

# Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav

*– genom enhetliga och förutsägbara byggregler*

*Delbetänkande av Byggreglerutredningen*

*Stockholm 2012*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2012:86

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23851-6  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Stefan Attefall

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 3 november 2011 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över vissa byggfrågor. Samma dag förordnades tekniska rådet Björn Hedlund som särskild utredare.

Sekreterare i utredningen har varit advokaten Viveca Dahlin och universitetsadjunkten tekn. lic. Eidar Lindgren.

Utredningen har antagit namnet Byggkravsutredningen.

Följande personer förordnades att som sakkunniga ingå i den s.k. interdepartementala expertgruppen, nämligen departementssekreteraren Ludvig Lundgren, rättssakkunnige Marcus Edelgård, departementssekreteraren Per Högström och kanslirådet Ola Göransson.

Som experter förordnades experten Anna Eklund från Sveriges Kommuner och Landsting, ansvarig för husbyggnadsfrågor Björn Wellhagen från Sveriges Byggindustrier och experten Peter Johansson från Boverket.

Till betänkandet har fogats tre särskilda yttranden.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler*, (SOU 2012:86).

Stockholm i december 2012

Björn Hedlund

/Viveca Dahlin  
Eidar Lindgren

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>17</b>
<b>1 Byggkravsutredningens direktiv .....</b>	<b>29</b>
<b>2 Utredningsarbetets omfattning och genomförande .....</b>	<b>31</b>
2.1 Avgränsning till byggkostnader för nya bostäder.....	32
2.2 Utvidgning till mer än tekniska egenskapskrav .....	33
2.3 Kartläggning av kommunala särkrav.....	33
2.4 Andra genomförda undersökningar och analyser .....	35
<b>3 Bestämmelser om tekniska egenskapskrav – beslutanderätt och tillsyn .....</b>	<b>37</b>
<b>4 Förekomst av kommunala särkrav vad gäller bostäders tekniska egenskaper .....</b>	<b>41</b>
4.1 I vilken utsträckning ställs särkrav? .....	41
4.2 Varför ställs särkrav?.....	44
4.3 Hur ställs särkrav? .....	44
4.3.1 Övergripande riktlinjer .....	45
4.3.2 Särkrav i avtal .....	45
4.3.3 Särkrav i detaljplan.....	46
4.3.4 Särkrav i samband med bygglovsprövning enligt 9 kap. PBL och kontroll enligt 10 kap. PBL .....	46

<b>5</b>	<b>Konsekvenser av kommunala särkrav avseende tekniska egenskaper.....</b>	<b>47</b>
<b>6</b>	<b>Nationellt klassningssystem med olika kravnivåer vad gäller bostäders energianvändning.....</b>	<b>53</b>
6.1	Förutsättningar och frågetecken/vägval .....	53
6.2	Konsekvenser.....	55
<b>7</b>	<b>Utblick mot andra nordiska länder.....</b>	<b>57</b>
7.1	Tekniska egenskapskrav på byggnader (byggregler).....	57
7.2	Lagreglering av genomförandavtal.....	58
<b>8</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>59</b>
8.1	Förekomst och konsekvenser av kommunala särkrav .....	59
8.1.1	Kostnader .....	60
8.1.2	Positiva konsekvenser.....	62
8.1.3	Övriga konsekvenser .....	62
8.2	Är det effektivt att kommuner ställer egna särkrav vad gäller byggnaders tekniska egenskaper, exempelvis lokala energikrav? .....	63
8.3	Särkrav avseende tekniska egenskaper bör hindras .....	65
8.4	Nationellt klassningssystem med olika kravnivåer vad gäller bostäders energianvändning .....	66
8.5	Förslag.....	68
8.5.1	Definitioner.....	68
8.5.2	Genomförandavtalens innehåll – ”stoppbestämmelse” införs.....	69
8.5.3	Länsstyrelsen får tillsyn över planprocessen, planbestämmelser och genomförandavtal.....	72
8.5.4	Länsstyrelsen ska inte vara första instans vid överklagande av detaljplan eller områdesbestämmelser.....	78
8.5.5	Överinstansernas nya roll.....	79
8.6	Samordning av aktörer inom området byggnaders energianvändning.....	82

<b>9</b>	<b>Konsekvensanalys .....</b>	<b>87</b>
9.1	Kort sammanfattning av utredningens direktiv, arbete och förslag .....	87
9.2	Vad händer med byggandet om inga regler ändras? .....	88
9.3	Vad händer med byggandet om reglerna ändras enligt utredningens förslag? .....	92
9.4	Hur påverkas kommunens befogenhet och ställning som markägare? .....	92
9.5	Vad händer med arbetet för hållbar utveckling? .....	96
9.6	Kostnader för kommunerna .....	98
9.7	Kostnader för länsstyrelserna .....	99
9.8	Kostnader för domstolarna .....	99
9.9	Kostnader för Boverket .....	100
9.10	Kostnader för Energimyndigheten .....	101
9.11	Kostnader för bostadsproducenterna .....	101
9.12	Konsekvenser för bostadskonsumenter .....	101
9.13	Övriga konsekvenser .....	102
<b>10</b>	<b>Frågor som inte behandlats av utredningen .....</b>	<b>103</b>
10.1	Lagen om skydd mot olyckor .....	103
10.2	Tidsfrister vid handläggning av plan- och byggfrågor .....	104
<b>11</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>107</b>
11.1	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	107
	<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>119</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>129</b>

**Bilagor**

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2011:100.....	133
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv 2012:88.....	147
<i>Bilaga 3</i> Kommunenkät SCB.....	153
<i>Bilaga 4</i> Byggbolagsenkät SCB.....	169
<i>Bilaga 5</i> Sammanställning av svar på enkät till producenter och säljare av byggmaterial och byggprodukter.....	201
<i>Bilaga 6</i> Skillnader i byggkostnad för byggnader med olika energibehov .....	205
<i>Bilaga 7</i> Kostnader för kommunala särregler .....	223
<i>Bilaga 8</i> När ska man ha regler om produktutformning? .....	229
<i>Bilaga 9</i> Skanskas och IKEA:s BoKlok.....	233
<i>Bilaga 10</i> SABOs Kombohus.....	237

# Sammanfattning

## Utredningens direktiv

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 produktivitetens utvecklingen när kommuner ställer sinsemellan olika krav med nivåer utöver Boverkets byggregler – BBR (BFS 2011:26) på tekniska egenskaper för byggnader (särkrav).

I uppdraget ingår även att utreda förutsättningarna att dela upp byggherreansvaret på olika aktörer i byggprocessen. I september 2012 fick utredningen även i uppdrag att utreda nuvarande byggfelsförsäkring och behovet att ge konsumenter ett skydd i de fall det under den lagstadgade reklamations tiden uppträder ett fel eller skada i ett småhus och konsumenten inte får rättelse genom reklamation.

Utredningen har delats upp i två betänkanden varav del I avser särkrav vad gäller byggnaders tekniska egenskaper och del II delat byggherreansvar, byggfelsförsäkring och konsumentskydd. Detta betänkande avser del I.

## Kartläggning av kommunernas särkrav avseende byggnaders tekniska egenskaper

För att kartlägga förekomst av särkrav utöver BBR har utredningen genomfört en enkätundersökning. För genomförandet av denna anlitas SCB. Enkäten skickades våren 2012 ut till 150 kommuner med en svarsfrekvens på 77 %. I princip samma enkät skickades ut till 162 byggbolag, såväl byggande bolag som uppför bostadshus i



egen regi som allmännyttiga bostadsföretag, med en svarsfrekvens på 67 %. Svarsfrekvensen betraktas av utredningen som mycket god. Av kartläggningen framgår bl.a. att av de 109 byggbolag (67 %) som svarat på enkäten angav cirka 70 % att de mött särkrav. I gruppen byggbolag som bygger fler än 300 lägenheter per år anger 19 av 20 att de mött särkrav. De särkrav som oftast framträder är krav vad gäller energianvändning och tillgänglighet, där krav vad gäller byggnaders energianvändning är vanligast. Kraven ställs oftast i markanvisningsavtal avseende kommunal mark, i några fall som planbestämmelse men det förekommer även exempel på att krav ställs i samband med bygglov. Krav ställs även i exploateringsavtal vid byggande på privat mark.

Utredningen har i egen regi genomfört en enkät till 21 producenter och säljare av byggmaterial och byggprodukter. Svar har erhållits från samtliga företag. Av dessa 21 företag anger 10 att de upplevt att kommuner ställt olika krav, så att vissa byggmaterial har kunnat nyttjas i en kommun men inte i en annan.

### Konsekvenser av att särkrav ställs utöver BBR

Särkravens tänkbara konsekvenser och risker kan delas upp på nedanstående sätt.

- Positiva konsekvenser i det specifika avseende som kravet avser, t.ex. minskad energianvändning eller ökad tillgänglighet.
- Inverkan på byggnadens övriga tekniska egenskaper, t.ex. svårigheter att kombinera låg energianvändning och krav vad gäller ventilation/luftfuktighet.
- Direkta merkostnader för projektering och uppförande av byggnader beroende på att byggnaden måste anpassas till kommunens särkrav.
- Motverkar industriella koncept med lägre kostnader.
- Indirekta kostnader i form av minskat bostadsbyggande.
- Administrativa kostnader för offentlig sektor, dvs. för kommunernas arbete med särkrav och dess uppföljning.
- Administrativa kostnader hos byggherrar, projektörer och andra aktörer i byggprocessen för att hantera kommuners särkrav.

- Motverkar fri rörlighet av byggprodukter.
- Minskad konkurrens inom byggsektorn beroende på svårhanterliga regler.

Den för utredningen mest centrala frågan har varit att bedöma hur särkraven utöver BBR inverkar på byggkostnaden. Detta har skett med stöd av SCB:s enkät, Boverkets rapport 2011:31 om energianvändning och kostnadskonsekvenser i nya byggnader samt en kompletterande studie utförd av Agnieszka Zalejska-Jonsson, KTH. Utredningens samlade bedömning är att den direkta merkostnaden för uppförande av bostäder i genomsnitt uppgår till 10 till 15 %, vilken till helt övervägande del beror av särkrav vad gäller bostäders energianvändning.

### **Nationellt klassningssystem för byggnaders energianvändning**

Av direktiven framgår att utredningen ska analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av ett nationellt klassningssystem. Utredningen finner en rad frågetecken för det fall ett klassningssystem ska övervägas avseende byggnaders energianvändning. Ska ett sådant system avse även byggande på privat mark, dvs. vid myndighetsutövning, eller ska systemet endast användas då kommunen via markanvisning önskar ställa högre krav? Om systemet i reell mening ska bli nationellt med sikte på bostadsbyggandet i stort, krävs att det även omfattar byggande via kommunal markanvisning. Därmed krävs en lagreglering som säkerställer att kommunen inte vid markanvisning ställer andra krav än de som finns i klassningssystemet.

Andra frågor är om kommunen ska bestämma en viss kravnivå som ska gälla generellt eller om kraven ska kunna variera inom kommunen. Hur länge ska kravnivån gälla och när ska den kunna ändras? Ska kommunens beslut om energiklass kunna variera mellan olika områden/byggprojekt och kunna tillämpas på privat mark, måste sådana beslut, liksom annan myndighetsutövning, ske på ett motiverat, tydligt och rättssäkert sätt. För begränsade områden där bebyggelse sker med stöd av detaljplan, kan kommunens energikrav enligt klassningssystemet kanske anges som planbestämmelse. Alternativt kan för spridd bebyggelse kraven läggas fast inom olika delar av kommunen med områdesbestämmelser. I det fall kravet ställs som bestämmelse i detaljplan eller som områdesbestämmelse bör

detta rimligtvis kunna överklagas på samma sätt som övriga bestämmelser.

En konsekvens av ett klassningssystem är att regelverket blir mer komplicerat än i dag. Det faktum att kraven skulle variera kommer dessutom att fördyra byggandet, eftersom projektering och produktion måste anpassas till flera kravnivåer, i stället för enbart till en nivå.

Sammanfattningsvis ser utredningen ett flertal problem om regelverket i BBR skulle innefatta ett klassningssystem. De gällande reglerna i BBR är en balansering mellan flera olika tekniska egenskapskrav och fastighetsekonomiska och samhällsekonomiska bedömningar. Bör inte även den högsta klassen i ett sådant system vara avvägd mot krav på god byggteknik och vara samhällsekonomiskt motiverad? Frågan blir då varför ett sådant krav inte ska utgöra ett nationellt enhetligt krav? En följdfråga blir också varför lägre nivåer då skulle accepteras? Ett system där kraven kan variera ter sig därför märkligt. Utredningen avråder från att införa ett klassningssystem där kommuner kan ställa olika krav.

### **Definition av genomförandavtal**

Utredningen föreslår att det i PBL införs begreppet genomförandavtal som ett samlingsbegrepp med undergrupperna exploateringsavtal och markanvisningsavtal. Därmed ges en enhetlighet i benämningen av avtal som berör plangenomförande. Med exploateringsavtal avses avtal där parterna reglerar byggande på privat mark. Med markanvisningsavtal avses avtal där kommunen överlåter eller upplåter mark och i avtal reglerar byggandet på den kommunala mark avtalet omfattar.

### **”Stoppbestämmelse” införs och avtal kan förklaras ogiltigt**

Utredningen bedömer 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.

Ovanstående bestämmelse tydliggör att vid byggande på privat mark och vid markanvisning av kommunal mark får särkrav avseende tekniska egenskapskrav utöver plan- och bygglagstiftningen inte ställas. I detta sammanhang har utredningen även bedömt att det finns ett behov av att tydliggöra att de krav i PBL avseende plan- genomförande (bekostande av gator m.m.) som kommunen kan ställa vid byggande på privat mark inte får utökas genom avtal.

”Stoppbestämmelsen” är således hindret för dylika krav via avtal och utredningen föreslår att avtal som strider mot denna bestämmelse ska kunna helt eller delvis ogiltighetsförklaras.

### **Länsstyrelsens ändrade roll**

Länsstyrelsen föreslås av utredningen få en ändrad roll på sätt att de utöver att vara rådgivande gentemot kommunen under planprocessen ska kunna överpröva detaljplanen med avseende på den formella hanteringen av planen och bestämmelsernas lagstöd.

På motsvarande sätt föreslås även rådgivning kunna ske beträffande genomförandavtalens stöd i PBL samt överprövning och eventuell ogiltigförklaring av avtalens överensstämmelse med PBL och föreslagen ”stoppbestämmelse”.

Länsstyrelsen föreslås inte längre vara första överklagandeinstans vad avser detaljplaner.

