvårar eller inte blir möjligt för fastighetsägare

och tomträttshavare att förvalta till exempel sopsugar.

Vidare har utredningen föreslagit att kommunen i ett exploateringsavtal inte ska få ålägga en byggherre att bekosta social infrastruktur. Stadsledningskontoret poängterar i sammanhanget vikten av att kommunen måste ha möjlighet att ålägga en byggherre att inrymma till exempel lokaler för förskoleplatser och omsorgslägenheter.

Utredningen har föreslagit ett antal förändringar vad gäller gatukostnadsersättning. Av utredningen framgår att förfarandet för uttag av gatukostnader upplevs som administrativt betungande och regelsystemet har i övrigt inte vunnit någon bred acceptans bland berörda fastighetsägare och exploatörer. Kommunens beslut om uttag av gatukostnader leder dessutom ofta till överklaganden. Dessa förhållanden har medfört att enbart ett begränsat antal kommuner utnyttjar möjligheten att tillämpa bestämmelserna, vilket kan medföra att skattekollektivet får finansiera sådana anläggningar som i huvudsak avser att betjäna enskilda fastigheters behov av tillgång till tillfartsvägar med mera. För att öka förutsägbarheten för fastighetsägare samt för att förenkla systemet med gatukostnadsersättning föreslås att kommunerna inför en taxebaserad avgift för att finansiera kommunala kostnader för anläggning och förbättring av gator och allmänna platser.

Stadsledningskontoret anser att en taxa som motsvarar kommunens genomsnittliga självkostnad kan innebära att inkomsten i vissa projekt understiger den faktiska utgiften, men också det motsatta att inkomsten överstiger den verkliga utgiften. Stadsledningskontoret konstaterar därmed att förslaget att utforma gatukostnadsersättning enligt en taxa riskerar att inverka menligt på byggandet då det finns risk att kommunen inte får full kostnadstäckning eftersom en fastställd taxa inte kommer att ta hänsyn till det enskilda projekts verkliga kostnader och förutsättningar. Stadsledningskontoret förordar därför att det fortsatt ska vara möjligt att reglera sådana utgifter i ett exploateringsavtal.

Det är också tveksamt hur utredningen tänkt kring de redovisningsmässiga principerna. Ska inkomsten även fortsättningsvis knytas till respektive objekt och intäktsföras efter objektets nyttjandeperiod, trots att storleken på inkomsten bygger på en snittutgift för ett antal objekt och inte på den faktiska utgiften för ett specifikt objekt?

Exploatörsbestämmelserna i PBL föreslås upphävas och ersättningsfrågor bör istället avgöras enligt expropriationslagen. Stadsledningskontoret anser att förfarandet är onödigt och anser att sådana markfrågor kan hanteras inom exploateringsavtalen.

Avslutande kommentar

Stadsledningskontoret anser att regeringens arbete, för att åstadkomma ett ökat bostadsbyggande, fortsatt ska inriktas på att utreda och ta fram förslag på åtgärder inom de områden som kommunerna identifierat och vid ett flertal tillfällen lyft fram som mycket prioriterade. Detta gäller framför allt lagstiftning kring miljö kvalitetsnormer, regler för buller, partiklar och riskfrågor. En storstadsanpassning av bullernormerna, en översyn av funktionssättet hos miljö kvalitetsnormen för kväveoxid, införande av statsbidrag till marksanering vid nyexploatering samt en översyn av villkoren för byggandet av studentbostäder skulle innebära förbättrade förutsättningar för nya bostäder. Regelverket kring att upprätta nya detaljplaner eller ändra i gamla detaljplaner i redan bebyggd miljö samt de regler som finns kring riksintressen för kulturmiljön enligt miljöbalken behöver också ändras för att anpassas till storstädernas villkor. Till exempel skulle stora delar av den äldre bostadsbebyggelse som finns i Stockholm inte ha varit möjlig att uppföra med dagens regelverk för buller.

Detta är angelägna problem och hinder om behöver lösas. I närtid kommer åtgärder som snabbar upp processerna att kunna bidra till ökat bostadsbyggande men på lite längre sikt behöver förutsättningar som ger åtkomst till mark som idag inte går att bebygga på grund av ovan nämnda lagar och restriktioner lösas i tätortregionerna.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande den 7 mars 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Byggkravsutredningens delbetänkande

Stopp för kommunala särkrav

Utredningens huvudförslag är som nämnts införande av en ”stoppbestämmelse” för kommunala särkrav innebärande att kommunen inte själv kan skärpa energikrav, tillgänglighetskrav eller andra tekniska krav utöver vad som gäller enligt PBL eller Boverkets byggregler – BBR.

Stockholms stad har lång erfarenhet av miljöstyrande processer för nybyggnation på stadens mark

Exploateringskontoret vill framhålla att Stockholms stad har höga ambitioner för att åstadkomma hållbar stadsutveckling. Stadens miljöarbete har bedrivits målmedvetet och strukturerat sedan 1970-talet, vilket återspeglas i de miljökvaliteter som finns i staden idag.

Stockholms stad insåg tidigt på 1990-talet att det behövdes ökad miljöprestanda i nybyggnadsprojekt i staden. Det började med ett program för energieffektiva sunda hus 1993 som sedan utvecklades till ett bredare program för resurseffektivt och miljöanpassat byggande för nybyggnad ”Ekologiskt byggande”. Programmet för ekologiskt byggande togs fram av stadens tekniska förvaltningar i samverkan med byggbranschen. Staden har sedan dess på olika sätt drivit miljö- och hållbarhetsfrågor i byggandet.

I nybyggnadsprojekt på stadens mark idag fokuserar staden på några få väsentliga miljöaspekter – dessa är framförallt energi, klimatanpassning/dagvattenhantering och materialval. Stockholm gör en stor satsning på miljöprofilering av dels ett nybyggnadsprojekt – Norra Djurgårdsstaden - samt ett ombyggnadsprojekt av miljonprogramsområde – Hållbara Järva. Dessa satsningar är viktiga för att möjliggöra snabba förändringar och visa på möjligheterna till olika hållbara lösningar. Målsättningen är att bära vidare erfarenheterna från dessa projekt till andra projekt i staden.

Erfarenheterna av stadens långsiktiga arbete med miljöanpassat byggande är att det är viktigt med exempel som ger kunskap och erfarenhet till branschens olika parter och att utvecklingen av hållbart byggande snabbas på. Utvecklingen av mål och handlingsplaner för hållbart byggande bör enligt stadens erfarenheter bedrivas i bred samverkansprocess med byggbranschens olika aktörer för de ska bli realistiska och genomförbara. Exploateringskontoret kan konstatera att upplägget för ett målstyrt hållbarhetsarbete bör ta fasta på att formulera mål för miljö kvalitet och att byggherrarna får svara upp med teknik och utförande för att klara målen.

Slutsats

Exploateringskontoret anser att de miljö- och energikrav som staden tillämpat och tillämpar vid markanvisningar bidrar till en snabbare utveckling av hållbart och energieffektivt byggande. Kraven utgör en viktig drivkraft och gagnar stadens klimatarbete och bidrar sannolikt också till utveckling av byggindustrin.

Innovation – stadens arbete med miljöprofilering bidrar till ökad kunskap och snabbare introduktion av nya miljötekniklösningar

Regeringen har i den nationella innovationsstrategin på ett tydligt sätt uttryckt behovet av innovation för att möta framtida utmaningar när det gäller bl.a. energiförsörjning och en allt äldre befolkning. Exploateringskontoret ser att utvecklingen av miljöprofilområden och miljöspetsområden är värdefulla för att få fram spjutspets teknik och skapa förutsättningar för miljöteknikexport. I detta arbete har stadens kravställande stor betydelse. Teknik och stan-

darder som tillämpas i miljöprofilområden sprids till andra projekt i staden.

Slutsats

Miljöprofilering av stadsutvecklingsprojekt som Norra Djurgårdsstaden visar enligt exploateringskontoret att det är viktigt med utvecklings- och demonstrationsprojekt som innovationshögjande drivkrafter.

Den kommunala självstyrelsen, egendomsskyddet och rätten att teckna avtal

Kommuner är, likväl som 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.

Kommunerna 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. Den reglering som exploateringskontoret blivit informerad om att Bygghälsögruppens utredning överväger strider mot denna princip.

Förslaget leder inte till en snabbare och mer förutsebar plan- och byggprocess. Detta synes, enligt exploateringskontoret, motverka byggkravsutredningens grundläggande syfte att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande. Detta är naturligtvis oroande med tanke på stadens mål att bygga 100 000 lägenheter till 2030.

Utredningen lämnar följande förslag till legal definition av markanvisningsavtal i PBL.

Avtal mellan en privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, eller med ett av kommunens helt eller delvis ägda bolag, där kommunen eller bolaget överlåter eller upplåter fastighet eller del av fastighet och som innehåller bestämmelse om genomförande av detaljplan.

Denna definition skiljer sig avsevärt från den innebörd som markanvisning sedan lång tid har i Stockholms stads exploateringsverksamhet. 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. I samband med att exploateringsnämnden ger markanvisning till en byggherre upprättar staden ett så kallat markanvisningsavtal med byggherren för det aktuella projektet. Detta avtal kan senare, beroende på bl.a. utfallet av detaljplanearbetet, komma att följas av ett genomförandebrev.

Exploateringskontoret avstyrker föreslagen lagreglering av kommunal markanvisning på samma sätt som kontoret i tjänsteutlåtande den 14 november 2012 avstyrkt Statskontorets då remitterade förslag till lagstiftning om kommunal markanvisning.

Kontoret vill tillägga att markanvisningsavtalet, oberoende av vilken närmare utformning det ges, är en civilrättslig överenskommelse där parter genom förhandling och beroende på omständigheterna når en uppgörelse. Den nu aktuella utredningens förslag, som innebär en reglering av civilrättsliga avtal i den i övrigt offentlighetsrättsliga plan- och bygglagen, framstår som främmande. Problemen med en alltför komplicerad och oförutsebar planprocess blir inte lösta. Det är snarare så att det finns risker för en långdragen och omständlig hantering av ett rättsområde som inte hör hemma i länsstyrelsens ansvarsområde. Förslaget är enligt kontoret inte förenligt med en resurseffektiv förvaltning.

Slutsats

Förslaget strider mot den kommunala självstyrelsen och saknar analys av nyttan av att inskränka kommunernas rätt till sin egendom. Reglering av civilrättsliga avtal i offentlighetsrättsliga plan- och bygglagen är främmande och förslaget löser enligt exploateringskontoret inte problemen med en komplicerad och oförutsebar planprocess.

