

REMISSYTTRANDE

Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86)

SABOs synpunkter

SABO instämmer i regeringens ambition att underlätta byggandet i Sverige. En rad åtgärder behöver vidtas för att denna ambition ska uppfyllas. En av dessa åtgärder är att effektivisera konkurrensen på byggmarknaden så att byggpri- serna pressas. När det gäller de konkreta förslag som presenteras i det remiterade delbetänkandet har SABO följande synpunkter.

8.5.1 Definitioner

SABO tillstyrker förslaget att i PBL definiera begreppen exploateringsavtal, genomförandavtal och markanvisningsavtal. Det skapar en enhetlighet i be- nämningen av olika avtal som berör plangenomförande.

8.5.2 Genomförandavtalens innehåll – ”stoppbestämmelse” införs

Frågan om införande av en ”stoppbestämmelse” i PBL kan beskrivas som en konflikt mellan två viktiga samhällsmål – å ena sidan målet att öka bostads- byggandet och å andra sidan främst målet att minska energianvändningen. Det behöver därför göras en avvägning som innebär att bägge målen tillgodoses så långt som möjligt.

SABO konstaterar att många kommuner idag bedriver ett ambitiöst arbete med klimat- och miljöfrågor, energieffektivisering och hållbart samhällsbyg- gande. Detta arbete är en viktig del i strävan att uppnå energi- och klimatmå- len för år 2020 och år 2050, vilka innebär kraftigt minskade utsläpp av växt- husgaser, ökad andel förnybar energi samt ökad energieffektivitet. Det innebär att flera kommuner har högre ambitioner än vad som följer av Boverkets regler när det gäller de tekniska egenskapskraven i samband med plan- och byggpro- cesserna.

För SABOs medlemsföretag, som ägs av kommunerna och i vars uppgift ingår att ta ett samhällsansvar, är det en självklarhet att reducera energianvändningen, minska utsläppen av växthusgaser och öka andelen energi från förnybara källor för att därigenom bidra till en hållbar utveckling.

Kommunernas ambitioner leder emellertid till ett stort antal kommunala särkrav, vilket försvårar en rationell bostadsproduktion. Förutsägbarheten minskar och därmed också möjligheterna för byggande företag att göra strategiska satsningar och investeringar i fasta anläggningar för en mer industrialiserad produktionsprocess. Kostnaderna för projektering och uppförande av byggnader ökar liksom de administrativa merkostnaderna för samtliga aktörer.

Utredningens hypotes är att en "stoppbestämmelse" kommer att minska byggkostnaderna, vilket i sin tur kommer att öka bostadsbyggandet. Utredningens beräkningar är dock behäftade med flera brister. Exempelvis har man inte räknat på livscykelkostnaden, vilket borde vara en självklarhet i perspektivet att främja en långsiktigt hållbar utveckling. Man har heller inte tagit hänsyn till att krav på ökad tillgänglighet bidrar till att minska det allmännas kostnader för kvarboende och bostadsanpassningsåtgärder.

Enligt utredningens samlade bedömning uppgår den direkta merkostnaden för byggandet på grund av kommunala särkrav till mellan 10 och 15 %, vilken till helt övervägande del beror på särkrav avseende bostäders energianvändning. Utifrån detta drar utredningen i konsekvensanalysen slutsatsen att "möjligheten (finns) för bostadsproducenterna att sänka byggkostnaden med 10 till 15 %", och att detta skulle kunna bidra till att öka byggandet. Det är dock långt ifrån självklart att sänkta byggkostnader skulle leda till sänkta byggpriser. Dessa sätts på en marknad där konkurrensförhållandena är minst lika betydelsefulla som kostnaderna.

Sammanfattningsvis är utredningens beräkningar ofullständiga, kostnaden för särkraven väldigt grovt uppskattade och det finns ingen som helst garanti för att byggpriserna skulle sjunka i motsvarande utsträckning om en "stoppbestämmelse" införs. En sådan bestämmelse riskerar också att bli kontraproduktiv i förhållande till kommunernas strävan att uppnå klimat- och energimålen.