### **Domstolarnas ändrade roll**

Mark- och miljödomstolen föreslås bli första överklagandeinstans vad avser detaljplaner. Dessutom får mark- och miljödomstolen och därmed Mark- och miljööverdomstolen en ny uppgift att pröva länsstyrelsens beslut att ogiltigförklara genomförandavtal.

### **Samordning av aktörer inom området byggnaders energianvändning**

Många företag, organisationer, kommuner och myndigheter är aktiva i arbete med bostäders energianvändning. Inte sällan drar olika aktörer åt olika håll. Utredningen gör därför bedömningen att ett ”Råd” bör inrättas med representanter för de berörda parterna Boverket, Energimyndigheten, bostadsproducenterna och kom-

munerna. "Rådets" arbetsuppgifter bör vara att i första hand långsiktigt arbeta med att ta fram underlag för ställningstaganden till beslut om BBR:s innehåll. "Rådet" organiseras som en fristående enhet inom Boverket och finansieras genom omfördelning av befintliga medel. En särskild utredning bör klarlägga "Rådets" närmare organisation.

"Rådet" ska arbeta med fem huvudsakliga uppgifter enligt nedanstående.

- Det långsiktiga arbetet med byggande och energikrav i tidsperspektivet år 2020 och år 2050, dvs. framförhållning och att ta ut kompassriktningen.
- Stödja och följa forskning vad gäller byggnaders energianvändning.
- Ta fram och delfinansiera demonstrationsprojekt som driver utvecklingen framåt.
- Utvärdera och följa upp genomförda projekt.
- Fortlöpande ge underlag för revidering av BBR, dvs. ge underlag till Boverket för deras beslut.

#### **Vad händer med byggandet och det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling om reglerna inte ändras respektive om reglerna ändras?**

Om reglerna inte ändras kommer enligt utredningens bedömning bostadsbyggandet att fördyras och försvåras p.g.a. att

- sannolikt kommer fler kommuner att tillämpa särkrav utöver BBR,
- byggkostnaderna i fler projekt kommer att stiga med 10 till 15 %,
- hyresbostäder får svårare att ta ut merkostnaden för byggandet med särkrav utöver BBR jämfört med bostadsrätter och äganderätter,
- byggmarknaden kommer att fortsätta vara uppdelad i delmarknader med minskad konkurrens till följd,
- det industriella byggandet försvåras och

- utländska byggbolag och mindre byggbolag kommer förmodligen att få svårt att etablera sig och expandera.

Ytterligare negativa effekter är enligt utredningen att

- det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling vad gäller bostäders energianvändning kommer att bedrivas på samma sätt som i dag, dvs. utan samordning och med olika lokala kravnivåer och
- det fortsättningsvis kommer att finnas en ökad risk för allvarliga fel i byggnader beroende på ensidigt fokus på ett av de tekniska egenskapskraven i BBR, nämligen energianvändning.

Om reglerna ändras i enlighet med utredningens förslag förbättras förutsättningarna för ökat bostadsbyggande p.g.a. att

- förutsättningar finns för att byggkostnaden ska kunna sjunka med mellan 10 och 15 %,
- konkurrensen mellan byggföretagen ökar,
- utländska byggföretag och mindre byggföretag får lättare att etablera sig och expandera,
- industriellt byggande underlättas,
- tiden från initiering av planarbetet till lagakraftvunnen detaljplan förkortas genom en förändrad instansordning.

Dessutom underlättas det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling genom

- fokus på nationella och enhetliga regler samt inrättande av ett samarbetsorgan ("Rådet") varigenom arbetet kan bedrivas mer kraftfullt och samordnat än i dag.

Utredningen anser att kommunala särkrav är en ineffektiv metod för att åstadkomma hållbar utveckling. Det är bättre att finna ett samordnat arbetssätt med forskning, utveckling, uppföljning och utvärdering där kommunerna har en viktig roll. Sådan samordning bör vara ett led i utvecklingen av de nationella föreskrifterna, vilka är de effektivaste styrmedlen för utformning av bebyggelsen i hela landet.

## Påverkas kommunens självstyrelse?

### *Vid byggande på privat mark*

Utredningens förslag innebär ett tydliggörande av att kommunerna inte ska ställa egna tekniska krav på bostäder vid byggande på privat mark. Utredningen anser att detta tydliggörande av gällande rollfördelning mellan stat och kommun inte innebär någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen utan är ett återställande av förhållanden som staten ansett ska råda.

### *Vid byggande på kommunal mark*

I de situationer där kommunen är markägare innebär utredningens förslag en inskränkning i handlingsutrymmet. Inskränkningarna införs enbart i avtal som innehåller bestämmelser om genomförande av en detaljplan. Motivet är att kommunerna i dag genom sitt markinnehav och krav vid markanvisning de facto och i betydande omfattning kan påverka bostädernas tekniska egenskaper på ett okontrollerat sätt, vid sidan av de avvägningar som gjorts i BBR vad gäller ekonomi, teknik, hälsa m.m. Utredningen bedömer att inskränkningen i kommunernas ställande av olika krav vad avser byggnaders tekniska egenskaper, via markanvisning, är nödvändig för att underlätta byggande av bostäder, vilket i sin tur är nödvändigt för landets tillväxt. Utredningen anser att förslaget är befogat och uppfyller Regeringsformens krav på proportionalitet.

# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen 2010:900

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900),  
*dels* att 1 kap. 4 §, 4 kap. 30 och 43 §§, 5 kap. 14, 20, 22 och  
39 §§, 11 kap. 1 §, 13 kap. 3, 4 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas nya paragrafer, 5 kap. 13 a, 21 a,  
22 a och 29 a §§, 6 kap. 1 a §, 11 kap. 12 a och 12 b §§, 13 kap. 2 a  
och 5 a §§ och

*dels* att mellanrubriker närmast före 6 kap. 1 a § och närmast  
före 11 kap. 10 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.** **4 §**

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat  
område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består  
av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra  
projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak  
och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller  
delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten  
samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla  
sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens  
uppgifter enligt denna lag,



byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,  
byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

*exploateringsavtal: avtal mellan privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, som innehåller bestämmelse om genomförande av en detaljplan som berör enskild fastighet,*

*genomförandeavtal: exploateringsavtal eller markanvisningsavtal,*

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

*markanvisningsavtal: avtal mellan en privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, eller med ett av kommunen helt eller delvis ägt bolag, där kommunen eller bolaget överlåter eller upplåter fastighet eller del av fastighet och som innehåller bestämmelse om genomförande av en detaljplan,*

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i

direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

#### 4 kap.

##### 30 §

En detaljplan ska bestå av en karta över det område som planen omfattar (plankarta) och de bestämmelser i övrigt som behövs. Av plankartan ska det framgå hur planområdet delas upp för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden.

En detaljplan ska bestå av en karta över det område som planen omfattar (plankarta) och de bestämmelser i övrigt som behövs. Av plankartan ska det framgå hur planområdet delas upp för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden. *Uppgift om vilken föreskrift i 4 kap. som bestämmelsen har stöd av ska redovisas vid bestämmelsen.*

Om det behövs för att planen ska bli tydlig, får reglering av frågor som avses i 18 § första stycket redovisas på en särskild plankarta.

##### 43 §

Kommunen ska redovisa områdesbestämmelserna och skälen för dem i en särskild handling. Handlingen ska utformas så att det tydligt framgår hur bestämmelserna reglerar bebyggelse, byggnadsverk och miljön i övrigt.

Kommunen ska redovisa områdesbestämmelserna och skälen för dem i en särskild handling. Handlingen ska utformas så att det tydligt framgår hur bestämmelserna reglerar bebyggelse, byggnadsverk och miljön i övrigt. *Uppgift om vilken föreskrift i 4 kap. som bestämmelsen har stöd av ska redovisas vid bestämmelsen.*

Ett beslut om att ändra eller upphäva områdesbestämmelser och skälen för det ska också redovisas i en särskild handling.

**5 kap.***13 a §*

*Om det finns ett genomförandeavtal eller offentligt förslag till genomförandeavtal ska kommunen redovisa detta under samrådet tillsammans med planförslaget.*

**14 §**

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. ge råd om tillämpningen av 2 kap.,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, *och*
5. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion,

*4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,*

*6. ge råd om planprocessen enligt 5 kap. för framtagande av detaljplan och verka för att planbestämmelserna har stöd i 4 kap., och*

*7. ge råd om innehållet i genomförandeavtal utifrån bestämmelsen i 6 kap. 1 a §.*

## 20 §

Kommunen ska senast den dag då kungörandet sker skicka

1. ett meddelande om innehållet i kungörelsen till kända sakägare och dem som avses i 11 § första stycket 3 och 4, och

2. förslaget och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till länsstyrelsen och de kommuner som berörs.

2. *planförslaget* och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till länsstyrelsen och till kommuner som berörs, *och*

3. *genomförandeavtal eller offentligt förslag till genomförandeavtal om sådant finns till länsstyrelsen.*

## 21 a §

*Om det finns ett genomförandeavtal eller offentligt förslag till genomförandeavtal ska detta hållas tillgängligt under samma tid som förslaget till detaljplan granskas.*

## 22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,

4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, *eller*

4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,

5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *eller*

5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *eller*

*6. planprocessen inte skett i enlighet med 5 kap. eller planbestämmelse saknar stöd i 4 kap.*

*22 a §*

*Under samma tid som gäller för granskning av planförslag ska länsstyrelsen yttra sig över genomförandeavtal eller förslag till genomförandeavtal om sådant finns, om avtalet enligt länsstyrelsens bedömning i mer än obetydlig grad går utöver bestämmelserna i 6 kap. 1 a §.*

*29 a §*

*Om det vid detaljplanens antagande finns ett genomförandeavtal ska detta skickas till länsstyrelsen tillsammans med meddelandet att detaljplanen antagits.*

39 §

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 § 1, 8 § i den del som avser fastighetsförteckning, 9 och 10 §§, 11 § första och andra styckena, 12–15 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första stycket 1, 2 och 4–7 och andra stycket, 20 §, 21 § första stycket, 22 §, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § första stycket 1 och 2 och andra stycket, 33–35 §§ och 38 §. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 § 1, 8 § i den del som avser fastighetsförteckning, 9 och 10 §§, 11 § första och andra styckena, 12, 13 och 13 a §§, 14–15 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första stycket, 1, 2 och 4–7 och andra stycket, 20 §, 21 § första stycket, 21 a §, 22 §, 22 a §, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29, 29 a och 30 §§, 32 § första stycket 1 och 2 och andra stycket, 33–35 §§ och 38 §. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

**6 kap.***Planbeskrivning och genomförandeavtal**1 a §*

*Genomförandeavtal får inte innehålla krav som går utöver bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag avseende tekniska egenskaper.*

*Exploateringsavtal får inte innehålla krav avseende plan- genomförande som går utöver bestämmelserna i 6 kap.*

**11 kap.****1 §**

Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. tillsynen allmänt, möjlighet att få ett ingripandebesked samt skyldighet att ge tillträde och lämna upplysningar för tillsynen,

2. tillsynen över kommunala beslut och regionplanebeslut,

3. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,

4. genomförande på den försumliges bekostnad och förbud mot fortsatt arbete eller användning av byggnadsverk,

5. ingripanden mot kontrollanter och kontrollansvariga,

6. att förelägganden och förbud får förenas med vite eller ska genomföras omedelbart,

7. handräckning,

Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. tillsynen allmänt, möjlighet att få ett ingripandebesked samt skyldighet att ge tillträde och lämna upplysningar för tillsynen,

2. tillsynen över kommunala beslut och regionplanebeslut,

3. tillsynen över genomförandeavtal enligt 6 kap. 1 a §,

4. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,

5. genomförande på den försumliges bekostnad och förbud mot fortsatt arbete eller användning av byggnadsverk,

6. ingripanden mot kontrollanter och kontrollansvariga,

7. att förelägganden och förbud får förenas med vite eller

8. anteckningar av förelägganden och förbud i fastighetsregistret samt verkan av förelägganden och förbud vid ägarbyte,  
 9. byggsanktionsavgifter,  
 10. överlåtelse av egendom efter en överträdelse, och  
 11. tystnadsplikt.

ska genomföras omedelbart,  
 8. handräckning,  
 9. anteckningar av förelägganden och förbud i fastighetsregistret samt verkan av förelägganden och förbud vid ägarbyte,  
 10. byggsanktionsavgifter,  
 11. överlåtelse av egendom efter en överträdelse, och  
 12. tystnadsplikt.

Tillsyn över kommunala beslut

Tillsyn över kommunala beslut och genomförandeaftal

#### 10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion,

*6. processen för framtagande av detaljplan eller områdesbestämmelser inte överensstämmer med bestämmelserna i 5 kap. eller att bestämmelse saknar stöd i 4 kap.*

*12 a §*

*Det åligger kommunen att skicka genomförandeavtal som har ingåtts efter detaljplanens antagande till länsstyrelsen för bedömning om avtalets giltighet utifrån bestämmelserna i 6 kap. 1 a §.*

*12 b §*

*När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29 a § eller 11 kap. 12 a § mottagit ett genomförandeavtal ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska pröva avtalets giltighet utifrån bestämmelserna i 6 kap. 1 a §.*

*Länsstyrelsen ska om den finner att avtalet inte endast i obetydlig grad strider mot 6 kap. 1 a § besluta om avtalet är ogiltigt. Beslutet om ogiltighet kan begränsas till viss del av avtalet om länsstyrelsen bedömer att avtalet i övrigt inte påverkas och avtalsparterna medger en begränsad ogiltigförklaring.*

*Länsstyrelsens beslut enligt andra stycket ska meddelas inom tre månader från det att länsstyrelsen meddelat det beslut som avses i första stycket.*



## 13 kap.

## 2 a §

*Kommunalt beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas hos mark- och miljödomstol.*

## 3 §

Andra kommunala beslut enligt denna lag än de som avses i 1 och 2 §§ får överklagas hos länsstyrelsen.

Andra kommunala beslut enligt denna lag än de som avses i 1, 2 och 2 a §§ får överklagas hos länsstyrelsen.

## 4 §

Länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 10 § i frågan om att överpröva kommunens beslut får inte överklagas. Detsamma gäller länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 12 § om att överprövningsbestämmelserna också ska gälla lov eller förhandsbesked inom ett visst geografiskt område eller att ett lov eller förhandsbesked inte ska gälla förrän en överprövning har avslutats.

Länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 10 och 12 b första stycket §§ i frågan om att överpröva kommunens beslut får inte överklagas. Detsamma gäller länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 12 § om att överprövningsbestämmelserna också ska gälla lov eller förhandsbesked inom ett visst geografiskt område eller att ett lov eller förhandsbesked inte ska gälla förrän en överprövning har avslutats.