Satsningar för byggande med bättre energiprestanda behövs

Frågan om industriellt byggande är central i utredningens kritik av kommunala energikrav. Därför är det viktigt att utredningen även utreder alternativa förslag att öka standardisering och konkurrens för billigare byggande.

För att klara de långsiktiga klimatmålen anser exploateringskontoret att det behövs mer ambitiösa energikrav än de krav som finns i BBR. Detta stämmer också bra med vad remissinstanserna på regeringens skrivelse om nära-nollenergibyggnader önskade. Avsaknaden av nationella gemensamma kravmodeller för energieffektivt byggande gör att marknaden fragmenteras av att förvaltare, byggherrar och kommuner ställer egna energikrav.

Boverket och Energimyndigheten är inte samordnade och ger motstridiga signaler angående metoder för att driva på utvecklingen mot ett mer energieffektivt byggande. Det behövs ambitiösa och framtidsytande byggregler som även anger framtida skärpningar. Myndigheterna bör ha gemensamma uppdrag att utforma byggregler och främja energieffektivt byggande som även beaktar energisystemet.

Slutsats

Avsaknaden av nationella gemensamma energikrav bidrar till att förvaltare, byggherrar och kommuner ställer egna energikrav. Energimyndigheten och Boverket bör ges i uppdrag att utforma regler som främjar energieffektivt byggande.

Bedömning av byggkostnader

Det är viktigt att ta hänsyn till att kostnaderna oftast är höga initialt i ett utvecklingsarbete. I Sverige idag är lågenergibyggnader inne i ett utvecklingsskede där tekniker och metoder testas och utvärderas vilket sannolikt bidrar till högre initialkostnader. I en kostnadsanalys bör olika åtgärders kostnader kunna identifieras, dvs. det ska gå att utläsa vad energikraven ger för merkostnader respektive kostnadsminskningar (i LCC-perspektiv). Sänkta livscykelkostnader till följd av bättre energiprestanda måste beaktas för att få en rättvisande bild.

Exploateringskontoret befärar att den enkät som gått ut till branschen och till kommuner troligen ger alltför aggregerade resultat av kostnadsuppskattningen för att kunna dra väl underbyggda slutsatser om merkostnader.

Följande punkter visar på att kostnadsanalysen är bristfällig:

- Det går inte att skilja vilka krav det är som bidrar till merkostnader, dvs. om merkostnaderna beror på energikrav, krav på tillgänglighet eller andra krav.
- Det är stora differenser mellan kommunernas och byggbranschens bedömning av merkostnader p.g.a. särkrav. Kommunernas bedömning är 0 – 5 % medan byggbolagen bedömt merkostnaden till 10 – 15 %. Utredningen väljer att helt gå på byggbolagens bedömning.
- Boverkets byggregler BBR19 innehåller redan idag skärpningar som kan leda till merkostnader. Det framgår inte på vilket sätt dessa merkostnader bedömts i Byggravsutredningens kostnadsanalys.
- Kostnadsanalysen baseras på teoretiska beräkningar, både avseende Boverkets rapport, KTH:s studie och Hans Linds kostnadsanalys. Detta är en stor brist eftersom teoretiska analyser inte ger tillräckligt bra underlag för ställningstaganden. Idag finns genomförda referensprojekt där skarpa energikrav tillämpats. Detta innebär att utredningens kostnadsanalys även skulle ha kunna beakta ”verkliga” kostnader.

Slutsats

Bedömningen av ökade byggkostnader till följd av energikrav har stora brister och beaktar bland annat inte sänkta driftkostnader (beaktar ej livscykelkostnader LCC), baseras endast på teoretiska beräkningar och särskiljer inte merkostnader som beror på olika typer av krav.

Övriga konsekvenser för bostadsbyggandet

För att kunna förstå och fatta rätt beslut krävs att konsekvensanalysen verkligen lyckas fånga väsentliga fakta för att analysera och utvärdera åtgärdsförslagen. Projekt som Hammarby Sjöstad och Norra Djurgårdsstaden skulle t.ex. inte ha kunnat få miljöprofileras på det sätt som skett och nu sker. Dessa projekt har betydelse både för utvecklingen av hållbart stadsbyggande i Stockholm men har också nationell och internationell betydelse som demonstrationsprojekt.

De positiva konsekvenserna av minskad energianvändning måste belysas tillräckligt för att både fånga upp fördelarna för konsumenterna men också fördelarna för samhället i att snabba på utvecklingen för att nå klimatmålen. Det är oerhört viktigt att utredningen verkligen redovisar samhällsekonomiska analyser inför en så ingripande lagstiftning som Byggrävsutredningen verkar vara inne på att föreslå.

Slutsats

Utredningen saknar en samlad samhällsekonomisk analys, dvs. analys av hur utvecklingen för att nå klimatmålen kan påverkas. Internationellt uppmärksammade projekt som Hammarby Sjöstad och Norra Djurgårdsstaden skulle bli svåra att genomföra med de höga miljöprestanda som satts som mål om staden inte kan ställa krav vid markanvisningar.

Ändring av överklagandeinstans för detaljplaner och områdesbestämmelser

Byggrävsutredningen föreslår att länsstyrelsen tas bort som överklagandeinstans och att mark- och miljödomstolen blir första instans. Motivet är att instanskedjan ska kortas samt att utredarna ser att länsstyrelsens roll blir mer renodlat rådgivande.

Utredningen pekar på att detta effektiviserar planprocessen, vilket framstår som positivt. Samtidigt föreslår byggrävsutredningen nya uppgifter för länsstyrelsen med godkännande av överenskommelser om exploatering mm. Detta tillsammans med utredningens förslag till ”stoppbestämmelser” för särkrav samt ändring av instansordningen för överklagande av planärenden förefaller dock enligt kontoret knappast ge någon effektivisering.

Det finns alternativ till lagstiftning mot särkrav

Stockholms stad har länge verkat för att de krav som staden tillämpar i så hög utsträckning som möjligt ska följa branschgemensamma standarder. Representanter från Stockholms stad har deltagit i en överläggning tillsammans med olika branschaktörer och olika kommuner i SKL:s regi för att diskutera förutsättningar att få fram mer samordnade krav vid byggande på kommunal mark. Ett annat utvecklingsarbete som exploateringskontoret deltar i är utvecklingen av system för hållbarhetscertifiering av stadsdelar. Dessa system ger förutsättningar för mer enhetliga processer för att utveckla hållbara stadsdelar och där byggbranschens aktörer får gemensamma verktyg för hållbarhetsarbetet i stadsutvecklingsprojekt.

Flera stora byggbolag deltar i utvecklingen av certifieringssystem för stadsdelar och ser mycket positivt på denna utveckling. Detta är en mycket intressant utveckling och kan ge en stor hävstång för hållbart byggande. Eftersom en stor andel av all nybyggnation i Stockholms stad sker på stadens mark skulle staden vara en viktig huvudaktör i detta arbete, förutsatt att staden kan arbeta med denna typ av styrsystem.

Byggrävsutredningen är kritisk till nationella regler om miljöklassning. Utredningen ser inte behov av att vi skulle behöva ha system med flera kravnivåer. Enligt exploateringskontoret visar erfarenheterna från Stockholm att det är bra med successiv implementering av högre hållbarhetskrav för att ge branschen förutsättningar att utveckla teknik och byggmetoder. De stora skillnader som finns mellan Sveriges olika kommuner avseende befolkningstillväxt, bostadsefterfrågan, markpriser etc. innebär att det finns olika förutsättningar för att genomföra utvecklingsprojekt och projekt med särskilda hållbarhetskrav.

Det som är höga krav idag kommer inom en framtid att behöva vara baskrav. För att nå både nationella mål och EU-mål behöver vi en snabb utveckling av nybyggnadsprojekt med höga hållbarhetsstandarder. När fler projekt byggs med högre hållbarhetsprestanda minskar

sannolikt produktionskostnaderna successivt i takt med ökade produktionsvolymerna och teknikutveckling.

Slutsats

Det finns alternativa sätt att få fram mer enhetliga strategier för kravställande i kommuner. Det kan vara stora skillnader i landet mellan olika kommuner och de förutsättningar som finns för snabb utveckling av miljöprofilerade stadsbyggnadsprojekt. Av denna anledning är det en fördel att bibehålla möjligheter för olika kommuner att driva miljöstyrningen av stadsbyggnadsprojekt utifrån olika ambitionsnivåer.

Tillgänglighetskrav

Utredningens föreslagna stoppregler kommer inte bara att slå mot kommunala energikrav utan även mot stadens höga ambitioner beträffande tillgänglighet. Detta föreslås trots att utredningen inte har analyserat samhällets behov av att ställa krav på tillgänglighet som går längre än nuvarande byggregler och främjandet av ett bostadsbestånd som ökar möjligheterna till kvarboende för äldre och minskade framtida kostnader för bostadsanpassning.

SKL konstaterar i sitt särskilda yttrande att "kommunernas kostnader för bostadsanpassning översteg en miljard kronor år 2011 och det finns inte 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."

Staden har som markägare, enligt kommunfullmäktigebeslut, länge ställt högre tillgänglighetskrav på byggherrarna än kraven i BBR. Exploateringskontoret anser det rimligt att staden även fortsättningsvis har rätt att forma förhöjda tillgänglighetskrav.

Plangenomförandeutredningens delbetänkande

Utredningen anser att de bestämmelser som reglerar plangenomförandet ska skapa en tydlig, effektiv och transparent genomförandeprocess, där sambandet mellan olika bestämmelser tydligt framgår.

Helhetsperspektivet

Utredningen föreslår att 6 kap. PBL inleds med en paragraf som ger en översikt över var olika bestämmelser för plangenomförandet går att hitta. Den avser att tydligt visa åtskillnad mellan frågor gällande kommunalt huvudmannaskap i plan- och bygglagen (PBL) respektive enskilt huvudmannaskap och fastighetssamverkan i anläggningslagen (AL).

Kommunen ska enligt utredningen som huvudregel fortsatt vara huvudman för allmänna platser, men enskilt huvudmannaskap ska kunna väljas om beaktansvärda skäl talar för att utförande och förvaltning blir mer ändamålsenligt med enskilt huvudmannaskap.