SABO avstyrker mot bakgrund av det ovan anförda förslaget att införa en "stoppbestämmelse" i PBL med innebörden att en kommun inte får ingå ett genomförandeavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnader som går utöver det som gäller enligt PBL eller föreskrifter meddelade med stöd av PBL.

I en tid när samhällsutvecklingen går i riktning mot ett allt större ansvar för kommunerna, mot att hänsyn ska tas till lokala förutsättningar och mot att be-

slut ska fattas så nära de berörda som möjligt framstår det som märkligt att staten skulle gå in och sätta ett golv för hur låg energiförbrukningen får vara och ett tak för hur omfattande tillgänglighetsåtgärder som får vidtas. Den föreslagna "stoppbestämmelsen" är en reform som rimmar illa med samhällsutvecklingen.

I juridisk mening kan utredningens bedömning att förslaget uppfyller Regeringsformens krav på proportionalitet ifrågasättas. Detta krav innebär att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Eftersom utredningen inte på ett entydigt sätt kunnat visa att förslaget leder till ökat bostadsbyggande är inskränkningen inte nödvändig för att uppnå detta mål.

SABO instämmer emellertid i utredningens bedömning att kommunala särkrav fördyrar byggandet, men anser att detta problem bör angripas på ett annat sätt en genom en "stoppbestämmelse". Det bör ske på ett sätt som både förbättrar konkurrensförhållandena inom byggsektorn och samtidigt gör det möjligt för kommunerna att fortsätta ett ambitiöst arbete för en hållbar utveckling.

Utgångspunkten måste rimligen vara att de enskilda kommunerna förutsätts vilja både att det ska byggas i kommunen och att det ska ske på ett långsiktigt hållbart sätt. Närhetsprincipen innebär att varje kommun måste göra nödvändiga avvägningar mellan dessa mål och att lösningar och ambitionsnivåer därmed kommer att skilja sig åt mellan olika kommuner. Men detta blir ett problem om särkraven är alltför många och alltför skiftande. Därför bör antalet olikheter - särkrav - begränsas till ett minimum. Detta kan uppnås genom ett klassningssystem.

I utredningens uppdrag låg att analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av ett nationellt klassningssystem med ett antal nivåer eller klasser baserade på mer långtgående krav än gällande minimikrav. Utredningen pekar på att en rad problem som skulle uppstå med ett nationellt klassningssystem och avråder från att införa ett sådant. Dessa svårigheter är dock främst kopplade till bestämmelser, tillämpning och konsekvenser av ett lagreglerat klassningssystem.

SABO anser ett frivilligt klassningssystem skulle kunna bringa ner omfattningen av särkraven till en klart begränsad nivå, som inte bidrar till att öka kostnaderna mer än marginellt. Ett klassningssystem skulle till exempel kunna innehålla tre olika nivåer. Med ett frivilligt klassningssystem uppkommer inte de problem som enligt utredningen följer av ett lagreglerat system.

Förutsättningen för att ett sådant system ska kunna skapas och tillämpas i praktiken är att det finns en vilja hos kommunerna. Enligt uppgift från Sveriges Kommuner och Landsting pågår redan en diskussion mellan olika intressenter om ett frivilligt samordnande av de kommunala kraven. Regeringen bör kunna ta lämpliga initiativ för att främja en sådan process.