## 5 a §

*Länsstyrelsens beslut om hel eller delvis ogiltigförklaring av genomförandeavtal enligt 11 kap. 12 b § får av avtalspart överklagas hos mark- och miljödomstol. Länsstyrelsens beslut att inte ogiltigförklara genomförandeavtal får inte överklagas.*

## 16 §

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 3, 5 och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

- 
1. Denna lag träder i kraft den 31 mars 2014.
  2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden om detaljplan och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 31 mars 2014.

# 1 Byggkravsutredningens direktiv

Regeringen beslutade om direktiv för utredningsarbetet vid regeringssammanträde den 3 november 2011, Dir. 2011:100 (bilaga 1). Enligt direktiven ska den särskilde utredaren se över vissa byggfrågor i syfte att underlätta byggandet i Sverige. Utredaren ska bl.a. kartlägga kommunernas tillämpning av bestämmelserna om tekniska egenskapskrav i plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen samt Boverkets byggregler. Vidare ska utredaren analysera vilka effekter tillämpningen av bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven samt kommunernas särkrav har på bl.a. byggkostnaderna och det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling.

I uppdraget ingår även att utreda förutsättningarna för att dela upp byggherreansvaret vid bostadsbyggande på olika aktörer i byggprocessen.

Utredaren ska föreslå lämpliga förändringar och i samtliga delar lämna de författningsförslag som behövs. Förslagen ska säkerställa att föreskrivna krav uppnås på samhällsekonomiskt effektivt sätt. Av stor betydelse är också de bestämmelser som föreslås utformas så att god konkurrens främjas som ett hållbart byggande stimuleras. Det står utredaren fritt utöver vad som anges i dessa direktiv lämna förslag som har nära samband med uppdraget eller till de ytterligare förenklingar av bygglagstiftningen som bedöms lämpliga. Vid bedömningen av regelverket ska den nya plan- och bygglagen (2010:900) utgöra utgångspunkt.

Regeringen beslutade om tilläggsdirektiv, Dir. 2012:88 (bilaga 2), för utredningsarbetet vid regeringssammanträde den 6 september 2012. Utredaren fick nu i uppdrag att också utreda behovet att ge konsumenter ett ekonomiskt skydd i de fall det under den lagstadgade tioåriga reklamationsstiden i 61 § konsumenttjänstlagen (1985:716) respektive 4 kap. 19 b § jordabalken uppträder ett fel eller skada till följd av fel i ett småhus som uppförts eller byggts till

av en näringsidkare (småhusentreprenad), eller som en konsument köpt av en näringsidkare och konsumenten inte får rättelse genom reklamation. Utredaren ska också lämna förslag på hur ett sådant skydd kan utformas.

Utredningen kring kommunernas särkrav ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 december 2012. Tilläggsuppdraget och frågan, i ursprungsdirektiven, om att utreda förutsättningarna att dela upp byggherreansvaret på olika aktörer i byggprocessen, ska redovisas senast den 1 februari 2013. Utredningen har delats upp i två betänkanden varav del I avser särkrav vad gäller tekniska egenskaper och del II delat byggherreansvar, byggfelsförsäkring och konsumentskydd. Detta betänkande avser del I.

## 2 Utredningsarbetets omfattning och genomförande

Utredningen, som har antagit namnet Byggkravsutredningen (S 2011:10), har samrått med Utredningen om översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan (S 2011:11).

Arbetet inleddes med en hörning med nio olika byggbolag (större, mindre och från olika delar av landet) och ett möte med företrädare för Boverket i Karlskrona. Initialt träffade utredningen även företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting vilket senare följdes upp med ett möte med deras samhällsbyggnadsberedning.

Arbetet har bedrivits i kontakt med en referensgrupp bestående av sex personer. Referensgruppen har bestått av Lennart Henriz (JM AB), Nancy Mattsson (Skanska Nya Hem AB t.o.m. september 2012 och därefter JM AB), Stefan Eklund (Myresjöhus AB), Helén Nilsson (BBH Arkitekter & Ingenjörer AB, särskild kompetens inom tillgänglighet), Ulrika Nolåker (Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer) och Sven-Åke Sonesson (f.d. bygglovschef och utredningssekreterare i Byggprocessutredningen SOU 2008:68).

Arbetet har vidare bedrivits i kontakt med Miljöstyrningsrådet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Konsumentverket, Konkurrensverket, Svensk Fjärrvärme AB, Energimyndigheten, Fastighetsägarna Sverige, Sveriges Arkitekter, Passivhuscentrum, Villaägarnas Riksförbund, Byggherrarna, SABO, Svenska Kommunaltekniska föreningens MEX-kommitté och Klimatkommunerna.

Diskussioner har förts med Dick Hedman, samhällsbyggnadsdirektör vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län, och Runar Brännlund, professor vid Umeå Universitet.

Tom Madell, professor vid Umeå Universitet, har granskat betänkandet i valda delar. Tom Madell har även deltagit i ett gemensamt seminarium mellan denna utredning och Utredningen

om en översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan (S 2011:11).

Utredningen har även deltagit i ett nordiskt seminarium arrangerat av Utredningen om en översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan.

KTH har genom prof. Hans Lind och doktorand Agnieszka Zalejska-Jonsson bidragit i utredningsarbetet genom upprättande av promemorior vilka bilagts utredningens betänkande.

Regelrådet och Näringslivets regelnämnd har tagit del av utredningens förslag under utredningstiden.

SCB har på uppdrag av utredningen genomfört en kartläggning av bl.a. kommunernas tillämpning av tekniska egenskapskrav vilken bilagts utredningens betänkande.

Utredningen har i egen regi genomfört en enkät till producenter och säljare av byggmaterial och byggprodukter vilken bilagts utredningens betänkande.

## 2.1 Avgränsning till byggkostnader för nya bostäder

Av utredningsdirektiven framgår att kartläggningen av kommunala särkrav får avgränsas till att avse endast bostäder om utredningen bedömer att en sådan avgränsning är ändamålsenlig. Så har också skett. Vidare har vi valt bort till- och ombyggnad så att utredningen kommit att begränsas till nyuppförande av bostäder. Avgränsningen motiveras av att regelverket för bostäder bedöms ha störst inverkan på samhällets funktion och byggkostnaderna samt att debatten om höga byggkostnader har haft fokus på bostäder och inte på lokaler och kontor.

Rent principiellt torde dock resonemanget om regelverkets betydelse för byggkostnader kunna överföras från bostadssektorn till lokaler och kontor.

Av direktiven framgår att utredningen ska analysera produktionskostnad. Produktionskostnad innehåller kostnad för markanskaffning, mark- och schaktningsarbeten, grov- och finplanering av marken, avgifter för anslutning till nät för el, VA m.m. samt byggherrekostnad och byggkostnad, dvs. kostnaden för att uppföra huset. Vi valt att koncentrera utredningen till byggkostnad eftersom det är den som i första hand påverkas av de tekniska egenskapskraven i BBR. Definitionen av byggkostnaden framgår nedan under avsnitt 2.3.

Sammanfattningsvis har vi valt att begränsa utredningen till att avse byggkostnader för att uppföra nya bostäder.

## 2.2 Utvidgning till mer än tekniska egenskapskrav

I en pågående utredning<sup>1</sup> behandlas vilka regler som ska gälla för bekostande av gator m.m. och hur avtal kring dessa ska hanteras. Bakgrunden är bland annat att det sedan länge har uppmärksamats att kommuner i exploateringsavtal på privat mark ställer krav avseende bekostande av viss infrastruktur utan att de aktuella kraven har stöd i lag.<sup>2</sup> Dessa krav blir då olika i olika kommuner och problematiken liknar den med särkrav avseende tekniska egenskaper. I föreliggande utredning behandlar vi frågan om efterlevnad av lagkrav och metoder för att undvika kommunala särkrav. I detta arbete har vi valt att även behandla efterlevnad av lagregler avseende bekostande av infrastruktur.

## 2.3 Kartläggning av kommunala särkrav

För att undersöka i första hand förekomst och effekter av kommunala särkrav har utredningen genomfört en enkät riktad till kommuner och bostadsproducenter (se bilagorna 3 och 4). För enkätens genomförande anlätades SCB. Enkäten genomfördes under våren 2012 och avsåg byggande under femårsperioden 2007 till 2011. Den skickades till de 150 kommuner där det har byggts flest bostäder. Svarefrekvensen var 77 %, dvs. 116 svarande kommuner av 150.

Enkäten skickades även ut till 162 byggbolag, varav 85 allmännyttiga bostadsföretag och 77 byggbolag som uppför bostäder i egen regi. Svarefrekvensen var 67 %, dvs. 109 svarande bolag av 162.

Byggbolagen som uppför bostäder i egen regi har följande storlek i antal anställda:

---

<sup>1</sup> Utredningen om översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan (S 2011:11).

<sup>2</sup> Kalbro, T. & Smith, P. 2008. *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*. Rapport 4:104 från avd. för fastighetsvetenskap, KTH.

- mindre än 10 anställda	2 bolag
- mellan 10 och 49 anställda	13 bolag
- mellan 50 och 250 anställda	38 bolag
- över 250 anställda	2 bolag

För de resterande tjugo byggbolagen saknas uppgifter om antalet anställda.

Såväl byggbolagen som de allmännyttiga bostadsföretagen är fördelade över hela landet.

I enkäterna ingick bland annat frågor om byggkostnad. Denna definierades i kartläggningen som kostnader för att uppföra byggnadskroppen inklusive installationer men exklusive kostnader för mark, markarbeten och taxor för anslutning till nät för el, VA m.m. Inte heller ingick mervärdesskatt.

#### *Vilka styrkor har SCB:s kartläggning?*

Svarsfrekvensen betecknas av utredningen som hög med följd att svaren omfattar en mycket stor andel av bostadsbyggandet i landet under de senaste fem åren. Dessutom är den nyligen genomförd varför de svar och bedömningar som den innehåller ger en aktuell bild av kommunala särkrav.

#### *Skulle SCB:s kartläggning ha omfattat redovisade kalkyler över byggkostnader och bedömningar av livscykelkostnader?*

Både kommunernas och byggbolagens svar baseras till övervägande del på deras bedömningar, i något fall på dokumenterat material. Kalkyler har inte redovisats till utredningen. Om byggbolagen skulle ha redovisat kalkyler hade detta medfört ett stort merarbete varför svarsfrekvensen sannolikt hade sjunkit avsevärt – särskilt med tanke på att det inte finns någon skyldighet för byggbolagen att svara på SCB:s kartläggning.

Utredningsdirektiven avsåg inte primärt livscykelkostnader utan är inriktade på byggkostnader. Bedömning av livscykelkostnader är dessutom förenat med ett flertal antaganden och osäkerheter och utredningen har valt att inte behandla detta i form av enkätfrågor.



## 2.4 Andra genomförda undersökningar och analyser

### *Enkät till producenter och säljare av byggmaterial och byggprodukter*

Utredningen har i egen regi genomfört en enkät till producenter och säljare av byggmaterial och byggprodukter. Syftet var att belysa om det förekommer att vissa byggmaterial eller byggprodukter har kunnat nyttjas i en kommun men inte i en annan beroende på skilda krav från kommunerna. Av de 21 företag som tillfrågades har svar erhållits från samtliga (se bilaga 5).

### *Beräkning av skillnader i byggkostnader för småhus med olika energibehov*

Agnieszka Zalejska-Jonsson, doktorand vid KTH<sup>3</sup>, har på utredningens uppdrag skrivit en rapport med titeln ”Skillnader i byggkostnader i byggnader med olika energibehov” (se bilaga 6).

Syftet med rapporten var att som komplement till Boverkets kostnadsanalyser, kommunernas och byggbolagens bedömningar av ökade byggkostnader p.g.a. kommunala särkrav av olika slag, redovisa en överskådlig och transparent beräkning av merkostnaden för krav avseende energianvändning. Som hustyp valdes ett småhus av typ ”passivhus – mycket lågenergihus” att jämföra med ett småhus uppfört enligt BBR 2012. I de jämförda kostnaderna ingår kostnader för att färdigställa husens klimatskal, dvs. kostnader för material och arbetstid men inte installationer som värmesystem och ventilation.

### *Promemoria med räkneexempel avseende kostnader för kommunala särregler samt promemoria med diskussion om motiv för kommunala regler för utformning av en produkt*

På utredningens uppdrag har prof. Hans Lind, KTH skrivit två promemorior som behandlar rubricerade frågor (se bilaga 7 och bilaga 8).

---

<sup>3</sup> Avdelningen för Bygg- och fastighetsekonomi, Institutionen för fastigheter och byggande, KTH.

### 3 Bestämmelser om tekniska egenskapskrav – beslutanderätt och tillsyn

Byggnaders tekniska egenskaper – exempelvis hållfasthet – regleras i dag genom nationella föreskrifter. Kommunernas byggnadsnämnder ska med hjälp av kontrollsystemet i 10 kap. PBL övervaka att den som bygger följer gällande nationella föreskrifter. Kommunerna har ingen befogenhet att införa egna föreskrifter om tekniska egenskapskrav (se nedan). Bakgrunden till denna rollfördelning är tidigare erfarenheter av ”lokala byggnadsordningar”. I lagkommentaren till 1947 års byggnadslagstiftning<sup>1</sup> finns följande uttalande:

En mycket betydande brist hos 1931 års lagstiftning var att den tillät att föreskrifterna om byggnads tekniska utförande reglerades lokalt genom byggnadsordningar. ...Försvårades en standardisering av byggnadsdelar och industrialisering av deras tillverkning. Olikheterna voro på grund härav ägnade att fördyra bostadsproduktionen.

I dag finns en inledande reglering i 8 kap. 4 § PBL. Där anges att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om:

1. Bärförmåga, stadga och beständighet
2. Säkerhet i händelse av brand
3. Skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön
4. Säkerhet vid användning
5. Skydd mot buller
6. Energihushållning och värmeisolering

---

<sup>1</sup> Bexelius, A m.fl, *Byggnadslagstiftningen, 1948* – kommentar till 1947 års nya byggnadslagstiftning, s. 19–20.

7. Lämplighet för det avsedda ändamålet
8. Tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga
9. Hushållning med vatten och avfall

Enligt 16 kap. 2 § PBL får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om vad som krävs för att en byggnad ska anses uppfylla kraven i 8 kap. 4 §. Med stöd av detta har regeringen i plan- och byggförordningen (PBF) angett vissa krav på byggnader samt bemyndigat Boverket att i föreskrifter precisera tekniska egenskapskrav på byggnader. Boverkets föreskrifter återfinns i "Boverkets byggregler – BBR" (BFS 2011:26).