Utredningen bedömer att stora tidsvinster skulle kunna göras i plan- och byggprocessen, om PBL-ärenden skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. Frågan bör därför enligt utredningen utredas närmare.

Exploateringskontoret anser att frågan om huvudmannaskapet inte har någon större betydelse i Stockholm eftersom staden nästan uteslutande tillämpar kommunalt huvudmannaskap för allmänna platser.

Kontoret anser att förslaget till bestämmelser om att alltför komplexa anläggningar inte ska kunna inrättas som gemensamhetsanläggningar, inte får innebära för stora förändringar gentemot dagsläget. Det är t.ex. viktigt för staden att sopsugar som anläggs och förvaltas som gemensamhetsanläggning för flera privata fastighetsägare och tomträttshavare även

fortsättningsvis kan genomföras på det sättet.

En följd av att staden kan komma att bli delägare i en mängd gemensamhetsanläggningar blir att staden måste utöka sin administration och därmed drabbas av ökade kostnader. Erfarenheter från samfällighetsföreningar där kommunen medverkat visar att övriga delägare gärna förlitar sig på kommunen och utgår från att staden sitter på stora resurser för t.ex. snöröjning och kan anse att eftersom staden ändå snöröjer gatan utanför kan man lika gärna ta gemensamhetsanläggningens yta på samma gång, även om staden bara har en liten andel av gemensamhetsanläggningen. Det torde i första hand bli en fråga för trafikkontoret eller stadsdelsförvaltningarna eftersom det handlar om drift- och underhållsfrågor.

Finansieringen

Utredningen anser att det finns starka skäl för att återigen pröva om inte förslaget från Plan- och byggutredningen 1996 skulle kunna anpassas till dagens förutsättningar och ligga till grund för nya gatukostnadsregler. En avgift baserad på en kommunal taxa för att finansiera kommunala kostnader för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser skulle enligt utredningen väsentligt förenkla systemet med gatukostnadsersättning och skapa större rättvisa för fastighetsägarna i kommunen. Utredningen bedömer att en taxebaserad avgift även ökar förutsägbarheten för berörda fastighetsägare.

I förslaget ersätts PBL:s (2010:900) regler om gatukostnadsersättning (6:24-39) och exploateringsbidrag (6:3-12) helt av nya bestämmelser för gatukostnadsersättning (6:13-19) och exploateringsbidrag (6:20-22). Att tillämpa reglerna eller bekosta utbyggnad/ standardhöjning av allmän platsmark genom kommunalskatten blir enligt förslaget fortsättningsvis valfritt för kommunerna.

Avgiften ska enligt utredningens förslag bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga på ett skäligt och rättvist sätt. Den får inte överstiga kommunens samlade självkostnader för att anlägga och förbättra gator och andra allmänna platser som kommunen har en laglig skyldighet att ordna inom detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap.

Avgiften föreslås utgå som engångsavgift och får omfatta kostnader för såväl anläggning som förbättring av allmänna platser. Den ska bestämmas enligt en taxa som kommunen utformar. Kommunen kan delas in i flera taxeområden. Avgiften får dock inte tas ut för att täcka kostnader för trafikleder, parker och andra allmänna platser som betjänar en övervägande del av kommunens bebyggelseområden. Nytt är att utredaren anser att anordningar för trafikreglering får ingå i kostnadsunderlaget.

Betalningsskyldigheten inträder när gata eller allmän plats kan användas för sitt ändamål. Ägare till redan bebyggda fastigheter för huvudsakligen bostadsändamål som redan har tillgång till gatunätet blir dock betalningsskyldiga först när bygglov beviljas för tillkommande byggrätter enligt detaljplan. Om fastighetsägaren begär ska avbetalning kunna ske i tio år. Betalningsskyldigheten ska kunna jämkas, om den är alltför betungande. Tvister om skyldigheten att betala gatukostnadsavgift och om taxans tillämpning kan prövas av mark- och miljödomstolen.

I betänkandet medger utredaren att medborgarinflytandet minskar i anslutning till att gatukostnader tas ut, men menar att detta uppvägs av den ökade förutsägbarheten. Utredaren menar att förslaget varken ökar eller minskar kommunernas gatukostnadsersättningar från fastighetsägarna. Däremot förenklas kommunernas möjligheter att ta ut dessa kostnader av berörda fastighetsägare.

Utredaren framhåller att en kommunal taxa för gatukostnader ställer krav på den kommunala redovisningen. Han anser att det är angeläget att möjlighet finns för kommuninvånare, byggherrar och andra intressenter att stämma av aktuell taxa, mot kommunens faktiska kostnader för att ansluta nya fastigheter till det kommunala gatunätet. Taxans fastställande kan överklagas genom laglighetsprövning.

Exploateringskontoret ger nedan en kort bakgrund till gatukostnadslagstiftningens tillämpning i Stockholm och kontorets synpunkter på utredningens förslag.

Under äldre tid 1908-1987 var fastighetsägaren skyldig enligt lag att betala gatumarks-ersättning och från 1932 även gatubyggnadskostnad. Kostnaden uttogs dels var fastighet för sig enligt fastställda gatukostnadsregler när gatan uppläts till allmänt begagnande, dels genom områdesvis uttag till av kommunfullmäktige fastställt à-pris/kvm ersättningsgill area. Kostnaden förföll till betalning när gatan var upplåten och fastigheten bildad. Även byggrätten skulle vara utnyttjad enligt lagstiftningen före 1948. Således kunde det dröja innan alla villkor var uppfyllda och kostnaden blev reglerad.

År 1987 trädde PBL ikraft, vars huvudregel var områdesvis uttag av gatukostnad. Samråd med fastighetsägarna skulle ske och deras synpunkter på gatuutbyggnaden skulle vägas in i beslutet. Sedan följde utställning av förslaget till utbyggnad och kostnadsfördelning, varvid fastighetsägarna ånyo fick framföra synpunkter, innan gatukostnadsutredningen fastställdes av nämnd eller kommunfullmäktige. Gatukostnadsfördelningarna enligt PBL skedde främst i villaområden.

I Stockholm tillämpades en stegvis kostnadsmodell. En bebyggd småhusfastighet, belägen vid tidigare färdig och betald gata, vars standard höjdes, betalade maximalt en tiondedel av vad en obebyggd fastighet högst fick betala. Det innebar en kostnad i spannet 0 – 12 500 kr.

Dåvarande gatu- och fastighetskontoret och gatu- och fastighetsnämnden tillstyrkte 1997 den i Plan- och byggutredningens betänkande ”Översyn av PBL och va-lagen” (SOU 1996:168) föreslagna lagen om avgifter för kommunal gatu- och gatuhållning.

Kommunfullmäktige beslöt den 25 januari 1999 att se över systemet med gatukostnads-ersättning. Föredragande borgarråd anförde att i de fall då det faktiskt är motiverat att ta ut gatukostnadsersättning, till exempel vid nyexploatering, får fastighetsägarens andel av exploateringskostnaderna regleras genom avtal.

Därefter har inga gatukostnadsutredningar med samråd skett i Stockholm, utan de upprustningar av villagator som skett har finansierats genom kommunalskatten. När ersättning för iordningställande av allmän platsmark vid nybebyggelse har tagits ut, har det skett genom exploateringsavtal. De 15 gatukostnadsfördelningar som genomfördes i Stockholm före 1999, enligt PBL:s regler, gav staden sammanlagt nio miljoner kronor. Exploateringsavtal som gatu- och fastighetsnämnden godkände åren 1999-2006 där reglering av gatukostnad skedde, inbringade ca 135 miljoner kronor i gatukostnadsersättning. De flesta exploateringsavtalen rörde flerbostadshus och kommersiella fastigheter i innerstaden.

Föreslagna regler i det nu aktuella betänkandet känns bekanta från PBL och den policy som Stockholms stad tillämpat. Den stora nyheten i betänkandet är att gatukostnadsersättningen tas ut som en gatuavgift fastställd av kommunfullmäktige. Därmed förenklas gatukostnads hanteringen genom att det nu obligatoriska utställnings- och samrådsförfarandet slopas. De i detaljplanen antecknade fastigheterna med i planen tilldelad byggrätt blir betalningsskyldiga. Det är i planskedet innan fastställelse som fastighetsägarna har möjlighet att komma med synpunkter. Det är således viktigt att planen klargör den framtida fastighetsindelningen.

Förslaget innebär senareläggning av betalningen för ägare till obebyggd tomt. Detta är ingen nyhet för Stockholm som redan tidigare har erbjudit fastighetsägare uppskov med betalningen, för obebyggd tomt eller avstyckningsbar del av tomt, tills bygglov erhålls. Idag finns flera sådana uppskov mot lämnad säkerhet.

Förslaget ger enligt kontorets bedömning möjlighet att ta ut områdesnytta för kommersiella fastigheter. I ett köpcentrum som rustas upp kan områdesnyttan bli hög och kontoret anser det motiverat att där ta ut ersättning för redan bebyggda fastigheter.

Utredaren föreslår att ersättning i exploateringsavtalen för nyanläggning och standardhöjning ska följa den i gatukostnadstaxan fastställda ersättningsnivån.

Kontoret bedömer att detta kan bli menligt för utbyggnaden av bostäder då förutsättningarna skiftar stort mellan olika byggprojekt. Exempel på fördyringar i Stockholm är att mark i ett före detta industriområde behöver höjas för att bygga bostäder, ombyggnad av gata i en bergsbrant medför kostsamma förstärknings- och förankringsåtgärder, liksom sanering av

förorenad mark.

I ett särskilt yttrande, bifogat betänkandet, anser Anna Eklund, SKL, att det ska vara möjligt att i vissa situationer göra avsteg från en fastställd taxa för gatukostnader, detta för att möjliggöra exploateringar i lägen som är attraktiva men kostsamma vid utbyggnad av infrastruktur. WSP Analys & Strategi framhåller i bilaga 4 till betänkandet att geografiska och/eller geologiska förutsättningar inte fångas särskilt väl av en taxa som bygger på till exempel tomt- eller boarea. Kontoret delar deras åsikter.

För att gatukostnadstaxan ska hamna på rätt nivå behövs en noggrann redovisning av pågående byggprojekt. Överuttag eller underuttag kan ske för enskilda år. Kontoret bedömer att en taxa som ska bygga på de verkliga kostnaderna och vara rättvis kräver en årlig översyn. Det bör dessutom vara skilda taxeområden för bostadsbebyggelse i ytterstaden respektive bostäder och kommersiella lokaler i innerstaden, stadsdelscentrum och förnyelseområden. Annars föreligger en risk att omfattande anläggningsåtgärder vältras över till fastighetsägare vid gator med mindre upprustningsbehov.