Ett exempel på framgångsrik frivillig samordning är upphandlingstävlingarna för SABOs Kombohus och SABOs Kombohus Plus. Den första tävlingen avsåg ett hus med två till fyra våningar och 8-16 lägenheter, i första hand lämpligt för kompletteringsbebyggelse. Den andra avsåg ett punkthus med fem till åtta våningar och 20-32 lägenheter. Energiåtgången fick uppgå till max 60 kWh/m² och år och huset skulle i övrigt uppfylla Boverkets föreskrifter och allmänna råd för nybyggnad. De tävlande byggföretagen förband sig att producera sitt hus till ett maximalt entreprenadpris på 12 000 respektive 13 000 kronor/m². SABO tecknar sedan ramavtal med de tre byggentreprenörer som vunnit respektive tävling. Sammanlagt har nio medlemsföretag kontrakterat Kombohus med totalt 290 lägenheter. När det gäller Kombohus Plus finns intresseanmälningar från 80 medlemsföretag som vill bygga totalt cirka 5000 lägenheter. I flera fall handlar det om företag som inte nyproducerat bostäder under många år, men som genom denna samordning nu har möjlighet att bygga nytt.

8.5.3 Länsstyrelsen får tillsyn över planprocessen, planbestämmelser och genomförandeavtal

SABO tillstyrker förslaget att länsstyrelserna ska få en ändrad roll på så sätt att de ska kunna överpröva detaljplanen med avseende på den formella hanteringen av planen och bestämmelsernas lagstöd. Förslaget syftar till att länsstyrelserna på ett bättre och mer konkret sätt ska kunna ge råd till kommunerna vad gäller den formella hanteringen av detaljplaner, vilket är positivt.

SABO avstyrker förslaget om att i PBL införa krav att genomförandeavtal ska redovisas under detaljplaneprocessen tillsammans med detaljplanen och att länsstyrelserna ska ge råd beträffande genomförandeavtalens stöd i PBL samt ha rätt att överpröva och ogiltigförklara avtalet. Detta förslag är obehövligt om en "stoppbestämmelse" inte införs i PBL.

8.5.4 Länsstyrelsen ska inte vara första instans vid överklagande av detaljplan eller områdesbestämmelser

SABO tillstyrker utredningens förslag att länsstyrelserna inte längre ska vara första överklagandeinstans vad avser detaljplaner och områdesbestämmelser och att den uppgiften i stället ska ligga på mark- och miljödomstolen. Förslaget innebär en renodling av rollerna i så motto att länsstyrelsernas uppgift att

ge råd till kommunerna i arbetet med att ta fram detaljplaner tydliggörs och förstärks, medan uppgiften att vara överklagandeinstans läggs på en domstol.

Det är viktigt att denna förändring inte leder till längre handläggningstider. SABO vill därför understryka utredningens slutsats att domstolens resurser bör förstärkas genom ett visst tillskott av personal och vissa utbildningsinsatser.

8.5.5 Överinstansernas nya roll

SABO avstyrker förslaget om att Mark- och miljööverdomstolen ska få i uppgift att pröva länsstyrelsernas beslut avseende ogiltigförklaring av genomförandeavtal. Detta förslag är obehövligt om en "stoppbestämmelse" inte införs i PBL.

8.6 Samordning av aktörer inom området byggnaders energianvändning

SABO instämmer inte i utredningens bedömning att det bör inrättas ett "Råd" med representanter för Boverket, Energimyndigheten, bostadsproducenterna och kommunerna. Det är givetvis viktigt med samråd mellan olika aktörer i denna fråga, men i stället för att bygga upp nya organisationer bör så långt möjligt befintliga samrådsforum användas. Boverkets byggråd fungerar redan idag som ett stöd för Boverket i frågor av större vikt när regler utarbetas om byggnaders grundläggande egenskaper. Ett annat syfte med rådet är att hålla aktörerna inom byggområdet informerade om vad som sker och i så stor omfattning som är möjligt göra dem delaktiga i de överväganden och beslut som tas inom bygg- och fastighetssektorn. Det framstår som naturligt att samråd i frågor som rör byggnaders energianvändning på lämpligt sätt hanteras inom detta befintliga råd.

Stockholm den 22 mars 2013

Kurt Eliasson
VD