BBR innehåller storleksordningen 200 föreskrifter med krav på byggnaders tekniska egenskaper. Kraven är inbördes avvägda eftersom krav i ett avseende kan påverka möjligheterna att uppnå krav i annat avseende. I vissa fall uttrycks kraven helt eller delvis som preciserade mått. Exempel:

Föreskrift 3:3111 som anger att "Rumshöjden i bostäder ska vara minst 2,40 meter. I småhus får dock...."<sup>2</sup>

Föreskrift 6:12 som anger att "Gammastrålningsnivån får inte överstiga 0,3 mikroSv/h i rum där människor vistas mer än tillfälligt."<sup>3</sup>

Till stora delar består dock BBR av funktionskrav med frihet för byggherren att välja teknisk lösning för att nå föreskriven funktion. I anslutning till ett funktionskrav finns även råd om en lämplig lösning eller ett sätt för byggherren att visa att funktionskravet uppfylls. Exempel:

Föreskrift 6:2522 avseende luftföring i rum som lyder "Ventilations-systemet ska utformas så att hela vistelsezonen ventileras vid avsedda luftflöden."

Under denna text finns en rådstext till den aktuella föreskriften som lyder:

Allmänt råd

Föreskriftens krav kan anses uppfyllt om

- det lokala ventilationsindexet är minst 90 % vid användande av Nordtestmetod NT VVS 114, eller
- luftutbyteseffektiviteten är minst 40 % vid användande av Nordtestmetod NT VVS 047."

---

<sup>2</sup> Boverket 2011. *Regelsamling för byggande, BBR 2012*. s. 106.

<sup>3</sup> *Ibid.* s. 197

Byggnadsnämndens roll vad gäller tillämpning av BBR kan kort sammanfattas på följande sätt. Under det inledande tekniska samråd som sker enligt kontrollsystemet i 10 kap. PBL ska byggnadsnämnden tillsammans med byggherren bland annat gå igenom arbetets planering och förslag till kontrollplan avseende projektets genomförande. I detta sammanhang kan byggnadsnämnden ge information om BBR. Därefter ska byggnadsnämnden inför byggstart göra en övergripande bedömning om kraven i BBR kan antas bli uppfyllda<sup>5</sup>. Om så inte är fallet får bygget inte påbörjas, dvs. byggnadsnämnden ger inget startbesked.

I BBR finns en föreskrift (1:21) som ger kommunernas byggnadsnämnder rätt att i ett visst fall och om det föreligger särskilt skäl medge undantag från ett krav i BBR. Någon rätt för byggnadsnämnderna att skärpa kraven ges inte i BBR.

Efter startbesked sker bevakning av tekniska egenskapskrav genom kontrollsystemet i 10 kap. PBL (kontrollplan, slutbesked). Om det i efterhand visar sig att ett krav inte är uppfyllt kan byggnadsnämnden förelägga om rättelse.

Vid detaljplaneläggning för ny bebyggelse kan kommunen enligt 4 kap. 16 § PBL införa planbestämmelser om utförande av byggnader med syfte att nå upp till de krav som finns i BBR. Men detta endast om platsen uppvisar speciella förutsättningar/problem som motiverar en sådan typ av planbestämmelse.<sup>6</sup> Kommunen kan inte i detaljplan införa egna bestämmelser om tekniska krav på byggnader, som går längre än de nationella föreskrifterna.

---

<sup>4</sup> 10 kap. 14–21 §§ PBL.

<sup>5</sup> 10 kap. 23 § PBL.

<sup>6</sup> Se prop. 1985/86:1, *Ny plan- och bygglag* s. 579 och jämför 3 kap. 20 § andra stycket PBF (SFS 2011:338) som behandlar platser med brist på vatten. Här framgår principen att tekniska krav i detaljplan ska grundas på objektiva motiv knutna till speciella förhållanden på den plats där byggandet ska ske.

## 4 Förekomst av kommunala särkrav vad gäller bostädernas tekniska egenskaper

### 4.1 I vilken utsträckning ställs särkrav?

I direktiven ges utredningen i uppdrag att undersöka i vad mån kommuner ställer olika krav vad gäller byggnaders tekniska egenskaper – trots att dessa är reglerade i BBR. Vid en analys av företeelsen ”kommunala särkrav” måste noteras att särkrav kan vara av två principiellt sett olika slag. Dels att kraven i BBR tolkas på olika sätt, dels att kommunen hävdar andra krav än de som anges i BBR. I båda fallen uppstår en problematik kopplad till variationen i sig och eventuella fördyringar i olika led beroende på variationen. I det fall särkrav går längre än BBR uppstår dessutom frågor kring ökade kostnader beroende på den högre kravnivån. När det från olika håll framförts att kommuner tillämpar olika krav har det inte alltid varit klart om det handlar om tolkning av BBR eller en medveten vald högre nivå.

Tidigt under utredningens arbete anordnades en hörning angående kommunala särkrav under vilken ett flertal företrädare för byggbranschen vittnade om särkrav.<sup>1</sup> Det gavs konkreta exempel och det samlade intrycket blev att vanligast var särkrav inom områdena energihushållning och tillgänglighet. Särskilt inom området energihushållning hävdades att vissa kommuner ställer krav som är högre än BBR.

Bolagens uppfattning om förekomsten av särkrav har därefter undersökts genom en enkät som utredningen har skickat till 162 bolag som bygger i egen regi.<sup>2</sup> Av de 109 (67 %) som svarade angav cirka 70 % att de har upplevt kommunala krav på tekniska egen-

---

<sup>1</sup> Sammankomst 2011-12-15 där nio byggbolag närvarade.

<sup>2</sup> Bilaga 4. Enkät till byggbolag.

skaper som går utöver BBR. I gruppen som bygger fler än 300 lägenheter/år anger 19 av 20 att de har mött särkrav. Som komplement genomförde utredningen en enkät till 21 producenter och säljare av byggmaterial och byggprodukter. 10 av dessa angav att de upplevt att kommuner ställer olika krav så att vissa byggmaterial har kunnat nyttjas i en kommun men inte i en annan.<sup>3</sup>

En enkät skickades även till de 150 kommuner där det byggs flest bostäder.<sup>4</sup> Svaren bekräftar att i floran av särkrav framträder krav vad gäller energihushållning och tillgänglighet som de vanligaste. Under utredningens fortsatta arbete har det blivit alltmer tydligt att särkrav vad gäller byggnaders energianvändning är den enskilt väsentligaste frågan att behandla.

Vad gäller kraven på energihushållning är klarlagt att vissa kommuner ställer mer långtgående krav än vad som anges i BBR, exempelvis motsvarande energianvändningen i byggnader av typ ”passivhus”. Främst sker detta vid överlåtelse eller upplåtelse av kommunal mark till bolag som uppför bebyggelsen (mark-anvisning). Men, det sker även i viss omfattning vid byggande på privat mark<sup>5</sup> – vilket är anmärkningsvärt eftersom kommunen då agerar som myndighet och i den rollen har till uppgift att tillämpa lagar och föreskrifter (se avsnitt 8.1).

Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i enkäter undersökt förekomsten av kommunala energikrav eller önskemål vad gäller energiprestanda.<sup>6</sup> Frågornas formuleringar i SKL:s enkäter och den sammanfattande redovisningen återges nedan på det sätt som görs i SKL:s rapport.

**Tabell 4.1 Klimatarbete i fysisk planering, andel i procent av de 120 kommuner som svarade både 2009 och 2011**

	2011	2009
Energikrav på bebyggelse vid exploatering när kommunen äger marken	65	45
– varav i hög utsträckning, andel av samtliga 120	17	
Frivilliga överenskommelser om energiprestanda i ny bebyggelse på ej kommunägd mark	34	29
– varav i hög utsträckning, andel av samtliga 120	7	

<sup>3</sup> Bilaga 5. Enkät till producenter och säljare av byggmaterial och byggprodukter.

<sup>4</sup> Bilaga 3. Enkät till kommuner.

<sup>5</sup> Ibid. se frågorna 6–8.

<sup>6</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, 2012. *Fysisk planering i kommunerna för minskad klimatpåverkan*.

SKL:s undersökning visar att kommunerna sedan 2009 i allt högre utsträckning arbetat med energikrav. Vad gäller den privata marknaden framgår inte vilken form de frivilliga överenskommelserna har, dvs. om det skett genom frivilliga avtalsklausuler eller på annat sätt.

SKL:s studie innehåller även redovisningar på kommungrupper. Där framgår att det främst är de större kommunerna – där det byggs flest bostäder – som ställer särkrav vad gäller energihushållning.

Kommunala särkrav om olika kravnivåer vad gäller energihushållning är i tekniskt avseende utformade på olika sätt. Vid ett seminarium anordnat av SKL i syfte att verka för samordning av kraven redovisades nedanstående bild med exempel på kommuners krav.<sup>7</sup> Även utan en närmare förklaring illustrerar bilden hur kraven kan variera och komplexiteten i arbetet med samordning.

Kommun	V - å s	Gbg	St h NDS	MPS	Jkp	T-ö	H- inge	Nyn- hamn	Nacka
Byggnadstyp (S, F, L)	S,F,(L)	F,S	F,L	F,L	F,S		GS,F,L	S,F,L	F,L,GS
Standard	(Feby)	-	-	(Feby)			"Bästa teknik"	Feby	(Feby, MB)
Nivåer	PH/LE	Nej	Nej	A/B/C	Nej?	Nej	Nej	Nej	Nej
Årsenergi (kWh/m <sup>2</sup> ) /för elvärm	60 /35	60 /45	55 v. 15 el	PH/MH /85	68 /41	70 /45		PH?	60
Värmeförlust (W/m <sup>2</sup> )	16+4	15+4	Nej	PH/MH /-	Nej	Nej		PH?	12+4
Viktning el/fv	ja	ja	Nej	(Feby)	Nej	Nej			Ja
Storlek/läge	S 75/40	S 55/40	Nej	Nej				(Feby)	
Övrigt	>1000 bost		Solel			10% marginal			vitvaror, VV armat

Sammanställning presenterad vid seminarium anordnat av SKL och Miljöstyrningsrådet 2012-03-06

<sup>7</sup> Seminarium anordnat av SKL och Miljöstyrningsrådet 2012-03-06. Bilden är hämtad från ett föredrag benämnt *Energieffektiva byggnader. Kommunala krav vid nybyggnation*.

## 4.2 Varför ställs särkrav?

I utredningens enkät till kommunerna ställdes en fråga om motiven bakom de riktlinjer som vissa kommuner tagit fram avseende tekniska egenskapskrav.<sup>8</sup>

**Tabell 4.2** Vilka är motiven till att kommunen tagit fram nämnda riktlinjer/dokument vad gäller tekniska egenskapskrav på byggnader? (Flera alternativ kan väljas)

	Antal svar
Ett led i arbetet att uppnå miljö kvalitetsmål för ett hållbart byggande	15
Kommunen har högre ambition/mål än Boverkets föreskrifter	15
De fungerar som förtydliganden/tolkningar av Boverkets föreskrifter	6
Främja fjärrvärmeanslutning	3
Andra motiv	6

I kommentarer till enkätsvaren återfinns som ”andra motiv” bland annat formuleringarna att ”sätta större krav på byggherrarna” och ”ambitionen att vara Sveriges ledande miljökommun”.

Miljöaspekten är uppenbarligen det dominerande motivet. Under utredningsarbetet har det vid samtal med kommunföreträdare framkommit en motivbild som kan beskrivas med att kommunerna ”tar sin del av ansvaret för miljö och hållbar utveckling”. Kommunernas arbete med energifrågor i vid mening ska ses mot bakgrund av de åligganden staten gett (exempelvis genom lagen om kommunal energiplanering) och de främjandeåtgärder som kommer från staten, bland annat genom Energimyndighetens arbete med att stödja kommunala initiativ vad gäller krav på olika typer av ”lågenergibygnader”.

## 4.3 Hur ställs särkrav?

Särkrav vad gäller byggnaders energianvändning eller andra tekniska egenskaper uttrycks och hävdas på olika sätt. Det kan vara övergripande riktlinjer och/eller krav i avtal. Samt, mindre vanligt, genom bestämmelser i detaljplan eller vid bygglovsprövning.

<sup>8</sup> Bilaga 3, fråga nr 5.



### 4.3.1 Övergripande riktlinjer

Vad gäller krav i form av övergripande riktlinjer ställdes i utredningens enkät till kommunerna en fråga om kommunen tillämpar någon form av riktlinjer vad gäller tekniska egenskapskrav utöver Boverkets föreskrifter. Resultatet är uppdelat på kommuner med olika stort bostadsbyggande:

	>500 lgh/år	100–500 lgh/år	<100 lgh/år	totalt
ja	4	12	7	23
nej	3	27	63	93

Svaren visar en tydlig tendens att de större kommunerna är mest aktiva vad gäller att utarbeta särskilda riktlinjer/program som innebär särkrav.

I enkäten frågades om dessa riktlinjer har formen av a) formuleringar i översiktsplan, b) särskilt dokument eller c) annat. Ingen svarade med alternativet översiktsplan. Det vanligaste är att kraven återfinns i ett särskilt dokument (miljöprogram etc.).

### 4.3.2 Särkrav i avtal

Utredningen har vid studier av markanvisningsavtal (kommunal mark) och exploateringsavtal (privat mark) konstaterat att särkrav ställs antingen i form av en formulering/ett begrepp i avtalstexten eller genom en hänvisning till kommunala riktlinjer i ett annat dokument. Tre exempel:

Ny bebyggelse ska vara lågenergihus och anslutas till befintligt fjärrvärmenät eller annan miljömässigt jämförbar lösning.

...ska tillämpas "Program för energieffektiva sunda flerbostadshus – nybyggnad.

...förbinder sig exploitören att följa Stadens framtagna basanpassningsprogram "Ännu bättre bostäder".

Ett problem är att de formuleringar/begrepp som används i avtal och andra dokument inte sällan är oprecisa. Detta innebär att utöver att särkraven varierar i kravnivå mellan kommunerna kan det vara svårt att veta vad ett visst krav innebär.

### 4.3.3 Särkrav i detaljplan

Utöver krav i avtal förekommer i viss omfattning att kommuner i detaljplan inför planbestämmelser med krav avseende byggnaders tekniska egenskaper.<sup>9</sup> I det fall kravet inte är kopplat till platsens förutsättningar saknas lagstöd för denna typ av planbestämmelse (se avsnitt 3 ovan). Företeelsen att detaljplanebestämmelser saknar stöd i 4 kap. PBL har uppmärksammats i andra sammanhang.<sup>10</sup>

### 4.3.4 Särkrav i samband med bygglovsprövning enligt 9 kap. PBL och kontroll enligt 10 kap. PBL

I vilken utsträckning tar byggnadsnämnden hänsyn till övergripande kommunala riktlinjer med krav utöver BBR? Frågan ställdes i enkäten till kommunerna och fördelat på kommuner med olika stort bostadsbyggande blev svaret följande.