Taxan förutsätter ett system för rapportering av anläggningskostnader i detaljplaner under genomförande. Likaså måste ett system kunna rapportera bygglov för nybyggnad och tillbyggnad samt hålla reda på givna uppskov.

I en internationell utblick som redovisas i utredningen konstateras bl.a. följande:

”Inte något av de studerade europeiska länderna har en lagstiftning som baseras på att byggherrens finansieringsbidrag ska ske enligt en förutbestämd taxa. Byggherrens bidrag bestäms alltså från fall till fall – med lagstiftningens regler som grund – genom förhandlingar som konfirmeras i ett avtal mellan myndigheten och byggherren.”

Kontoret ställer sig mycket negativt till förslaget att ta bort möjligheten att ta ut faktiska kostnader för utbyggnader av allmän plats i områden för byggande av flerbostadshus, gruppbyggda småhus och kommersiell bebyggelse. Kontoret anser att det vid nyexploatering i denna typ av områden inte går att reglera ansvaret för utgifterna på ett rättvist sätt i en taxa. För enskilt ägda småhusfastigheter, i t.ex. förnyelseområden, kan det nya förslaget ge vissa fördelar. Stockholms stad har dock knappast några exempel på sådana områden.

Exploatörsbestämmelserna och Exploateringsavtalen

Utredningen föreslår att de s.k. exploatörsbestämmelserna i 6 kap. 3–12 §§ PBL upphävs. De behövs enligt utredningen inte längre i PBL. Utredningen anser att ersättningsfrågor bör avgöras enligt expropriationslagen (ExL) i likhet med andra inlösenssituationer i PBL.

Utredningen anser att starka skäl talar för att exploateringsavtalen bör lagregleras. Ett uttalat lagstöd bör enligt utredningen finnas i 6 kap. PBL för förhandlingar om exploateringsavtal för att bidra till bättre förutsägbarhet och balans mellan parterna. Lagstödet bör omfatta de exploateringsavtal som tecknas mellan en kommun och en byggherre om bestämmelser för genomförande av en detaljplan. Beredning och beslut om avtal bör samordnas med motsvarande regler för framtagande av en detaljplan, vilket kräver vissa kompletteringar i 5 kap. PBL.

Gränserna för både kommunens och exploatörens ekonomiska och andra åtaganden föreslås tydliggöras genom nya bestämmelser i 6 kap. PBL i syfte att uppnå bättre balans mellan parterna i förhandlingen.

Det ska enligt utredningen även finnas ett politiskt beslutat program för exploateringsavtal senast när ett planbesked lämnas enligt 5 kap. 5 § eller i samband med annat kommunalt beslut att påbörja en planläggning. Ett avtal ska få avse ett åtagande av en byggherre att ombesörja eller finansiera åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ska kunna ingå i byggherrens åtaganden, ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Kostnaderna för gator och andra allmänna platser ska beräknas enligt bestämmelserna för den taxebaserade avgift för gatukostnader som utredningen har föreslagit.

Ett exploateringsavtal ska enligt utredningen inte få ålägga en byggherre att bekosta s.k. social infrastruktur, dvs. byggnader och andra anläggningar för verksamheter som kommu-

nen enligt lag har en skyldighet att tillhandahålla.

Exploateringskontoret anser att det blir onödigt krångligt att blanda in expropriationslagen om man, som kontoret föreslår, behåller möjligheten för kommunen att ta ut den faktiska kostnaden för en exploatering där exploateringsavtal tecknas med en markägare/byggherre som äger ett markområde och som avses få en ny detaljplan för bebyggelse med flerbostadshus, gruppbyggda småhus eller kommersiell bebyggelse, där markägaren får skäligen nytta av den nya detaljplanen. Kontoret anser därför att dagens möjligheter till markavstående utan kostnad för kommunen bör finnas kvar, i stället för att krångla till administrationen med ett expropriationsliknande förfarande. Kontoret anser inte att detta är rimligt då det är markägaren själv som valt att ändra detaljplanen. Ett taxebaserat system riskerar även att snedvrider markpriserna, då man idag tar hänsyn till blivande faktiska exploateringskostnader inom området vid markprisförhandlingar mellan privata intressenter vid markköp inför en blivande exploatering.

Under rubriken ”Finansiering” har kontoret kommenterat de farhågor som finns för att det i flera av stadens utbyggnadsområden på privatägd mark inte ska bli möjligt att få full kostnadstäckning via en taxa. Exploateringskontoret vill därför extra noga understryka vikten av att ha möjlighet att teckna exploateringsavtal med en byggherre som äger ett markområde som avses få en ny detaljplan för bebyggelse med flerbostadshus, gruppbyggda småhus eller kommersiell bebyggelse. Under förutsättning att byggherren/markägaren får skäligen nytta av planen bör kommunen få ha kvar möjligheten att få täckning för de faktiska kostnaderna som kommunen kommer att ha för att bygga ut de allmänna anläggningarna inom området. Det är inte rimligt att det ska finnas en risk att dessa kostnader delvis ska hamna på skattekollektivet eller slås ut på andra markägare inom kommunen.

En ny detaljplan för byggande av bostadsrätter i Stockholm kan i nästan samtliga fall som exploateringskontoret hanterat på senare år bära de kostnader som uppstår inom exploateringsområdet och ändå innebära en skäligen vinst för markägaren. Ofta ställer även markägaren krav på att den allmänna platsen ska få en hög standard, för att lägenheterna ska gå lätt att sälja. Markägaren har då självklart varit beredd att betala den faktiska merkostnad som detta innebär. Den nya lagstiftningen måste även fortsättningsvis ge möjlighet till denna typ av uppgörelser. De blir mycket svårt att fånga upp detta i en taxa. Dessutom har flera av de markområden som tecknats exploateringsavtal om på senare år innehållit

t.ex. kajförstärkningar och grundförstärkningar av gator m.m. Det måste även fortsättningsvis vara möjligt att få betalt för de faktiska kostnaderna för denna typ av åtgärder som kommunen och byggherren oftast är helt överens om att genomföra för att kommunen ska kunna sköta drift och underhåll av anläggningarna på ett rimligt sätt i en framtid.

I fråga om s.k. social infrastruktur måste lagförslaget göras klarare. Kommunen måste ha möjlighet att ålägga en byggherre att t.ex. inrymma lokaler för de förskoleplatser som krävs för det område som detaljplanen omfattar. Förskoleplatserna byggs oftast i bottenvåningen på flerbostadshus och brukar då hyras av t.ex. staden eller någon privat intressent, men måste ändå finnas med som ett krav i exploateringsavtalet för att kommunen ska vara säker på att platserna kommer till. Det blir orimligt om markägaren ska få bygga fullt med bostadsrätter på sin mark, för att sedan tvinga kommunen att producera förskoleplatserna inom något annat område i kommunen. När man, som i Stockholm, har ambitionen att förtäta och bygga ny stad är det inte säkert att det ens finns något annat tillgängligt område inom rimligt avstånd. Samma sak bör även gälla för olika typer av omsorgslägenheter som kan behövas inom ett stort bostadsområde.

Även vad gäller skolor är det viktigt att den tidigare nämnda möjligheten att kräva att en byggherre kostnadsfritt lämnar den mark som behövs för en skola, finns kvar. Där kan sedan kommunen eller någon som utses av kommunen uppföra den skola som erfordras för områdets skolförsörjning.

Beträffande förslaget om att ett politiskt beslutat program ska finnas för exploateringsavtal senast när planbesked lämnas, förutsätter exploateringskontoret att man som grundförutsättning ska kunna uttala att man liksom hittills förutsätter att de markägare som har ett

större makområde i sin hand och får skäligen nytta av planen, ska bekosta de faktiska kostnaderna för utbyggnaden inom den blivande allmänna platsen.

Förslaget om att exploateringsavtalen skulle följa ungefär samma hantering som detaljplanen anser kontoret skapar en onödig administration. Innehållet i avtalen har ett litet allmänintresse eftersom kostnadsfördelnings- och genomförandefrågor redan idag beskrivs på ett bra sätt i genomförandedelen av planbeskrivningen. Dessutom redovisas de flesta exploateringsavtalen i exploateringsnämnden och blir därmed allmänt kända.

Stockholm har en hög ambition beträffande bostadsbyggandet. I de detaljplaneområden där staden äger marken har staden även en hög ambition för utbyggnaden av den allmänna platsen. Den ambitionen önskar staden även fortsättningsvis kunna behålla för detaljplaner på annan ägares mark.

Avslutningsvis kan därför konstateras att det vore olyckligt om detaljplaner på andra större markägares mark skulle behöva stoppas av kommunen om man inte har möjlighet att få kostnadstäckning i enlighet med ovanstående exempel. Det är knappast något som främjar bostadsförsörjningen.

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 5 mars 2013 att överlämna och återropa kontorets svar på remissen ”Remiss av betänkandena ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. Delbetänkande av Bygghälsoutredningen”, samt att omedelbart justera paragrafen.

Reservation anfördes av Sebastian Wiklund (V), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Jakop Dalunde m.fl. (MP) och Sonja Pagrotsky m.fl. (S), *bilaga 1*.

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 februari 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Byggnader och anläggningar har en lång livslängd och påverkar både miljö och människors hälsa under lång tid. Därför ska de byggas med höga prestanda och utformas med material och produkter som är dokumenterat bra ur ett livscykelperspektiv samt är återvinningsbara (utdrag ur Stockholms miljöprogram 2012-2015).

Bygghälsoutredningens uppdrag var att beskriva hur byggandet i Sverige ska underlättas för att byggkostnaden ska bli så låg som möjligt. Kontoret anser att uppdraget bör utvidgas till att även omfatta ett längre perspektiv, hur byggandet i Sverige ska underlättas för att livscykelkostnaden ska bli så låg som möjligt.

Livscykelkostnaden beskriver totalkostnaden för byggnadens livslängd, och inkluderar byggkostnader, energikostnader, underhållskostnader och så vidare. Byggkostnaderna är bara en liten del av en byggnads totalkostnad, någonstans kring 5-10 procent, och är därmed mindre intressant i ett längre perspektiv.

De särkrav som Stockholms kommun ställer i sitt Miljöprogram 2012-2015 strävar även efter att främja ett mer långsiktigt tänkande. Det är möjligt att särkraven är en faktor som bidrar till att byggkostnaden är högre i Stockholms kommun jämfört med andra kommuner som inte ställer särkrav. I ett längre perspektiv är det sannolikt att särkraven bidrar till en lägre totalkostnad, på grund av exempelvis lägre energikostnader. Särkraven medför även en minskad risk för att giftiga ämnen byggs in i byggnaderna. Giftiga ämnen kan påverka brukarens hälsa negativt och medföra onödiga saneringskostnader för fastighetsägaren. Kontoret befarar att kemikaliefrågan är en kommande storfråga inom miljöområdet.

Kontoret anser att det övergripande målet, framför ekonomiska mål, måste vara att ny-producerade och befintliga byggnader ska vara långsiktigt hållbara med en så låg negativ miljöpåverkan som möjligt, samt sträva mot uppfyllnad av de nationella miljö kvalitetsmålen. Boverkets byggregler innefattar minimikrav som förmodligen inte anses vara tillräckligt strikta och styrande för att nå detta övergripande mål. Därmed finns ett glapp mellan byggreglernas kravnivå och den nivå som krävs för att uppfylla lokala -, regionala - och även nationella mål. Kommunerna sätter egna särkrav för att fylla detta glapp. Lägstnivån som Boverkets byggregler är avsedda att beskriva behöver stärkas, vilket rimligtvis medför att de kommunala särkraven tappas i betydelse.

För att motverka särkravens negativa aspekter, såsom minskad konkurrens eller försvårade förutsättningar för det mer industriella byggandet, föreslår kontoret att som första steg inrätta ett forum för samverkan mellan kommuner för att tillse tillkomst av regionalt harmoniserade krav. På längre sikt bör ett system inrättas för samverkan på nationell nivå för att upprätta styrmedel mot byggnader med en så låg negativ miljöpåverkan som möjligt.

Kontoret välkomnar utredningens förslag om samordnade arbetssätt med forskning, utveckling, uppföljning och utvärdering. Detta förslag bör förverkligas oavhängigt de kommunala särkraven.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 12 mars 2013 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen, samt att justera paragrafen omedelbart.

Reservation anfördes av Mikael Magnusson m.fl. (S), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Katarina Luhr m.fl. (MP) och Stellan F Hamrin (V), *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 22 februari 2013 har i huvudsak följande lydelse.

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 bostädernas 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.

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 kWh/m² A_{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 kr/m² bostadsarea och 13 m² försvinner. Om huset isoleras utåt är merkostnaden 1 822 kr/m² 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 extrakostnader på cirka 2 000 – 3 000 kr/m² för en lägenhet räknat på BTA eller cirka 3 000 – 4 000 kr/m² 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,

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.

² [www.sbuf.se/rapport nr 12315](http://www.sbuf.se/rapport%20nr%2012315)

vilket sannolikt innebär att sänka 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, bygger 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. Miljöförvaltningen 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 $50 - 55 \text{ kWh/m}^2 A_{\text{Temp}}$. 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. Minskningen 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 $40 \text{ kWh/m}^2 A_{\text{Temp}}$. 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 framtagen SIS stan-

dard 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 internationella 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 genomförandeavtal. 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.

Förvaltningens synpunkter på Plangenomförandeutredningen

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 nöd-

vändiga 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.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande den 6 mars 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Socialdepartementet har skickat ut två remisser och ett tilläggsdirektiv om byggandet i Sverige och önskar synpunkter på förslaget och materialet. Stadsbyggnadskontorets vill särskilt lyfta fram flera möjligheter att vässa den plan- och bygglag vi redan har som bästa sättet att snabba på byggandet. Exempel på sådana förändringar är att både använda tilläggsplaner och bygglovsbefrielse i detaljplaner på kommunal nivå och att bredda möjligheterna för avvikelser på lagnivå. Risken är överhängande att en stor förändring likt 2011 års nya plan- och bygglag kommer kräva stora omställningsresurser och därmed få motsatt effekt.

Kontoret vill särskilt också lyfta fram att de högre krav på energieffektivitet (ett av de så kallade ”särkraven”) som krävs av exempelvis byggherrarna i Hammarby sjöstad och Norra Djurgårdsstaden använts som förebilder för ett hållbart stadsbyggande i hela världen. Exemplet skulle inte varit genomförbara om kommunen inte hade kunnat kräva detta av alla byggherrar i ett större stadsbyggnadssammanhang på den egna marken.

Fokus på snabbare plan- och byggprocess

Stadsbyggnadskontoret har valt att svara på både SOU 2012:86 (Byggkravsutredningen) och SOU 2012:91 (Plangenomförandeutredningen) med dess tilläggsdirektiv (2012:114) i ett, samlat, sammanhang. Vi gör det då vi är övertygade om att ett helhetsperspektiv på de regler som diskuteras gynnar det gemensamma syftet om en snabbare process för byggandet i Sverige.

Ambitionen med kontorets urval av synpunkter och förslag är att de kombinerar konkreta, och i sammanhanget relativt enkla åtgärder, för att snabba på byggandet och samtidigt bygga en långsiktigt hållbar stad.

Fördelar med de föreslagna förändringarna

KF kan delegera mer till BN

Stadsbyggnadskontoret tycker att förslaget att utöka delegeringen till byggnadsnämnden från kommunfullmäktige är väl värt att utreda och kan innebära en värdefull förenkling. Tiden för planprocessen kortas direkt och risken att överklagade planer upphävs på grund av felaktigt förfarande vid antagandet minskar.

Nuvarande bestämmelse i 5 kap 27 § plan- och bygglagen ger mer begränsade möjligheter att delegera antagandet av detaljplaner jämfört med den delegationsrätt som enligt kommunallagen gäller för andra kommunala beslut. Enligt förarbetena till ÄPBL bör enbart planer av rutinkaraktär eller av ringa intresse delegeras. Formuleringen är olycklig och speglar ett strängare synsätt än lagtexten medger. Det har inneburit att gränsdragningen beträffande beslutanderätten inte är enkel att avgöra och ofta ifrågasätts vid överprövning av kommunens antagandebeslut. Vår erfarenhet är att detta är en av de vanligaste orsakerna till att kommuners antagandebeslut upphävs.

Ändrad instansordning

Plangenomförandeutredningen väcker frågan om PBL-ärenden ska överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. Kontoret förutsätter att plan respektive bygglov även fortsättningsvis kommer följa samma instansordning.

Det är angeläget att tiden att behandla överklaganden kortas. Det är särskilt angeläget att korta prövningstiden för så kallade okynnesöverklaganden, det vill säga överklaganden av enskilda som inte är berörda i lagens mening eller vars skäl för överklagande är uppenbart otillräckliga. Att ta bort länsstyrelsen ur instanskedjan kan förenkla hanteringen av sådana ärenden genom att de kan avgöras direkt i första instans. Samtidigt är länsstyrelsen, åtmin-

stone i Stockholms län, den av instanserna som har den kortaste handläggningstiden. Länsstyrelsen har samtidigt en lokal kännedom om förhållandena som domstolen i regel saknar.

En förutsättning för effektivisering är att mark- och miljödomstolarna utvecklar större erfarenhet av PBL-ärenden. För närvarande är tendensen den motsatta. Det har medfört ett antal beslut i mark- och miljödomstolarna, som ur kommunal synpunkt speglar ett mer restriktivt synsätt vad gäller utrymmet för kommunalt självbestämmande, jämfört med tidigare praxis i regering och Regeringsrätt. Stockholm har därför i ökad utsträckning tvingats begära prövning i mark- och miljööverdomstolen, för att planer som är av stor betydelse för bostadsförsörjningen ska kunna genomföras. Eventuellt skulle plan- och bygglagen kompletteras med att även domstolarna ska ha tillgång till arkitektkompetens, inte bara byggnadsnämnden (jämfört 12 kap 7 § plan- och bygglagen).

2011 infördes Högsta domstolen som prejudikatsinstans. Såvitt känt har Högsta domstolen inte meddelat ett enda vägledande avgörande sedan domstolen för två år sedan blev högsta instans för PBL-målen. Detta är förödande för rättsutvecklingen inom plan- och byggområdet.

Förtydligandet av enskilt och allmänt intresse

Plangenomförandeutredningen betonar behovet av att detaljplaner redovisar en tydlig uppdelning i enskilda och allmänna intressen. Det handlar om att förhindra att ansvaret för alltför komplexa anläggningar förs över på enskilda fastighetsägare genom planbestämmelser. Tydliga regler för uppdelning mellan kvartersmark och allmän plats kan förenkla detaljplanerna och underlätta planeringen. Det är också värdefullt med tydligare anvisningar om gemensamhetsanläggning samt om markreservat för allmän gång- eller körtrafik eller allmänna ledningar på kvartersmark.

Frågan behöver emellertid utredas vidare och sättas i relation till komplexiteten i dagens bostadsbyggande. Idag planeras nya bostäder ofta på mark som inte tidigare ansetts möjlig att bebygga eller på mark som inte kan anses lämplig om inte särskilda åtgärder vidtas. Det kan exempelvis handla om besvärliga markanläggningar som krävs för att ta upp stora nivåskillnader på tomten, byggande på överdäckningar av trafikanläggningar, tekniska anordningar för att hindra vibrationer från underliggande verksamheter eller behov av särskilda skyddsåtgärder med hänsyn till störningar från buller eller risk för olyckor med farliga transporter. Sådana åtgärder kan vara nödvändiga att vidta inom den mark som avsätts för bostäder, samtidigt som anläggningarna kan ha en stor komplexitet som inte självklart lämpar sig för att utföras och förvaltas enbart av enskilda fastighetsägare. Det är angeläget att en eventuell lagändring inte utformas så att den försvårar bostadsbyggande under sådana förhållanden utan att överdäckningar och andra nödvändiga anläggningar kan utföras på kvartersmark för bostäder.

Ett annat exempel är byggande av omfattande infrastrukturanläggningar som Förbifarten, utvidgningar av Stockholms tunnelbana eller Citybanan i Stockholm. Tunneldelarna för respektive anläggning ligger ofta inom områden som plantekniskt är kvartersmark för enskilt byggande. Nya infrastrukturanläggningar av detta slag får inte försvåras genom lagändringen.