	>500 lgh/år	100–500 lgh/år	<100 lgh/år	totalt
Ja, helt	0	1	5	6
Ja, delvis	2	6	1	9
Nej	2	4	0	6

21 av de 23 kommuner som har övergripande riktlinjer med tekniska egenskapskrav utöver BBR besvarade frågan. I 15 av dessa 21 kommuner tar byggnadsnämnden i någon grad hänsyn till krav utöver BBR i samband med bygglov och byggkontroll. Det förefaller således som att flera kommuner inte skiljer på byggnadsnämndens myndighetsutövning – som enbart ska stödjas på krav i lagar och föreskrifter – och de högre krav som kommunen formulerat.

<sup>9</sup> Se utredningens enkät till kommuner, bilaga 3, frågorna 7 och 8 samt Traneus, C. 2012. *Kommuners krav på bostadsbyggande – en studie om förekomsten av särkrav*. Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH. Examensarbete nr 168.

<sup>10</sup> Boverket 2006. PM om bestämmelser i detaljplaner – Vad är möjligt och lämpligt att reglera. Boverket 2007. Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen. Caesar, C. & Lindgren, E. 2009. Kommunernas detaljplanebestämmelser. Lagstöd? Tydlighet? Rapport 4:108 från avd. för Fastighetsvetenskap, KTH.

## 5 Konsekvenser av kommunala särkrav avseende tekniska egenskaper

Oavsett om särkraven gäller energianvändning, tillgänglighet eller något annat av de tekniska egenskapskraven kan särkravens tänkbara konsekvenser och risker delas upp på nedanstående sätt.<sup>1</sup>

1. Positiva konsekvenser i det specifika avseende som kravet avser (exempelvis minskad energianvändning eller ökad tillgänglighet).
2. Inverkan på byggnadens övriga tekniska egenskaper (exempelvis svårigheter att kombinera låg energianvändning och krav vad gäller ventilation/luftfuktighet).
3. Direkta merkostnader för projektering och uppförande av byggnader (projektering måste anpassas till kommunens krav, ökad materialåtgång, dyrare installationer m.m.)
4. Motverkar industriella koncept – vilka skulle ha gett lägre byggkostnader (en splittrad marknad med olika kommunala krav minskar lönsamheten hos industriella koncept och incitamenten för att utveckla sådana).
5. Indirekta kostnader i form av minskat bostadsbyggande (om vissa projekt inte blir av p.g.a. att de kommunala särkraven höjer kostnaderna för mycket innebär detta en kostnad för samhället).
6. Administrativa kostnader hos offentlig sektor (främst vad gäller kommunernas arbete med att bestämma krav och följa upp dessa).

---

<sup>1</sup> Indelningen följer till stora delar innehållet i bilaga 7, Hans Lind, KTH, 2012, *Kostnader för kommunala särregler*.

7. Administrativa kostnader hos byggherrar, projektörer och andra aktörer i byggprocessen (hämta information om kommunens krav, visa att det valda byggnadssättet uppfyller kommunens krav)
8. Motverkar fri rörlighet av byggprodukter (särkrav på byggprodukter som går utöver de harmoniserade standarder som tagits fram enligt EU:s byggproduktdirektiv – 89/106/EEG)
9. Minskad konkurrens inom byggsektorn beroende på svårhanterliga regler (kraven varierar mellan kommunerna och ändras vid den tidpunkt som kommunen bestämmer).

Ett första steg i konsekvensanalysen är att bedöma om ovanstående effekter av olika slag är försumbara eller om de kan ha reell betydelse ur miljösynpunkt eller för samhällsekonomi och bostadsbyggande. Av det som framkommit under utredningens gång framstår alla uppräknade punkter som relevanta.

Inledningsvis ska klargöras att utredningen inte har utvärderat i vilken grad särkraven vad gäller tillgänglighet de facto medfört ökad tillgänglighet.

Utredningen har inte heller kunnat utvärdera om särkrav vad gäller byggnaders energianvändning haft avsedd effekt vad gäller energianvändning och i vad mån kraven i slutänden haft positiva effekter ur miljösynpunkt. Sådana utvärderingar av genomförda projekt är dock centrala och i regeringens strategi för arbetet med energikrav på byggnader framhålls att eventuella ändringar av BBR: energikrav bör föregås av mer utvärderingar än hittills.<sup>2</sup>

Boverket har analyserat tänkbara effekter (positiva och negativa) på övriga tekniska egenskapskrav vid skärpning av energikravet.<sup>3</sup> I denna rapport finns angivet ett tjugotal punkter med olika typer av sidoeffekter – som vardera innehåller flera ”deffekter”. Det som dominerar är effekter på hygien, hälsa och miljö. Men där nämns även effekter på byggnadens stadga och beständighet, brandsäkerhet m.m. Flertalet av energikravens tänkbara sidoeffekter är enligt Boverkets analys negativa för uppfyllandet av andra egenskapskrav. Här påtalar Boverket även att utvärderingar av uppförda

---

<sup>2</sup> Regeringens skrivelse 2011/12:231 från den 29 mars 2012, ”Vägen till nära-nollenergi-byggnader”.

<sup>3</sup> Boverket, 2011. *Lägsta möjliga energianvändning i nya byggnader och kostnadskonsekvenser*. Rapport 2011:31. s. 83–88.

s.k. lågenergibygnader och deras tekniska egenskaper behöver ske på ett bättre sätt än hittills.<sup>4</sup>

Utredningen vill i detta sammanhang understryka att det faktum att kommuner utan egen specialistkompetens tar på sitt ansvar att påverka byggnadens tekniska utförande och egenskaper är anmärkningsvärt. Gällande föreskrifter i BBR utgör en helhet och förändringar av ett visst krav bör inte ske utan att effekterna på övriga krav har klarlagts.

Den enskilda punkt som utredningen studerat närmare är särkravens direkta inverkan på byggkostnaden. Frågan ställdes i de tidigare nämnda enkäterna (bilaga 3 och 4). Frågan avsåg särkrav i allmänhet men svaren kan nog i huvudsak anses spegla effekten av ökade krav vad gäller energianvändning. Av de kommuner som tillämpar någon typ av särkrav svarade 36 på frågan om kraven medfört ökade byggkostnader. Svaren blev:

högre	10
lägre	1
lika	18
vet ej	7

En följdfråga var hur stor eventuell kostnadsökning var. Av de 10 kommuner som angav högre kostnad bedömde 8 att den var mindre än 5 %.

Byggbolagens svar på frågan om särkraven medfört ökade kostnader var:

högre	70
lägre	0
lika	8
vet ej	2

---

<sup>4</sup> Ibid. s. 101–102.

Bland de 69 bolag som i enkäten uppskattat kostnadsökningens storlek fördelar sig svaren:

mindre än 5 %	16
5–10 %	36
11–20 %	16
mer än 20 %	1

Bolagen och kommunerna gör uppenbarligen olika bedömningar av kostnadsökningen. Ett rimligt antagande är att byggbolagen i allmänhet har bättre kunskap om byggkostnader än kommunerna eftersom detta inte är en central kommunal uppgift.

Det har under utredningsarbetet blivit alltmer klart att ovanstående merkostnader till helt övervägande del beror av krav vad gäller bostäders energianvändning. Kostnadskonsekvenser vid byggande för låg energianvändning har tidigare undersökts av Boverket såväl vad gäller småhus som flerbostadshus.<sup>5</sup> I detta material från Boverket kan vi spåra att ett grovt genomsnitt för ökade kostnader kan ligga kring 10–15 % för att reducera värmeförlusterna via klimatskal och ventilation till en nivå som ligger 15–50 % lägre än BBR. Boverket påtalar i anslutning till dessa kostnadsberäkningar att de vid granskning av tillgängligt materiel från Energimyndigheten och LÅGAN-projektet inte funnit några beräkningar som stödjer att merkostnaderna skulle vara lägre.<sup>6</sup>

Utredningen har utöver detta haft tillgång till material från ATON Teknikkonsult AB som presenterats i samband med SKL:s arbete med energifrågor under 2012.<sup>7</sup> Inte heller i detta kan vi finna några beräkningar som motsäger Boverkets bedömningar ovan.

Som komplement till enkätsvaren och Boverkets kostnadsanalyser har utredning låtit utföra en egen studie av kostnadsökningen vid byggande av småhus av typ ”passivhus” – närmare bestämt motsvarande Boverkets definition av ”mycket lågenergi-byggnad”.<sup>8</sup> Syftet är att på ett liknande sätt som i Boverkets studier

<sup>5</sup> Boverket, 2011. *Lägsta möjliga energianvändning i nya byggnader och kostnadskonsekvenser*. Rapport 2011:31. s. 37–60.

<sup>6</sup> *Ibid.* s. 101–102 där Boverket granskat Energimyndighetens rapport ER 2010:39 ”Nationell strategi för lågenergibyggnader” och LÅGAN Rapport 2011:01.

<sup>7</sup> ATON Teknikkonsult AB 2012. *Energieffektivt byggande – möjligheter och hinder för högre krav*. Version för begränsad spridning, 4 maj 2012.

<sup>8</sup> Bilaga 6, Agnieszka Zalejska Jonsson, 2012, *Skilnader i byggkostnad för byggnader med olika energibehov*, Arkitektur och samhällsbyggnad, KTH.

ge en transparent kalkyl som någorlunda enkelt kan redovisa storleken på eventuella kostnadsökningar. Studien har därför begränsats till byggnadens klimatskal (huskroppen) och inte beaktat de ytterligare kostnadsökningar som beror på kompletterande installationer. Studien ger indikationer på en kostnadsökning för klimatskalet på cirka 15 %. Till detta ska som sagt läggas ökade kostnader för installationer. En motsvarande studie för flerbostadshus vore önskvärd men har inte varit möjlig inom utredningens ramar.

En samlad bedömning utifrån Boverkets material och det som framkommit i vår utredning är att de direkta kostnadsökningarna vid byggande med särkrav utöver BBR i genomsnitt kan antas ligga kring 10–15 %.

Till detta ska läggas de andra kostnader som räknades upp i inledningen – även om de är svårbedömda. I bilaga 7<sup>9</sup> finns ett räkneexempel som täcker in dessa ytterligare kostnader. Exemplet kan vara till stöd för vidare bedömningar i frågan. Med de grundantaganden som görs i bilaga 7 landar den årliga kostnaden för kommunala särkrav avseende energianvändning på cirka 2 miljarder kronor.

Avslutningsvis ska påpekas att farhågorna för sämre konkurrens beroende på särkrav inte primärt är kopplat till kostnadsökningar för ett visst byggnadssätt. Det är de varierande kraven – och svårigheten att förutse exakt vilka krav som kommer att ställas – som kan bli alltför svårhanterligt för vissa bolag.

---

<sup>9</sup> Bilaga 7, Hans Lind, KTH, 2012, *Kostnader för kommunala särregler*.

## 6 Nationellt klassningssystem med olika kravnivåer vad gäller bostäders energianvändning

### 6.1 Förutsättningar och frågetecken/vägval

I dag regleras bostäders tekniska egenskaper genom statliga föreskrifter (PBL, PBF samt Boverkets byggregler – BBR). Dessa krav är enhetliga för landet samtidigt som det finns anpassningar till skilda förutsättningar vad gäller klimat. Föreskrifterna tillämpas av kommunerna och dessa har ingen befogenhet att skärpa kraven (se avsnitt 3). Enligt utredningsdirektiven ska som alternativ till detta analyseras förutsättningar för och konsekvenser av ett ”nationellt klassningssystem med ett antal nivåer eller klasser baserade på mer långtgående krav än gällande minimikrav”. Direktiven tar då i första hand sikte på bostäders energianvändning. 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. En kommun skulle således kunna ställa högre krav än det som staten bedömt vara ett rimligt lägsta krav.

I en diskussion kring ”nationellt klassningssystem” måste göras en analys av vilka principiellt sett olika varianter som kan finnas vad gäller systemets utformning och tillämpning. En central fråga är om systemet ska tillämpas vid myndighetsutövning för att ställa tvingande krav på privat mark? Eller, ska systemet endast användas då kommunen via markanvisning önskar ställa högre krav?

I bägge fallen uppstår ett flertal följdfrågor. Vad är innebörden av att systemet är ”nationellt”? Rimligtvis att valmöjligheten för kommunerna begränsas till de olika klasser som systemet innehåller och som har bestämts av staten. I fallet med myndighetsutövning på privat mark skulle klassningssystemet kunna regleras genom



bestämmelser i plan- och bygglagen med dess följdförfattningar. Men, om systemet i reell mening ska bli nationellt med sikte på bostadsbyggandet i stort, ja då krävs att det även omfattar byggande via kommunal markanvisning. Därmed krävs en lagreglering som säkerställer att kommunen inte vid markanvisning ställer andra krav än de som finns i klassningssystemet.

Ytterligare en fråga är om kommunen ska bestämma en viss kravnivå som generellt ska gälla i kommunen – eller om kraven ska kunna variera inom kommunen. En annan aspekt är framförhållning/förutsägbarhet. Om kommunen vid en viss tidpunkt slår fast en kravnivå kanske det ska bestämmas att denna gäller från en senare tidpunkt. Det kanske även ska finnas regler om kortaste tid för ändring till annan nivå? Eller ska detta vara valfritt för kommunen? Jämför de diskussioner som förs i olika sammanhang angående framförhållning vid ändringar av BBR.

Om kommunen ska lägga fast en kravnivå som med rättsverkan ska gälla alla nybyggnadsprojekt i kommunen finns i dag inget institut i PBL som kan användas för detta.<sup>1</sup> Det krävs en lagändring. Skulle så ske måste nog övervägas det som sagts ovan om framförhållning.

Ska kommunens beslut om energiklass inte vara kommunomfattande utan kunna variera mellan olika områden/byggprojekt och kunna tillämpas på privat mark måste sådana beslut, liksom annan myndighetsutövning, ske på ett motiverat, tydligt och rättssäkert sätt. Såväl markägare som andra parter måste veta vad som gäller och ha möjlighet att bevaka sina intressen. För begränsade områden där bebyggelse uppförs med stöd av en ny detaljplan skulle kommunens val av kravnivå enligt klassningssystemet kanske vara en del av planarbetet? I en planbestämmelse skulle således anges vilken kravnivå/energi klass som gäller. Ytterligare en variant är att för spridd bebyggelse inom ett begränsat område lägga fast energikrav genom områdesbestämmelser enligt PBL. En följdfråga blir om det ska kunna ställas olika krav inom olika delar av ett detaljplaneområde eller inom olika delar av ett område med områdesbestämmelser.