Kommunen del i gemensamhetsanläggningar utan egen fastighet

Plangenomförandeutredningen föreslår att en kommun ska kunna ingå som part i en gemensamhetsanläggning, utan att ha någon koppling till en fastighet som berörs. Kontoret har sett behovet av att kommunen kan vara med och dela på ansvaret länge. Det ökar möjligheterna till samverkan vid planering i täta stadsmiljöer där gemensamma lösningar är nödvändiga eftersom utrymmet annars inte räcker till. Genom att kommunen ges möjlighet att delta utan koppling till en viss fastighet skapas förutsättningar att sådana gemensamma anläggningar både kan utnyttjas för enskilda och allmänna behov. Det blir även lättare att utforma gemensamma anläggningar så att de kan beröra både kvartersmark och allmänna platser.

Nackdelar och risker med föreslagna förändringar

"Särkraven"

Utredningens försök att definiera vad exploateringsavtal får eller inte får omfatta genom förslag till reglering i 6 kap 20-22 §§ är rimliga och tydligt redovisade, men behöver utredas ytterligare med avseende på exploateringsavtalens roll i förhållande till avtal om markupplåtelse på kommunen mark. Kontoret tycker det är orimligt att bestämmelserna utformas så att en kommun inte omfattas av samma rättigheter som andra fastighetsägare. Stadsbyggnadskontoret anser att det är särskilt viktigt att en kommuns ambitioner och lokala entreprenörs-kraft för nya stadsutvecklingsområden och miljösatningar inte hindras. När en kommun upplåter egen mark för en ny stadsdel bör det stå kommunen fritt att driva miljöprojekt som Hammarby sjöstad och Norra Djurgårdsstaden genom att ange villkor för byggandet. Sådana villkor bör uppfattas som en del av kostnaden för marken och inte som någon fördyring av byggkostnaderna. Stadsbyggnadskontoret ifrågasätter starkt att det skulle byggas fler bostäder i Stockholm till följd av ett förbud mot sådana miljösatningar.

Kontoret vill uppmärksamma att de i underlaget framtagna exemplens jämförelsevis högre kostnader för energisparande åtgärder inte tagit hänsyn till lägre förvaltningskostnader och därmed ett mer långsiktigt hållbart stadsbyggande.

Exploateringsavtal i detaljplaner

Plangenomförandeutredningen föreslår att exploateringsavtal lagregleras och knyts till detaljplaner genom omfattande förändringar i 5-6 kap plan- och bygglagen. Byggkravsutredningen föreslår likartade förändringar, men använder i stället begreppet genomförandebeskrivning.

Kontoret konstaterar att utredningarnas förslag delvis riskerar att motverka utredningarnas huvuduppdrag – att underlätta ökat bostadsbyggande. Förslagen innebär att en ny komplex fråga infogas i planprocessen på ett sätt som innebär stor risk för förseningar. De skapar också en rättslig osäkerhet om förhållandet mellan exploateringsavtal enligt plan- och bygglagen och civilrättsliga markupplåtelseavtal enligt jordabalken och fastighetslagstiftningen.

Stadsbyggnadskontoret ifrågasätter behovet av att återgå till särskilda förfaranderegler och separata handlingar för genomförandefrågor. Kontoret vill erinra om hur genomförandefrågornas ställning bedömdes vid införandet av nya plan- och bygglagen då det tidigare kravet på en separat genomförandebeskrivning slopades. Regeringens syfte med ändringen var att stärka kopplingen mellan genomförandefrågorna och det övriga planläggningsarbetet (prop 2009/10:170 del 1 sid. 216). Genom att frågorna tidigare hanterats i separata dokument bedömdes att de inte fått en så central roll som behövdes. Att genomförandefrågorna ingår i planbeskrivningen innebär även att de redovisas för alla berörda genom hela planprocessen. I stället för omfattande lagändringar föreslår kontoret att tillämpningen av nuvarande regler ses över och att kraven på beskrivningen av genomförandet i planbeskrivningarna skärps genom statliga myndigheters råd och anvisningar.

I plangenomförandeutredningen föreslås att nya program och separata handlingar relaterade till exploateringsavtal ska redovisas i planprocessens olika skeden. Det innebär att om kommunen avser ingå ett exploateringsavtal ska avtalets utgångspunkter och mål anges i ett särskilt program som ska redovisas senast när kommunen beslutar att påbörja en planläggning eller när ett planbesked meddelas. Stadsbyggnadskontoret avstyrker kravet på program vid startbeslut då det strider mot strävandena att underlätta startskedet.

Stadsbyggnadskontoret avstyrker även förslaget att förklara att exploateringsavtal blir giltiga när detaljplanen vinner laga kraft. Förslagets innebörd är oklar och kontoret ifrågasätter att civilrättsliga avtal kan omfattas av en giltighetsprövning enligt plan- och bygglagen. Kontoret ser behov av att utreda giltighetens rättskraft, möjligheten till ändring av avtal efter laga kraft samt giltighet vid överlåtelser av markanvisningen. Stadsbyggnadskontoret anser tills vidare att nuvarande lagstiftning i detta avseende bör fortsätta att gälla.

Vid stora bostadsprojekt med omfattande detaljplaner är normalt flera byggherrar inblandade för olika delar av området. Utredningens förslag att exploateringsavtal ska redovisas vid olika planmoment innebär en risk att alla parter blir beroende av den som ligger sist i

förhandlingarna. Som kravet formulerats avser det alla exploateringsavtal som kan behövas för att genomföra en stor detaljplan. Kontoret ser med förslaget ett hot mot strävandena att effektivisera plan- och genomförandeprocessen.

Länsstyrelsens nya roll

Länsstyrelsen föreslås i förslaget få en utökad roll att vägleda och kontrollera utformningen av planbestämmelser. I byggkravsutredningen föreslås att kontrollen av att hanteringen av lagen och utformningen av planbestämmelser inför som en ny grund för länsstyrelser att överpröva detaljplaner. Kontoret ser en överhängande risk att detta kommer förlänga planprocessen då ytterligare en fråga ska överprövas. Dock har kontoret ett eget förslag för hur kvaliteten och rättsäkerheten för planbestämmelser kan förbättras, se nedan.

Frågan om eventuell formaliaprovning av detaljplaner diskuterades av lagrådet vid införandet av plan- och bygglagen 1987. Lagrådet varnade för att länsstyrelsen av tidsbrist kan se sig tvungen att enbart av det skälet hänskjuta ärendet till prövning och att den eftersträva- de snabbheten i planprocessen kan gå förlorad (prop 1985:86 bilaga 10 sid. 318). Stadsbyggnadskontoret bedömer att slutsatsen från 1987 fortfarande är aktuell och avstyrker att formaliäfrågor införs som en ny överprövningsgrund.

Använd det vi redan har!

Stadsbyggnadskontoret vill i sammanhanget också lyfta fram ett antal paragrafer och möjligheter i nuvarande plan- och bygglagen som, om de användes mer, skulle snabba på byggandet:

Använda tillägsplaner i större utsträckning

Kontoret har under det senaste årtiondet tagit vara på möjligheten att inte göra helt nya detaljplaner utan använt den enklare processen med tillägg till befintliga planer. Det har skett exempelvis för upphävande av vindsförbud för hela stadsdelar och sker just nu för att möjliggöra kiosker på allmänna platser i större utsträckning än idag. Vi har också diskuterat detta som en möjlighet att underlätta för återvinningsstationer, busshållplatsskydd och liknande.

Parallella plan- och byggprocesser

Redan idag är det möjligt att parallellt med planprocessen även detaljprojektera byggnaderna inför bygglov. Det innebär dock ett risktagande för den sökanden och är antagligen därför inte särskilt förekommande. Kommunen kan alltså redan idag bevilja bygglov innan planen vunnit laga kraft i enlighet med 9 kap 36 § plan- och bygglagen och i praktiken kan alltså plan- och byggprocessens eventuella överklaganden pågå parallellt utan vidare tidsspillan.

Upphäva gällande detaljplaner

”Paragraf 34” i Tyskland gör det möjligt att inom samlad bebyggelse utan detaljplan göra samma typ av åtgärder som finns i omgivningen i förhållande till omfattning, användning, konstruktion och arkitektoniska stil. I Stockholms är i princip hela kommunen planlagd vilket i en översättning skulle innebära att befintliga detaljplaner skulle upphävas. Kontoret ser möjligheter för detta i utbyggda, relativt glesa villaområden där vatten, avlopp och vägar är utbyggda och där planbestämmelserna på många sätt är inaktuella och där ett enklare förfarande är önskat av de boende. Dock vill kontoret uppmärksamma riskerna med att borttagna detaljplaner också innebär att säkra byggrätter blir osäkra i förhållande till andra regler om exempelvis strandskydd och buller.

Kontoret vill dock även uppmärksamma arkitektrollen i Sverige visavi den i Tyskland. I Tyskland regleras inga arkitektoniska, kulturhistoriska eller konstnärliga värden i regelsystemet. Arkitekterna i Tyskland har dock ett betydligt större mandat och makt i processen än sina svenska kollegor och vi ser stora risker att förlora dessa värden utan det juridiska stöd som idag finns.

Omfattningen på krav på bygglov i detaljplan

Redan idag är det möjligt att i detaljplan bestämma omfattningen för kraven på bygglov (4 kap 15§ plan- och bygglagen). Detta har dock bara använts i begränsad omfattning och företrädesvis för mycket enkla byggnader som garage och uthus. Kontoret tycker det vore intressant att testa om projekt i större skala, exempelvis flerbostadshus med genomarbetat gestaltungsprogram för byggnader, kan genomföras snabbare, billigare och med bibehållen kvalitet genom slopad bygglovplikt i detaljplan.

Ytterligare möjligheter

Stadsbyggnadskontoret vill även belysa ytterligare tids- och kostnadssparande möjligheter genom mindre förändringar i nuvarande plan- och bygglag:

Inför undantag för små lägenheter

Särskilt byggandet av student- och ungdomsbostäder hindras idag av omfattande regler. För att underlätta byggandet av dessa föreslår kontoret följande förändringar:

- Undantag från utformnings- och egenskapskraven i 8 kap 6 § plan- och bygglagen utökas med en fjärde punkt: ”tillgänglighet till bostäder på max 35 kvadratmeter”
- Egenskapskraven avseende lämplighet för det enskilda ändamålet i 3 kap 17 § plan- och byggförordningen utökas med ett nytt stycke två: ”För bostäder på max 35 kvadratmeter gäller kravet på avskiljbart utrymme endast utrymme för hygien”.

Antagande direkt efter samråd

Enligt 5 kap 18 § plan- och bygglagen kan granskningsförfarandet förenklas något för planer som uppfyller kraven för enkelt planförfarande. Genom att i stället gå direkt till antagande efter samråd kan den tid sparas, som idag går åt i granskningsskedet och för upprättande av ett granskningsutlåtande. Det påverkar inte rättssäkerheten genom att de som inte fått sina synpunkter tillgodosedda underrättas om antagandet och har rätt att överklaga och få beslutet prövat.

”Ur stadsbyggnadsperspektiv motiverad avvikelse”

Genom att tydliggöra att liten avvikelse (9 kap 31b§ plan- och bygglagen) efter genomförandetidens utgång får en annan, bredare, betydelse skulle många bygglovbeslut bli rättssäkrare och många administrativa planändringar kunna undvaras. Efter genomförandetiden är projekten inne i ett förvaltningsskede och de överenskommelser som varit aktuella i planprocessen har spelat ut sin roll. Avvikelserna skulle kunna få likartade förutsättningar som i Tyskland (§31 BauGB) och få samlingsnamnet ”ur stadsbyggnadsperspektiv motiverad avvikelse”.

Exempel på denna typ av avvikelse skulle kunna vara:

- Byggnadens utgångsläge är planstridigt (lov har getts i laga ordning tidigare oavsett lagstiftning)
- Takkupor på upp till halva takfallet (takfallet är fortfarande dominerande)
- Tillbyggnader på innergårdar (begränsar inte det allmänna intresset)
- Ändra användning i befintlig bebyggelse där påverkan på omgivningen är begränsad, exempelvis från butik till en restaurang i bottenvåning av flerbostadshus.
- Kiosker, cykelskydd, hållplatsskydd, källsorteringsbodar och liknande enklare byggnader för allmänhetens trivsel och behov upp till 30 kvm får placeras planstridigt

Reglera utformningen av planbestämmelser i PBF

Kontoret delar uppfattningen att många skraddarsydda, olämpliga och utan lagstöd skapade planbestämmelser försvårar och förlänger stadsbyggnadsprocessen. Idag finns ett antal bestämmelser beskrivna i Boverkets Allmänna råd 1993:3 (Boken om detaljplan och områdesbestämmelser) och förslag om reglering har tidigare lyfts fram bland annat som ny SIS-standard. I det nu föreliggande förslaget ges länsstyrelsen under granskningstiden det nya uppdraget att yttra sig om planbestämmelserna. Kontoret ser dock stora risker med att detta blir ett ineffektivt kontrollsystem med fortsatta tolkningssvårigheter. Därför föreslår kontoret att alla bestämmelser som ska respektive får finnas i detaljplaner särskilt regleras och definieras i den för hela riket gällande och tillgängliga plan- och byggförordningen.

Skär bort administration som inte tillför egentligt värde

Idag är överklagande av detaljplaner begränsat till de som inkommit med synpunkter under planskedet. Motsvarande förfarande skulle kunna prövas även i byggprocessen. Förslagsvis skulle möjligheten att överklaga bygglov därmed begränsas till de som framfört synpunkter innan beslutet är fattat. Det skulle få till följd att endast förslag med avvikelser, som är de enda åtgärder som idag kommuniceras innan beslut, kan överklagas. I förlängningen betyder det också att prövningen av betydande olägenheter begränsas till att vara en fråga endast vid inte planenliga förslag. Även ställningstagande om specifika åtgärders förvanskning av byggnader och anpassning till platsen skulle därmed falla endast på byggnadsnämnden. I dag är detta redan det normala utfallet vid en överprövning varför en lagändring inte skulle ändra förhållandena i sak i större utsträckning men bespara domstol och förvaltningar mycket administrativt arbete. Det skulle också göra det möjligt att ta bort den omfattande administration som tillkommit i samband med nya plan- och bygglagens utökade kommunikations- och expedieringsskyldighet i bland annat post- och inrikes tidningar och samtidigt behålla statusen av laga kraft för bygglov.

Omfattningen på krav på bygglov

Kontoret ser också möjlighet att utöka undantagen från lovplikt ytterligare. Framst ser kommunen möjlighet att göra det för de fasadändringar som omfattas av 9 kap 2 § plan- och bygglagen och som rör en- och tvåbostadshus. Även tillbyggnader för en- och tvåbostadshus på max 15,0 kvm byggnadsyta med ett avstånd till tomtgräns på minst 4,5 m bör kunna byggas utan bygglov. Undantag från dessa generella undantag bör förslagsvis gälla för områden som redan idag skyddas med särskilda bestämmelser i detaljplan/områdesbestämmelser eller omfattas av riksintresse för kulturmiljövården. Det skulle också underlätta hanteringen om lovplikten för murar och plank tydligt begränsas till att gälla över en viss höjd. Förslagsvis skulle den sättas till 1,1 m då måttet sammanfaller med säkerhetskrav vid fall.

Omfattningen på krav på kontrollplaner och slutbesked

Idag krävs kontrollplan för alla åtgärder som behöver bygglov, marklov, rivningslov eller anmälan. I byggtekniskt enkla ärendet skapar detta endast administrativt merarbete. Kontoret föreslår att kravet på kontrollplan respektive slutbesked ändras så att de åtgärder som inte kräver kontrollansvarig inte heller kräver kontrollplan eller slutbesked.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 5 mars 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms Stadshus AB remitterat vidare till dotterbolagen Stockholmshem, Svenska Bostäder, Familjebostäder, Micasa och Skolfastigheter i Stockholm (SISAB). Nedan följer en redovisning av bolagens remissvar i huvudsak. Remissvaren i sin helhet återfinns i bilagor-

na. Micasa avstår från att besvara denna remiss.

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 sedan november 2011 haft i uppdrag att kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna. En viktig aspekt som behöver analyseras är vad som händer med produktionskostnaden och produktivitetsutvecklingen när kommuner ställer sinsemellan olika krav med nivåer utöver Boverkets byggregler på tekniska egenskaper för byggnader (särkrav).

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

Regeringen har gett Plangenomförandeutredningen i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan. Enligt direktiven är syftet 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.

Underremisser

SISAB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

SISAB ställer i egenskap av byggherre krav utöver de regler som finns författningsmässigt avseende byggnation. Bolaget har även följt de krav Stockholm stad ur miljösynpunkt har upprättat. SISAB har i samarbete med övriga förvaltningar och bolag i staden tagit fram krav vad gäller miljö. Detta är ett sätt att arbeta långsiktigt och driva på marknaden i en hållbar riktning. Att kommunen kan ställa egna krav ser SISAB som ett aktivt arbete för att påverka branschen som helhet.

Stockholms stad har under lång tid, med olika program, drivit utvecklingen framåt. Vid arbetet med framtagande av eventuella krav utöver vad som författningsmässigt gäller, efterfrågas en helhetsanalys innefattande fler aspekter än miljö, exempelvis ekonomi (*bilaga 1*).

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Byggkravsutredningen (SOU 2012:86):

För Svenska Bostäder är effektivitet i hela byggprocessen en central fråga för att bolaget ska nå sina och stadens mål beträffande nyproduktion av bostäder. Svenska Bostäder ser därför positivt på alla initiativ som bidrar till att utveckla en effektiv och hållbar byggprocess. För nyproduktion av bostäder i Stockholm är de enskilt största hindren för en effektiv byggprocess tillgången på byggbar mark, långa ledtider i processen samt kostnadsdrivande faktorer. En annan viktig faktor är plan- och tillståndprocessen så ofta tar lång tid och kräver stora resurser.

- Svenska Bostäder tror inte på ett nationellt klassningssystem för byggnaders energianvändning.
- Svenska Bostäder är positiva till att ”Stoppbestämmelse” införs och att avtal med särbestämmelser kan förklaras ogiltiga.
- Svenska Bostäder är positiva till utredningens förslag där Länsstyrelsen inte längre ska vara första överklagandeinstans vad avser detaljplaner.
- Svenska Bostäder är i princip positiva till domstolarnas ändrade roll men rollen och uppdraget måste tydliggöras.
- Förslaget med samordning av aktörer inom området byggnaders energianvändning tycker Svenska Bostäder är bra.

Plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91):

Förslaget beträffande ”Finansieringen, Exploatörsbestämmelserna, Exploateringsavtalen”, anser Svenska Bostäder är bra. Bolaget uppskattar speciellt ambitionen beträffande snabbare och effektivare plangenomförande och bättre förutsägbarhet beträffande kostnader, taxor och avgifter för planens genomförande som i sin tur innebär minskade risker (*bilaga 2*).

Stockholmshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Byggkravsutredningen (SOU 2012:86):

Stockholmshem anser att utredningens analys är förenklad och överdriven och tillkommen för att försöka förklara de höga byggpriserna i landet genom olika kommunala krav för att nå ett mer hållbart samhälle. Det är i stället rimligt att även byggbranschen, likt alla andra, tar sitt ansvar för sina utvecklingskostnader.

Byggbranschen har inte varit snabb på att ta till sig de erfarenheter inom energisnålt bygande som funnits bland annat på kontinenten under lång tid. Byggherrarna har inte heller varit särskilt framgångsrika i att ställa krav på byggnadernas energiprestanda och deras faktiska energiförbrukning i takt med utvecklingen av både ny och gammal beprövad teknik.

Mot den bakgrunden är det förståeligt att många kommuner känt sig manade att vara pådrivande på energiområdet och ställa olika energikrav på branschen. Därtill kommer att det finns både EU-direktiv, nationella miljömål och riksdagsbeslut som rör elanvändningen i byggnader. Enligt exempelvis ett EU-direktiv ska byggnader som uppförs efter 2018/2020 vara ”nära nollenergibyggnader”.

Stockholmshem bedömer att behovet för kommunerna att ställa särkrav kommer att minska i omfattning i takt med att branschen ökar sitt ansvar för miljön.

Men det är också viktigt att staten snabbt bestämmer hur energifrågorna inom byggandet ska hanteras. Boverket och Energimyndigheten har inte lyckats komma överens om krav och tidplaner om när skärpningar av BBR på energiområdet ska genomföras. Energimyndigheten har för sin del föreslagit kontrollstationer år 2014 och 2018. Utredningens förslag om ett branschsammanlagt Råd skulle kunna bidra till att ta fram realistiska krav för när och hur ytterligare krav på energiförbrukning bör genomföras. Det sedan länge fungerande samarbetet mellan Energimyndigheten och branschen skulle kunna ske i det av utredningen föreslagna Rådet som lämpligen skulle kunna knytas som ett utskott till Boverkets befintliga byggråd.