Bostadsbyggande genom kommunal markanvisning är normalt kopplat till en detaljplan. Kommunens valda kravnivå enligt klassningssystemet skulle således i markanvisningsfallen kunna regleras

---

<sup>1</sup> Översiktsplanen kan inte innehålla rättsligt bindande föreskrifter om byggande. Områdesbestämmelser och detaljplaner kan endast användas för begränsade delar av kommunen.

med detaljplan på ovannämnda sätt – i stället för som i dag med avtal.

Ska en privat markägare kunna överklaga kommunens beslut om kravnivå? Denna fråga måste avgöras oavsett om kommunens beslut om kravnivå sker i form av detaljplanebestämmelse eller på något annat sätt. I det fall kravet ställs som bestämmelse i detaljplan eller som områdesbestämmelse bör detta rimligtvis kunna överklagas på samma sätt som övriga bestämmelser. Klagorätten kan då antingen begränsas till frågan om bestämmelsen följer de av staten anvisade energiklasserna eller vidgas till att avse även lämpligheten att i det aktuella fallet tillämpa klassningssystemet i stället för de nationella grundkraven.

Utöver ovannämnda frågor kring klassningssystemets tillämpning och formella utformning återstår ett flertal val vad gäller klassernas innebörd i sak. Ska utgångspunkten vara de kravformuleringar som finns i dagens BBR eller ska andra synsätt ligga till grund för hur kraven formuleras? I dag förs omfattande diskussioner om energikravens tekniska utformning – förutom att det finns olika viljor vad gäller nivåer. Det finns visserligen redan i dag informella klassningssystem som till en del skulle kunna vara förebild. Trots detta torde krävas ett omfattande utrednings- och förankringsarbete för att forma ett nationellt klassningssystem där tillämpningsområde, formell utformning samt innehåll i sak klargörs.

I det fall ett nationellt klassningssystem skulle övervägas kan det vara befogat att studera vilka sådana system som finns i andra länder.<sup>2</sup>

## 6.2 Konsekvenser

Konsekvenserna vad gäller byggnaders energianvändning, byggkostnader m.m. blir givetvis olika beroende på vilken typ av klassningssystem som väljs, hur kraven formuleras och vilka nivåer som systemet innehåller. På ett mer övergripande plan kan dock noteras följande. Syftet är att kunna ställa hårdare krav på byggnaders energianvändning varför en konsekvens rimligen bör bli att de byggnader som systemet omfattar kommer att uppvisa bättre värden vad gäller energihushållning.

---

<sup>2</sup> Här kan nämnas 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. Se danska planloven 5 kap. 13 § p 22 och 21 a §, källa: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=127131#K5>

Om ett klassningssystem tillämpas på privat mark kommer i dessa fall dagens enhetliga krav att ersättas av en uppsättning tillåtna krav som kan variera från plats till plats. Regelverket blir mer komplicerat än i dag. Det faktum att kraven skulle variera kommer att fördyra byggandet, eftersom bostadsproducenterna måste anpassa projektering och produktion till flera kravnivåer, i stället för enbart till en nivå i BBR.

Vad gäller kommunernas krav vid markanvisning kan tvärtom sägas att variationen i kommunernas kravnivåer bör kunna minska och att kraven bör kunna bli tydligare än de varierande formuleringar som i dag förekommer. Detta förutsatt att antalet kravnivåer i det nationella klassningssystemet blir begränsat samt att det sker en lagreglering av markanvisningsavtalen så att dessa inte kommer att uppvisa andra krav än de som finns i klassningssystemet. Men, även i markanvisningsfallen kommer variationen i sig att medföra ökade kostnader för projektering och produktion.

Utöver fördyringar kopplade till variationen i sig kommer ökade krav jämfört med dagens BBR att medföra ökade kostnader för att uppföra husen (se avsnitt 5 ovan).

En inbyggd effekt av klassningssystemet skulle bli att tekniska krav på bostäder skulle variera mellan kommunerna beroende på lokala politiska ställningstaganden – inte beroende på fysiska förutsättningar vad gäller klimat etc. Om systemet tillämpas på privat mark och beslut om kravnivå kopplas till aktuellt bostadsprojekt, ja då skulle uppstå funderingar kring olika behandling av markägare. Varför ska en viss markägare bygga mer energisnålt än en annan – beroende på politiska bedömningar och utan objektiva skäl kopplade till platsens förutsättningar?

En tänkbar och inte osannolik effekt är att kommuner strävar efter att vara lika ambitiösa som den kommun som går längst i kravställandet. Sådana tendenser kan märkas redan i dag. I förlängningen kan det leda till att klassningssystemets strängaste krav blir helt dominerande.

I något fall kan tänkas att en kommun tillämpar klassningssystemet på ett visst byggprojekt men att det före byggstart sker en förändring i BBR:s grundkrav så att kommunens krav är lägre än detta generella krav? Vad ska då gälla? Vid byggande på privat mark kanske det ur rättssäkerhetssynpunkt är rimligt att byggandet följer det besked kommunen gav? Ur samhällets/statens synpunkt blir det en försämring jämfört med dagens enhetliga regelsystem där det inte kan uppstå dubbla budskap.

## 7 Utblick mot andra nordiska länder

### 7.1 Tekniska egenskapskrav på byggnader (byggregler)

Inom ramen för ett regeringsuppdrag att jämföra bostadsbyggandet i de nordiska länderna har Boverket behandlat de nordiska byggreglerna och deras tillämpning.<sup>1</sup> Där noteras att trots stora principiella likheter i ländernas byggregler finns påtagliga problem med att byggherrar/byggbolag möter olika krav i de olika länderna. Problem med nordiska olikheter vad gäller byggnadstekniska krav har påtalats i flera sammanhang vid diskussioner om ökad harmonisering länderna emellan.<sup>2</sup>

Utöver att de nationella kraven uppvisar olikheter tycks ett det finnas ett generellt problem i flera av länderna med olikheter i kommunala tillämpningar och kommunala krav i avtal etc.<sup>3</sup> I ett arbete för att nå ökad nordisk harmonisering av byggregler förefaller det därför naturligt att överväga åtgärder för att motverka lokala kommunala krav.

I den svenska diskussionen om motiv för kommunala särkrav avseende byggnaders energianvändning förekommer ibland hänvisningar till att andra nordiska länder har skarpare krav i detta avseende. I första hand brukar då nämnas Danmark. Boverket har vid en jämförelse från år 2011 tvärtom funnit att de svenska energikraven är konstruerade på ett sätt som i praktiken leder till lägre energianvändning än övriga nordiska länder.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Boverket 2011. *Analys av bostadsbyggandet i Norden*. Rapport 2011:19.

<sup>2</sup> Se PM: *Nordiska byggregler- gränsbinder för handel av entreprenader, material och konstruktioner inom bygg- och installation*, Socialdepartementet 2011-11-21 och NOTAT: *gränshindringar i Norden*, Bygningstekniska ETAT 2011-11-18.

<sup>3</sup> Boverket 2011. *Analys av bostadsbyggandet i Norden*. Rapport 2011:19 s. 63.

<sup>4</sup> Boverket 2012. *Jämförelse mellan energiregler i de nordiska länderna och Tyskland*. PM 2012-01-01. Dnr 1271-5280/2011.

## 7.2 Lagreglering av genomförandeavtal

Vid en genomgång av plan- och bygglagstiftningen i Danmark, Finland och Norge kan konstateras att samtliga dessa länder har någon form av lagreglering av byggherrars/markägares bidrag till kostnader för infrastruktur liksom lagreglering av avtal kring detta.<sup>5</sup> Centrala motiv för dessa lagregleringar är förutsägbarhet vad gäller kostnadsfördelning och offentlighet/insyn när det gäller upprättande av avtal som behandlar finansiering av infrastruktur i samband med planering för bebyggelse. Detta att jämföra med Sverige där det saknas lagregler om genomförandeavtal.

I Norge formuleras motiven för lagreglering av ”utbyggingsavtaler” på följande sätt.<sup>6</sup>

Utbyggingsavtaler lovreguleres for å hindre at det inngås urimelige avtaler, og i verste fall at kommunens myndighet misbrukes. Reglene skal beskytte utbygger/grunneier mot avtaler som er urimelig fordyrendel. Andre berørte som naboer, grendelag, interesseorganisasjoner og konkurrenter beskyttes mot at avtalene påvirker planenes utforming og gjennomføring på en uheldig måte. Det er viktig at prosessen er gjennomiktig, slik at det ikke oppstår mistanke om at viktige hensyn i planleggingen blir skadelidende på grunn av avtalene.

De genomförandeavtal som upprättas i Sverige mellan kommun och byggherre vid byggande på privat mark (exploateringsavtal) har under många år uppvisat stora variationer i hantering, innehåll och lagstöd.<sup>7</sup> En lagreglering av liknande slag som t.ex. den norska där avtalen kommer till offentlig granskning bör enligt utredningen övervägas i Sverige. Se nedan under avsnitt 8.

---

<sup>5</sup> Kalbro, T. 2009. *Finansiering av infrastruktur. Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA*. Rapport 4:110 från avdelningen för fastighetsvetenskap, KTH.

<sup>6</sup> Plan-Kommunal- og Regionaldepartementet. 2006. *Veileder – utbyggingsavtaler*.

<sup>7</sup> Se Kalbro, T. & Smith, P. 2008. *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*. Rapport 4:104 från avd. för fastighetsvetenskap, KTH.

## 8 Överväganden och förslag

### 8.1 Förekomst och konsekvenser av kommunala särkrav

Utredningens kartläggning har visat att kommuner i betydande utsträckning ställer mer långtgående krav gäller bostäders tekniska egenskaper än vad som anges i BBR. Detta sker framförallt vad gäller byggnaders energianvändning men även avseende andra egenskaper såsom byggnaders tillgänglighet. Särkraven hävdas främst vid överlåtelse eller upplåtelse av kommunal mark till bolag som uppför bebyggelsen och skrivs då in i markanvisningsavtal.

Särkrav förekommer dock även vid byggande på privat mark. När det gäller avtal mellan kommun och markägare (exploateringsavtal) ska understrykas att de enligt gällande rätt inte får innehålla särkrav som går utöver lagstiftningen. Eftersom kommunen här utövar sin offentliga makt och agerar som myndighet måste det finns lagstöd för de åtaganden som avtalet innehåller. Jämför 1 kap. 1 § Regeringsformen ”Den offentliga makten utövas under lagarna” och förarbeten till PBL<sup>1</sup>. Att exploateringsavtalen måste vila på lagstöd har dessutom påtalats i flera sammanhang än vid PBL:s tillkomst 1987.<sup>2</sup> Mot detta hävdas i vissa fall att det aktuella avtalet är frivilligt och att byggherren/markägaren vill bygga på det sätt som står i avtalet. Men oavsett detta ska en myndighet inte skriva avtal med förpliktelser avseende byggande eller ekonomi som saknar

---

<sup>1</sup> Prop. 1985/86:1 *Ny plan- och bygglag*, s. 227–228. Här refereras till PBL-utredningen (SOU 1979:66, s. 394 ff.) som anger: ”..finns ingen rätt att i avtal träffa överenskommelser som avviker från vad som sålunda stadgats. Särskild lagreglering av detta uppenbara förhållande är inte erforderligt.” I prop. 1985/86:1 tycks detta synsätt delas. Slutsatsen blir i prop. 1985/86:1 att lagreglering av exploateringsavtal inte behöver ske eftersom det redan finns skydd mot ”felaktiga” avtal och det dessutom skulle var svårt att lagtekniskt utforma regler om exploateringsavtalens innehåll.

<sup>2</sup> ”När kommunen ingår ett exploateringsavtal måste det finnas stöd i den offentlighetsrättsliga lagstiftningen”, ur Madell, T. *Avtal mellan kommuner och enskilda. Avtalsslut och rättsverkningar*. Norstedts Juridik 2000, s. 44 ff.

lagstöd. Jämför ett tidigare uttalande från Svenska Kommunförbundet:

*Kommunen kan inte genom exploateringsavtal tillåta sig att avvika från vad som stadgas i tvingande lagbestämmelser. Bra exempel härpå är valagens regler om uttagande av va-avgifter och PBL:s regler om gatukostnadsavgifter. Dessa bestämmelser är tvingande. Att exploatören ”frivilligt” skrivit på ett avtal om högre avgifter förändrar inte den saken.<sup>3</sup>*

Vid upprättande av avtal i samband med överlåtelse av kommunal mark (markanvisningsavtal) agerar kommunen inte som myndighet. I dessa fall finns därför inte de begränsningar i avtalens innehåll som råder vid avtal på privat mark.

Frågan är då hur stor del av bostadsproduktionen som träffas av särkraven. Då ska först noteras att utredningen visar en tydlig tendens till att de kommuner där det byggs flest bostäder också är mest aktiva vad gäller att ställa särkrav. Eftersom kraven i första hand avser byggande via markanvisningar – och dessa står för huvudparten av bostadsbyggandet<sup>4</sup> – kan särkraven få stort genomslag på bostadsproduktionen.

### 8.1.1 Kostnader

Vid sammanvägning av resultatet från utredningens arbete och tidigare studier blir slutsatsen att ökningen i byggkostnad beroende på särkrav i kommunerna, i första hand avseende skärpta kommunala energikrav i förhållande till BBR, i genomsnitt är 10 till 15 %. Detta motsvarar för en normalvilla eller en normallägenhet en merkostnad på 200 000 till 300 000 kronor. Denna merkostnad är betydande för en ny bostad oavsett om bostaden uppförs på starka marknader eller mindre starka marknader.

Utöver ovannämnda direkta merkostnader för att uppföra byggnaden medför särkraven kostnader av annat slag, vilket belyses i promemorian ”Kostnader för kommunala särregler”, upprättat av

<sup>3</sup> Svenska Kommunförbundet 1991. *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark*. s. 15.

<sup>4</sup> Se: a) Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), *Bäste herren på täppan? – en ESO - rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*. Opublicerad rapport november 2012, avsnitt 4.1.2 Bostadsbyggande på kommunal mark. b) Boverket. 2005. *Markpolitik och kommunala markpriser*. s. 50 c) Skoglund, S., 2006. *Bostadsproduktion på privat och kommunal mark*. Examensarbete EX-06-155, avd. för fastighetsvetenskap, KTH s. 69 samt d) Mattsson, D. & Nilsson, J. 2006. *Analys av bostadsbyggande och markägo-förhållanden i Göteborgs- och Skåne-regionen*. Examensarbete EX-06-168, avd. för fastighetsvetenskap, KTH, s. 65.

prof. Hans Lind, KTH (bilaga 7). Med utgångspunkt därifrån kan dessa ytterligare kostnader sammanfattas med följande punkter:

- Kostnader för att anpassa projektering och förtillverkning så att lokala kommunala krav uppfylls.
- Motverkar industriella koncept – vilka skulle ha gett lägre byggkostnader (en splittrad marknad med olika kommunala krav minskar lönsamheten hos industriella koncept och incitamenten för att utveckla sådana).
- Indirekta kostnader i form av minskat bostadsbyggande. Om vissa projekt inte blir av p.g.a. att de kommunala särkraven höjer kostnaderna för mycket innebär detta en kostnad för samhället.
- Administrativa kostnader hos offentlig sektor (främst vad gäller kommunernas arbete med att bestämma krav och följa upp dessa).
- Administrativa kostnader hos byggherrar, projektörer och andra aktörer i byggprocessen (hämta information om kommunens krav, visa att det valda byggnads sättet uppfyller kommunens krav).

I bilaga 7 finns ett räkneexempel där dessa kostnadsslag inkluderas. Avslutningsvis sägs där:

Med dessa antaganden skulle de totala årliga kostnaderna motsvara drygt två miljarder kronor, men det bör understrykas att detta enbart ska ses som räkneexempel där alla siffror är öppna för diskussion. Med antagandena ovan är de stora kostnadsposterna de direkta merkostnaderna samt långsammare teknisk utveckling.

Till detta kan läggas att var och en kan göra egna antaganden i stället för de av Hans Lind angivna. Resultatet kan då bli annorlunda. En rimlig slutsats är dock att 1) utöver direkta merkostnader finns andra kostnadsposter som inte är försumbara och att 2) den totala kostnaden i ett samhällsekonomiskt perspektiv kan uppgå till avsevärda årliga belopp.

Det är självklart mycket annat som påverkar kostnaderna för bostäder, men även särkraven torde ha påverkat bostadsbyggandet så att det för närvarande sjunker till en alltför låg nivå ur samhällets perspektiv.



### 8.1.2 Positiva konsekvenser

Särkraven syftar till att förbättra byggnaden i det avseende som kravet avser. Vad gäller energianvändning har utredningen inte kunnat göra några egna undersökningar för att klarlägga i vilken grad särkraven i praktiken har medfört lägre energianvändning. Att kunskaperna i detta avseende generellt sett behöver bli bättre framgår av regeringens skrivelse 2011/12:231 från den 29 mars 2012, ”Vägen till nära-nollenergibyggnader”, där följande sägs:

Det finns i dag inte tillräckligt underlag för att ange en kvantifierad riktlinje för hur långtgående skärpning som skulle kunna bli aktuellt, utan detta ska bedömas på ett gediget underlag baserat på bl.a. utvärdering av befintliga lågenergibyggnader, vissa demonstrationsprojekt av nya energieffektiva byggnader, ekonomisk analys m.m. Endast skärpningar som är miljömässigt, fastighetsekonomiskt och samhällsekonomiskt motiverade ska genomföras.

Ett rimligt antagande är trots allt att särkraven vad gäller bostäders energianvändning i ett antal fall medfört lägre energianvändning. Som nämnts ovan är dock kunskaperna om det reella utfallet än så länge begränsade. Även om energianvändningen minskat uppstår följdfrågor om 1) i vilken grad detta haft positiva effekter på miljön och 2) hur dessa miljövinster i så fall ska värderas. Utredningen lämnar dessa frågor öppna.

Särkrav avseende energianvändning kan tänkas ha positiva effekter på byggnaders andra tekniska egenskaper men dessa bedöms som relativt begränsade sett i relation till andra effekter. Se avsnitt 5 ovan.

Särkrav avseende tillgänglighet får antas ha haft vissa positiva effekter specifikt vad gäller tillgänglighet men utredningen har inte utvärderat detta.

### 8.1.3 Övriga konsekvenser

Särkrav vad gäller energikrav eller tillgänglighet kan försvåra uppfyllande av andra krav på byggnadens tekniska egenskaper. Gällande föreskrifter i BBR utgör en helhet och förändringar av ett visst krav bör inte ske utan att effekterna på övriga krav har klarlagts. Boverket efterlyser mer kunskap om vilka effekter högre energikrav får i

praktiken, se avsnitt 5 ovan<sup>5</sup>. Även bland de försäkringsbolag som utfärdar byggfelsförsäkringar har farhågor framförts om framtida problem p.g.a. kommunala särkrav. Mot denna bakgrund ifrågasätter utredningen det lämpliga i att kommuner utan egen specialistkompetens tar på sitt ansvar att påverka byggnadens tekniska utförande utan stöd i BBR. En annan tänkbar konsekvens är *minskad konkurrens* inom byggsektorn beroende på svårhanterliga regler i den meningen att kraven varierar mellan kommunerna och ändras vid den tidpunkt som kommunen bestämmer. För bolag som är verksamma i flera landsdelar kan detta bli alltför svårhanterligt.

I de fall särkrav i praktiken leder till förbättrad tillgänglighet – utöver BBR:s krav – kan detta ge minskade kostnader för kommunerna p.g.a. minskat behov av framtida bostadsanpassningsbidrag.<sup>6</sup> Här uppstår frågan om en sådan generell höjning av tillgänglighet ska anses rimlig med motiv att undvika kostnader för kommuner i ett begränsat antal fall. Beslut om eventuella högre krav vad gäller tillgänglighet bör dock enligt utredningen ske genom nationella avvägningar. Se nedan.

## 8.2 Är det effektivt att kommuner ställer egna särkrav vad gäller byggnaders tekniska egenskaper, exempelvis lokala energikrav?

I dag regleras bostädernas tekniska egenskapskrav genom statliga föreskrifter (PBL, PBF och Boverkets byggregler - BBR). Dessa krav är enhetliga för landet samtidigt som det finns anpassningar till skilda förutsättningar vad gäller klimat. Föreskrifterna tillämpas av kommunerna och dessa har ingen befogenhet att skärpa kraven vid byggande på privat mark. Däremot kan kommunerna i dag skärpa kraven när byggande sker på kommunal mark som överläts till ett byggbolag (markanvisning).

Det vi sett i vårt arbete med utredningen är att många kommuner ställer upp egna särkrav utöver BBR och att detta sker främst vid markanvisning. Tendensen är också att antalet kommuner som gör detta ökar. I första hand gäller det energikrav men även krav på ökad tillgänglighet. I landet finns 290 kommuner och teoretiskt skulle detta kunna innebära att det tillämpas 290 ”kom-

<sup>5</sup> Boverket. 2011. *Lägsta möjliga energianvändning i nya byggnader och kostnadskonsekvenser*. Rapport 2011:31 s. 83–88 och 101–102

<sup>6</sup> Boverket. 2012. *Bostadsanpassningsbidragen 2011*. Rapport 2012:15.

munala BBR” runt om i landet. I praktiken torde antalet kommuner som med stöd av riktlinjer i miljöprogram etc. inför avtalsklausuler med särkrav vara begränsat till kanske ett trettioital. Till detta ska dock läggas ett antal kommuner som utan att ha upprättat övergripande miljöprogram, tillgänglighetsprogram etc. hävdar särkrav i större eller mindre omfattning.

De kommuner där det byggs flest bostäder är också de som oftast tillämpar särkrav. Detta innebär att en hög andel av bostadsproduktionen i landet sker i en miljö av varierande tekniska egenskapskrav med kravnivåer högre än de nationella föreskrifterna i BBR.

Den fråga man kan ställa sig är om det totalt sett är effektivt att kommuner ställer upp olika krav på byggnaders tekniska utformning utan att detta motiveras av skilda lokala förutsättningar vad gäller markförhållanden, klimat etc.? Frågan är i högsta grad befogad vad gäller de vanligaste och mest betydelsefulla särkraven, nämligen de som gäller byggnaders energianvändning. Här är kommunernas motiv att kraven är ett led i arbetet för minskad klimatpåverkan. Men, är klimatfrågan särskild lämpad för kommunal politik och kommunala beslut? Eller är den frågan mera lämpad att hanteras på nationell nivå, på EU-nivå eller global nivå?

För att belysa dessa frågor har prof. Hans Lind, KTH, på uppdrag av utredningen skrivit en promemoria med rubriken ”När ska man ha regler om produktutformning?” (bilaga 8). Av promemorian framgår följande, citat:

Den aktuella diskussionen om kommunala särregler handlar dock bl.a. om regler som påverkar *globala* externa effekter, dvs. det är inte så att det lokala byggandets egenskaper påverkar den lokala kvaliteten på miljön. Här kan man möjligen tycka att det då är viktigare att försöka påverka nationella eller internationella normer med tanke på att den lokala nivåns beslut har så liten roll. Inget hindrar förstås att aktörer själva väljer att gå före och bygga med högre standard men att med lokala regler tvinga alla att följa striktare regler än de nationella förefaller svårare att motivera om det handlar om effekter som inte är knutna till den lokala miljön.

Ett argument som framförts är att man vill driva på utvecklingen genom att stimulera ny teknik. Detta väcker en rad frågor:

- Behövs särskilda insatser för att stimulera fram ny teknik? Alla de stora byggföretagen satsar i dag på att "bygga grönt" och utvecklar ny teknik i olika avseende för att få energisnålare byggande. Komponenttillverkare utvecklar t.ex. allt bättre fönster och ventilationsutrustning. Många nya projekt har högre prestanda än de minimikrav som finns i

dagens regler. Det verkar inte uppenbart att åtgärder från en enskild kommun behövs för att utveckla bättre byggmetoder.

- Om man trots allt ska stimulera ny teknik, så måste man också fråga sig vad som är den bästa metoden? Ska man ha riktade insatser med teknikstöd? Ska man ställa högre allmänna krav på byggnader? Ur ett enskilt företags synvinkel är det knappast rationellt att utveckla ny teknik bara för att en enskild kommun kräver det och då verkar det samhällsekonomiskt vettigare att den offentliga sektorn direkt satsa pengar på teknikutveckling. Även här kan man dock säga att teknikutvecklingen rimligen är ett nationellt (eller internationellt) intresse och betydande forskningsresurser satsas ju också på att utveckla mer miljövänlig teknik.

Slutsatsen av detta är rimligen att det knappast framstår som motiverat att på kommunal nivå ställa höga krav med hänvisning till teknikutveckling.

Liknande synpunkter om att lokala normer inte är lämpliga om normerna inte riktar sig mot lokala problem har framförts av professor Runar Brännlund vid Centre for Environmental and Resource Economics, Nationalekonomiska institutionen vid Umeå Universitet.<sup>7</sup>

### 8.3 Särkrav avseende tekniska egenskaper bör hindras

Utredningen har ingen uppfattning i fråga om kravnivån i BBR vad gäller energianvändning eller kravnivåer för andra tekniska egenskaper hos bostäder.

Vi har således inte heller någon uppfattning ifall "lågenergi-byggnader" är alltför kostsamma att bygga eller och i vad mån de uppfyller samtliga tekniska egenskapskrav. Dessa frågeställningar måste bedömas mot bakgrund av byggnadernas livscykelkostnad, effekter på miljön och hälsa m.m. Detta inrymmer hög grad av politiska och tekniska bedömningar, som ska utmynna i samhälleliga krav på nationell eller internationell nivå.<sup>8</sup> Det vi anser vara ett allvarligt problem är att kommuner på olika sätt – utan någon

<sup>7</sup> Föredrag vid Almedalsveckan 2012-07-01.

<sup>8</sup> Lönsamhetsbedömningar och politiska ställningstaganden för nuvarande kravnivåer på energihushållning finns i prop. 2005/06:145, konsekvensutredning Boverkets byggregler dnr 1271-1939/2008, konsekvensutredning Boverkets byggregler dnr 1271-329/2010, regeringens promemoria N2011/7477/E, regeringens skrivelse skr 2011/12:131, civilutskottets betänkande 2011/2012 CU 27 och riksdagens beslut rskr 2011/12:280.

egentlig kontroll – har tagit över nämnda avvägningar liksom tagit över bedömningar avseende god byggteknik och energikravens inverkan på bostädernas övriga tekniska egenskaper. Kritiken kan också uttryckas som att reglering av byggteknik inte bör vara en kommunal angelägenhet. Denna kritik gäller oavsett om särkraven medför ökade byggkostnader eller inte.

Vidare ska understrykas att särkrav fördyrar byggandet på olika sätt (se ovan avsnitt 5 och 8.1.1). Förutom kostnader hänförliga till att kraven varierar – mellan kommuner och över tid – uppstår direkt ökade byggkostnader vid krav som går utöver BBR. Vad gäller energikrav är ett rimligt antagande att för byggnader med särkrav utöver BBR uppstår en merkostnad för huskroppen/klimatskalet på 10–15 % . Därtill kommer andra kostnader som framgår av bilaga 7. Som nämnts, tar utredningen inte ställning till om dessa merkostnader är för höga vid vägning mot eventuella miljövinster m.m. Dock anser utredningen att särkraven försvårar bostadsbyggandet, se nedan. Kärnpunkten är att kommuner har tagit över statens ansvar för ställningstaganden om samhällsekonomiskt rimliga sätt att bygga.

För att säkra att detaljplaner och exploateringsavtal inte innehåller andra tekniska krav än BBR bör det i PBL införas regler som hindrar detta. Eftersom bostadsbyggandet till övervägande del sker på kommunal mark<sup>9</sup> genom markanvisning bör de nationella föreskrifterna göras tvingande även i dessa situationer. I PBL bör införas regler som tryggar detta.

#### **8.4 Nationellt klassningssystem med olika kravnivåer vad gäller bostäders energianvändning**

Av direktiven framgår att utredningen ska analysera förutsättningar för och konsekvenserna av ett klassningssystem för tekniska egenskapskrav med ett antal nivåer eller klasser baserade på mer långtgående krav än gällande, citat; ”minimikrav” i BBR. Utredningen har i det sammanhanget valt att fokusera på krav avseende bostäders energianvändning. I avsnitt 6 analyseras problem och möjligheter förknippade med ett system där kommunerna inom ramen för ett

---

<sup>9</sup> Se avsnitt 10.1 ovan.

klassningssystem kan ställa olika krav på byggnaders energianvändning.

I analysen lyfts fram bland annat problem kring likabehandling och förutsägbarhet om kommuner får besluta om vilken ”energi-klass” som ska tillämpas. Om ett klassningssystem trots dessa betänkligheter skulle införas krävs en lagreglering som säkerställer att kommunen inte vid markanvisning ställer andra krav än de som finns i klassningssystemet.

Ett kommunalt beslut om bostäders energianvändning skulle kunna ha formen av 1) ett kommunomfattande beslut avseende alla bostadsprojekt på såväl privat som kommunal mark eller 2) bestämmelse i detaljplan eller i områdesbestämmelser. Bägge varianterna kräver lagändringar.