Stockholmshem avstyrker förslaget att en stoppbestämmelse införs i PBL som innebär att kommuner inte får ingå genomförandeavtal som innehåller krav på tekniska egenskaper på byggnader. Om övriga förslag bidrar till att klargöra markutvecklingsprocessen och att planprocessen påskyndas tillstyrkes dessa. Förslaget om ett särskilt Råd tillstyrks i huvudsak.

Plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91):

Stockholmshem bedömer liksom utredningen att förslagen kan innebära en mer förutsägbar, tydligare och mer rättvis fördelning av kostnader och ansvar som uppstår i plangenomförandet mellan berörda byggherrar och fastighetsägare.

Bolaget anser dock att utredningen ensidigt beaktat byggherrekonsekvenser. Vilka konsekvenser förslagen kan få för kommunernas möjlighet att medverka till ytterligare bostadsbebyggelse har inte belysts. Förslagen kan därför i sin förlängning leda till såväl ett minskat bostadsbyggande som ökade kommunala kostnader (*bilaga 3*).

Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

En kommunal taxa för att finansiera kommunala kostnader för anläggningar och förbättringar av gator är ett bra förslag, vilket med fördel skulle kunna kompletteras med möjligheten att belasta tomträttsavtalen med dessa avgifter i syfte att skapa ytterligare förutsättningar för nyproduktion av hyresrätter med tomträtt.

Att PBL-ärenden överklagas direkt till mark- och miljödomstolen är ett bra förslag i syfte

att minska antalet aktörer involverade i processen och därmed även projektets totala ledtid från idé till färdigt hus. Det förutsätter dock att resurser tillskjuts mark- och miljödomstolen för att säkerställa att inte enbart ärendebalansen förflyttats.

Behovet av att få bort kommunala särkrav och skapa nationella riktlinjer för byggkrav är i grunden bra, med förbehållet att kommunerna ska ges möjlighet att använda de klassnings-system som anges i BBR 2012.

Utredningens förslag att bilda ett nytt Råd för att utveckla innehållet i BBR anses inte vara nödvändigt då det redan borde finnas ett lämpligt forum kopplat till utvecklingen av nära noll energibyggnader (NNE-byggnader), kopplat till framlagt förslag om Nationell strategi för lågenergibyggnader (*bilaga 4*).

Koncernledningens synpunkter

Vad gäller Byggkravsutredningen (SOU 2012:86) menar koncernledningen, i likhet med Stockholmshems remissvar, att de kommunala särkraven och branschens egenutveckling bidragit till kompetens- och teknikutvecklingen på energiområdet. Något som också gynnar svensk industri och kan bidra till ökade exportintäkter.

Koncernledningen har åsikten att särkrav bör delvis få ställas vid byggande på kommunalägd mark, främst inom området energianvändning. Förslaget om att en stoppbestämmelse införs i PBL, som innebär att kommuner inte får ingå genomförandeavtal som innehåller krav på tekniska egenskaper på byggnader bör inte vara tillämplig på kommunalägd mark, beträffande området energianvändning. Däremot bör en stoppbestämmelse kunna vara tillämplig på andra området såsom t.ex. krav på byggnaders gestaltning. Vid byggande på privatägd mark ska markägaren ha ett stort och starkt inflytande över hur de vill använda sin mark och hur långtgående krav de vill ställa. Det innebär att en stoppbestämmelse alltid ska vara tillämplig vid byggande på privatägd mark, vilket är i enlighet med utredningens förslag.

Stockholm är en expansiv stad med hög inflyttning och med stor efterfrågan på bostäder. Koncernledningen bedömer att staden i vissa attraktiva områden, där priskänsligheten hos potentiella köpare är låg, kan ställa mer långtgående särkrav på exempelvis energianvändning. Det innebär att inga generella särkrav bör ställas över en hel kommun, utan koncentreras till utpekade områden (t.ex. Norra Djurgårdsstaden), där det finns en betalningsvilja eller övriga förutsättningar.

Det är även viktigt att särkrav som ställs inom området energianvändning inte omöjliggör för fjärrvärmens att konkurrera gentemot andra uppvärmningskällor, såsom t.ex. värmepumpar.

Koncernledningen efterlyser en samordning kring bullerfrågor från statligt håll. Boverket och Naturvårdsverket bör åläggas att ha en samsyn i dessa frågor. Därtill bör det åläggas att ta fram riktlinjer och krav, som ger storstadsområden möjlighet att växa och utveckla mark för bostadsändamål, i kombination med andra verksamheter och infrastruktur. Det är också viktigt att staten snabbt bestämmer hur energifrågorna inom byggandet ska hanteras. Boverket och Energimyndigheten har inte lyckats komma överens om krav och tidplaner om när skärpningar av BBR på energiområdet ska genomföras.

Koncernledningen instämmer i Svenska Bostäders remissvar, att domstolarnas ändrade roll och uppdrag måste tydliggöras.

Med anledning av ett antal domar på senaste tiden (Slussen, Plankan, Mariehäll) i Mark- och miljödomstolen där de upphävt länsstyrelsens beslut beträffande detaljplaneförslag, finns det just nu en stor oro i byggbranschen, framförallt i Stockholm. Mark- och miljödomstolens agerande är idag en mycket stor osäkerhetsfaktor, vilket i förlängningen kan bidra till att minska riskviljan och bostadsbyggandet.

Vad gäller Plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91) bedömer koncernledningen, liksom utredningen, att förslagen kan innebära en mer förutsägbar, tydligare och mer rättvis fördelning av kostnader och ansvar som uppstår i plangenomförandet mellan berörda byggherrar och fastighetsägare. Dock anser koncernledningen att det som bäst skulle underlätta

byggandet av nya bostäder, är en förenkling av regelverken i PBL som underlättar framtagandet av nya detaljplaner.

RESERVATIONER M.M.

Fastighetsnämnden

Reservation anfördes av Sebastian Wiklund (V) enligt följande.

Att avslå kontorets förslag till beslut samt att därutöver anför följande:

Vi håller med utredarna om att stoppregler av kommunala särkrav kan inverka positivt på byggkostnaden, att det kan skapa stordriftsfördelar, att det kan frigöra industriellt byggande och att det också kan leda till fler möjligheter för mindre aktörer. Vi är dock helt emot att införa en stoppregel, mot att bara verka för mer samarbete och forskning. Det kommer inte att leda till någon förändring. Tvärt om leder det till försämrade möjligheter för hållbart byggande. Istället måste vi verka för att de kommunala särkraven tas bort och att vi samtidigt ändrar i Boverkets byggregler. Regelförändringarna måste dessutom följas upp med utökad tillsyn och kontroll för att regler efterföljs.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Jakop Dalunde m.fl. (MP) och Sonja Pagrotsky m.fl. (S) enligt följande.

Vi är positiva till kontorets remiss och gillar särskilt följande skrivning: ”De särkrav som Stockholms kommun ställer (...), strävar även efter att främja ett mer långsiktigt tänkande. Det är möjligt att särkraven är en faktor som bidrar till att byggkostnaden är högre i Stockholms kommun jämfört med andra kommuner som inte ställer särkrav. I ett längre perspektiv är det sannolikt att särkraven bidrar till en lägre totalkostnad, på grund av exempelvis lägre energikostnader. Särkraven medför även en minskad risk för att giftiga ämnen byggs in i byggnaderna. Giftiga ämnen kan påverka brukarens hälsa negativt och medföra onödiga saneringskostnader för fastighetsägaren. Kontoret befarar att kemikaliefrågan är en kommande storfråga inom miljöområdet.”

Vi menar dock att det är en lång väg kvar innan detta perspektiv fullt ut präglar budget, verksamhetsplan och andra direktiv från den politiska ledningen.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Jakop Dalunde m.fl. (MP) och Sonja Pagrotsky m.fl. (S) enligt följande.

Vi tycker att kontorets förslag till remiss är bra. Det är dock en sak som borde ändras så att texten stämmer bättre överens med remissens andemening. Vi anser inte att de krav på miljö och energi som Stockholms stad ställer är märkliga särintressen. Kraven har föregåtts av demokratiska processer, och de är inte bara rimliga och utvecklingsdrivande utan även för allas bästa.

Stockholms stad bör därför inte acceptera begreppet "särkrav" och dess innebörd. Vi ställer krav. Inte särkrav.

Vi anser att ordet särkrav bör bytas ut mot ordet krav i remissvaret.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av Mikael Magnusson m.fl. (S) enligt följande.

Att i huvudsak godkänna förvaltningens förslag samt att därutöver anför

Utredningen som omfattas av den borgliga bostadsministern vill kraftigt begränsa kommunernas möjligheter att ställa miljö- och energikrav på nybyggnation. I praktiken skulle förslaget betyda att Stockholm skulle behöva sänka sina miljöambitioner kraftigt, och frågan är vad som t.ex. händer med Djurgårdstaden och det som följer Hållbara Järva om utredningen blir verklighet. Punkt efter punkt visar förvaltningen att utredningens slutsatser slår fel. När samhällsdebatten handlar om att klimatmålen troligtvis kommer att missas, väljer utredningen att gå i motsatt riktning. Istället vill vi att staden ska fortsätta ställa höga miljökrav vid byggande för klara klimatmålen och stimulera nya tekniska lösningar.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Katarina Luhr m.fl. (MP) och Stellan F Hamrin (V) enligt följande.

Vi instämmer i förvaltningens slutsatser, men vi vill särskilt betona att vi ställer oss mycket frågande till att en ”stoppbestämmelse” införs i PBL.

Dels utgör förslaget ett märkligt ifrågasättande det kommunala självstyret. Dels förefaller man underförstått mena att olika miljökrav – i vårt klimatologiskt sett mycket differentierade land – skulle utgöra ett allvarligt hinder för nybyggnation. Dels så skulle en sådan bestämmelse – med utgångspunkt för det genuina ointresse som den nuvarande regeringen visar för de här frågorna – få hela utvecklingen av nya slags miljömässigt allt bättre bostäder, att avstanna helt.

Om man från statligt håll tycker att miljökraven vid byggnation är alltför spretiga olika kommuner emellan samt för byggföretagen alltför obegripliga, så bör man bäst lösa detta genom att i samarbete med kommuner och byggbranschen låta arbeta fram generella över tiden utvecklande riktlinjer för vilka miljökrav vid byggnation som föredömligt bör ställas.