Oavsett vilken juridisk form som väljs krävs dessutom ett betydande utredningsarbete kring dels teknisk konstruktion/formulering av de olika klasserna, dels val av kravnivå. Ett sådant arbete rymmer flera avvägningar vad gäller ekonomi, byggnadsteknik och kopplingar till andra tekniska egenskapskrav på byggnader, varför Boverket skulle ha en central roll.

Även om ett sådant arbete utmynnar i ett klassningssystem med väl definierade klasser, tydligare än vissa av de särkrav som kommuner ställer i dag, skulle de facto uppstå en situation med varierande byggregler på olika platser vilket i sig försvårar för de som vill bygga. Dessa nackdelar med varierande tekniska krav var uppenbara redan för 50 år sedan då landet övergick till nationella tekniska krav. Till detta kan läggas att internationell harmonisering med syfte att skapa enhetliga och enkla regler knappast underlättas av system med flera kravnivåer.

Utöver juridiska, ekonomiska och praktiska problem med att klassningssystem vill utredningen framföra grundläggande principiella invändningar mot ett regelsystem med olika kravnivåer. Om samhället genom nationella regler (BBR) har bedömt vad som är rimliga krav på bostäders tekniska egenskaper – med hänsyn till fastighetsekonomi, samhällsekonomi, teknik, hälsa, miljöaspekter – förefaller det märkligt att bostadsproduktionen de facto (via kommunala beslut) kan tvingas uppfylla andra högre krav. Dessa högre krav som då innebär andra avvägningar mot ekonomi, m.m. Men om även dessa senare avvägningar anses rimliga vad gäller ekonomi, teknik, hälsa, miljöaspekter m.m., varför blir då inte klassningssystemets högre klass lika med ett enhetligt nationellt krav? En följdfråga blir då också varför lägre nivåer överhuvudtaget ska

accepteras? I grunden kan ifrågasättas varför samhällets krav vad gäller byggnaders energianvändning skulle variera och göras föremål för lokala beslut? Jämför diskussionerna i avsnitt 8.2.

Sammanfattningsvis skulle ett nationellt klassningssystem sannolikt medföra fler problem än det löser och systemets logiska konstruktion kan ifrågasättas. Om samhället har som mål att påverka byggnaders energianvändning bör detta ske på ett samlat sätt via enhetliga nationella regler. Utredningen avråder därför från införande av ett nationellt klassningssystem som ger kommunerna befogenhet att besluta om byggnaders energianvändning.

## 8.5 Förslag

Utredningens nedanstående förslag i avsnitt 8.5 innehåller lagregler kring avtal som byggherrar och kommun ingår för genomförande av större byggprojekt (genomförandavtal). I dagens PBL finns inga lagregler som specifikt behandlar genomförandavtal – vilket tvärtom är vanligt förekommande i vår omvärld.<sup>10</sup> Syftet med våra förslag är att lägga fast vissa principer för avtalens tillåtna innehåll samt åstadkomma insyn och tillsyn över avtalen.

Utöver det ovannämnda framförs förslag som handlar om tillsyn över dels planprocess, dels planbestämmelsers lagstöd samt förslag som rör instansordningen vid överklagande av detaljplan.

### 8.5.1 Definitioner

**Förslag:** Genomförandavtal definieras i en paragraf i PBL som ett avtal med en kommun som innehåller bestämmelser om genomförande av detaljplan. Begreppet genomförandavtal omfattar både exploateringsavtal (privat mark) och markanvisningsavtal (kommunal mark).

Genom att i PBL införa begreppet genomförandavtal som ett samlingsbegrepp med undergrupperna exploateringsavtal och markanvisningsavtal ges en enhetlighet i benämningen av den flora av avtal som berör plangenomförande och som ofta har olika

<sup>10</sup> Kalbro, T. 2009. *Finansiering av infrastruktur. Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA*. Rapport 4:110 från avdelningen för fastighetsvetenskap, KTH.

benämningar. Med exploateringsavtal avses avtal där parterna reglerar byggande på privat mark och med markanvisningsavtal avses avtal där kommunen överlåter eller upplåter mark och i avtal reglerar byggandet på den kommunala mark som överläts eller upplåts. I det fall ett genomförandeavtal avser såväl kommunal mark som privat mark ska det i PBL:s mening likställas med exploateringsavtal.

Bestämmelsen har gjorts tillämplig även på ett av kommunen helt eller delvis ägt bolag oavsett vilken ägarandel kommunen har. Bestämmelsen har däremot begränsats till att avse avtal mellan kommun och enskild, dvs. den innefattar inte avtal som en kommun tecknar med en annan kommun eller med stat eller landsting.

### 8.5.2 Genomförandeavtalens innehåll – ”stoppbestämmelse” införs

**Förslag:** Genom en ”stoppbestämmelse” i PBL får inte kommunen 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. Kommunen får inte heller ingå ett exploateringsavtal som innehåller krav avseende plangenomförande som strider mot PBL.

Utredningen har konstaterat att kommunala särkrav vad gäller bostädernas tekniska egenskaper förekommer i både exploateringsavtal (privat mark) och markanvisningsavtal (kommunal mark). Att så sker i exploateringsavtalen ska ses mot bakgrund av att kommunen i kraft av sitt planmonopol ställer upp villkor för att en detaljplan ska antas. I markanvisningsfallen ställer kommunen i egenskap av markägare upp villkor för att överlåta marken. Mot bakgrund av de konsekvenser som särkraven medför anser utredningen att de bör förhindras i bägge fallen.

I fallet med privat mark är det visserligen så att det redan i dag saknas lagstöd för att hävda andra krav än vad som finns i PBL och föreskrifter meddelade med stöd av PBL. Omständigheten att det ändå förekommer krav utan lagstöd är ett motiv för att i PBL tydliggöra att avtal mellan en byggherre/markägare och kommunen inte får innefatta tekniska egenskapskrav utöver BBR.



Ett starkt skäl för att hindra särkrav i markanvisningsfallen är att bostadsbyggandet till övervägande del, sannolikt i storleksordningen 60–70 %, sker på kommunal mark<sup>11</sup> som överläts till byggbolag. Så är fallet i flera av de större städerna vilka även i hög grad tillämpar särkrav vad gäller främst energianvändning. Om utvecklingen går mot att än fler kommuner tillämpar särkrav kan genomslaget via kommunalt markägande bli än större. Det sista ska även ses mot bakgrund av att kommunen inte kan ses som vilken markägare som helst, eftersom man som planmyndighet styr bebyggelsens lokalisering. Planmonopol och kommunalt markägande i kombination bör inte få leda till att bostadsbyggandet tvingas följa andra tekniska krav än vad som gäller enligt BBR.

*”Stoppbestämmelsen” görs tillämplig även för krav avseende plangenomförande*

Sedan länge har uppmärksamats att kommuner i exploateringsavtal på privat mark ställer krav avseende bekostande av viss infrastruktur utan att de aktuella kraven har stöd i lag.<sup>12</sup> Dessa krav blir då olika i olika kommuner och problematiken liknar den med särkrav avseende tekniska egenskapskrav. I detta sammanhang har utredningen bedömt att det finns ett behov av att tydliggöra att de krav avseende plangenomförande (bekostande av gator m.m.) som finns i PBL inte får åsidosättas genom avtal. Utredningen föreslår därför att ”stoppbestämmelsen” även ska göras tillämplig på krav avseende plangenomförande vid byggande på privat mark.

På detta sätt tydliggörs att krav i exploateringsavtal måste ha stöd i lag (se avsnitt 8.1). Här klargörs och kodifieras i PBL den sedan länge gällande principen för exploateringsavtalens tillåtna innehåll. I denna fråga har skett samråd med ”Utredningen om en översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan” (S 2011:11).

*Vad finns det för alternativ till ”stoppbestämmelsen”?*

Skulle ett alternativ kunna vara att ”stoppbestämmelsen” endast gäller för privat mark och att kommunen skulle kunna föra in särkrav i markanvisningsavtal? Då bör åter noteras att den övervägande delen av bostadsbyggandet sker på kommunal mark. Ett

<sup>11</sup> Se avsnitt 8.1.

<sup>12</sup> Kalbro, T. & Smith, P. 2008. *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*. Rapport 4:104 från avd. för fastighetsvetenskap, KTH.

sådan begränsad ”stoppbestämmelse” skulle således medföra att särkrav fortsättningsvis skulle kunna ställas på den största delen av landets bostadsbyggande.

Skulle ett annat alternativ kunna vara att en ”stoppbestämmelse” för särkrav vid byggande på privat mark kombineras med att särkraven i markanvisningsfallen hanteras genom en frivillig samordning mellan staten (Boverket och /eller Energimyndigheten) och SKL, med innebörd att de berörda parterna åtar sig att hitta en gemensam syn på hur särkrav utöver BBR kan ställas? En sådan tankegång leder till många frågetecken. Först den grundläggande frågan varför särkrav vid sidan av BBR överhuvudtaget ska accepteras oavsett att det sker samordnat mellan kommuner? (Jämför avsnitt 6 om nationellt klassningssystem.) Om högre krav än BBR ändå skulle anses acceptabelt, hur får man en överenskommelse att omfatta landets samtliga kommuner? Sannolikt kommer det att finnas ett antal kommuner som väljer att ställa sig utanför. SKL har sedan en tid arbetat med att försöka samordna kommunernas energikrav men har inga formella styrmedel för att garantera en samordning.

### *Slutsats*

Om ambitionen är att undanröja möjligheterna för kommunerna att ställa särkrav utöver BBR, och därmed öka möjligheterna till sänkta byggkostnader och ett ökat bostadsbyggande, är det utredningens slutsats och förslag att en ”stoppbestämmelse” för särkrav i genomförandeavtal införs.

### 8.5.3 Länsstyrelsen får tillsyn över planprocessen, planbestämmelser och genomförandeval

**Förslag:** Länsstyrelsen får en ändrad roll på sätt att de utöver att vara rådgivande gentemot kommunen under planprocessen ska kunna överpröva detaljplanen med avseende på den formella hanteringen av planen och bestämmelsernas lagstöd.

I PBL införs krav att genomförandeval ska redovisas under detaljplaneprocessen tillsammans med detaljplanen. Länsstyrelsen ska ge råd beträffande genomförandevalens stöd i PBL samt ges rätt att överpröva och ogiltigförklara avtalet.

Beslut om överprövning av detaljplanen med avseende på den formella hanteringen och bestämmelsernas lagstöd liksom beslut om överprövning av genomförandeval ska ges inom tre veckor. Beslut om genomförandevals ogiltighet ska meddelas inom tre månader.

Frågan om länsstyrelsens tillsyn över plan- och byggfrågor har bl.a. behandlats i Boverkets rapport från 2007 ”Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen”. I rapporten redovisas de undersökningar Boverket genomfört under åren 2002–2006 över hur bl.a. länsstyrelserna i olika avseenden sköter sin tillsynsuppgift på byggområdet. Boverket konstaterar att länsstyrelserna har en uppriktig vilja och i vissa fall även ett uttalat intresse av att arbeta mer och bättre med tillsyn över byggområdet. I rapporten framhålls att det är svårt med nuvarande lagstiftning att komma längre när det gäller innehållet i uppgifter och möjligheter att avsätta resurser till länsstyrelserna. De punkter som särskilt framhålls i rapporten är ansvaret för uppsiktsarbete, kunskapsförmedling och tillvaratagande av statliga intressen i planärenden. Vad gäller tillvaratagande av de statliga intressena pekar Boverket på att länsstyrelsen borde koncentrera sig på väsentliga formella brister och på planbestämmelser som saknar lagstöd.

Utredningens förslag att inrätta en ”stoppbestämmelse” innebär ett behov av kontroll och tillsyn. Utredningen föreslår att länsstyrelsen ges den rollen och att länsstyrelsens arbete för rådgivning därmed tydliggörs i lagtext.

### *Planprocess och planbestämmelser*

Genom utredningens förslag får länsstyrelsen en tydligare rådgivande roll under detaljplanens framtagande vad gäller den formella hanteringen och för att se till att planbestämmelse har stöd i 4 kap. PBL. Detta sker inledningsvis under samrådsskedet.

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget om man anser att den formella processen för framtagandet av planförslaget inte överensstämmer med bestämmelserna i 5 kap. eller planbestämmelse saknar stöd i 4 kap. Tanken bakom bestämmelsen är att länsstyrelsen på ett bättre och mer konkret sätt ska kunna vara rådgivande gentemot kommunerna vad gäller hanteringen av detaljplaner och detaljplanernas bestämmelser. Det är enbart den formella frågan vad gäller hantering, dvs. tider och handhavande frågor, som länsstyrelsen ska ge synpunkter på och likaså är det bestämmelserna i detaljplanen sett utifrån vad en detaljplan enligt 4 kap. PBL får innehålla. Det är alltså inte tänkt att länsstyrelsen ska vara rådgivande vad gäller rena bedömningsfrågor, önskemål om vad som ska byggas eller andra rent planerande frågor som kommunen ansvarar för. Rådgivningen ska syfta till att kommunen inte träder över de bestämmelser som givits men samtidigt inte inskränka på kommunens bestämmanderätt vad gäller planens innehåll.

Till stöd för bl.a. länsstyrelsens rådgivning och granskning har utredningen även föreslagit en bestämmelse innebärande att kommunen för de olika planbestämmelserna vid respektive bestämmelse alltid ska ange lagstödet, dvs. vilken föreskrift som respektive bestämmelse tar stöd av i 4 kap.

### *Genomförandeavtal*

Vad gäller framtagandet av genomförandeavtal innebär utredningens förslag att offentlighet ges åt genomförandeavtalet redan i samband med samrådet. Ett genomförandeavtal eller förslag till sådant ska nämligen redovisas i samrådet. Länsstyrelsen får alltså redan vid denna tidpunkt möjlighet att verka för att genomförandeavtalet inte går utöver vad som är tillåtet enligt den föreslagna ”stoppbestämmelsen” i 6 kap 1 a § PBL. Utredningen är införstådd med att det vid tidpunkten för samråd sällan finns ett färdigt genomförandeavtal men däremot kan det ibland finnas ett förslag till

genomförandeavtal. Skyldigheten för kommunen att redovisa gäller om det finns ett genomförandeavtal eller ett förslag.

Definitionsmissigt föreligger ett genomförandeavtal när det undertecknats av samtliga parter. Det förhållandet att genomförandeavtalet villkorats exempelvis av kommunfullmäktiges godkännande påverkar inte avtalets karaktär.

Med förslag till genomförandeavtal avses ett avtal som är allmän handling, dvs. handling som har kommit in till eller upprättats hos kommunen eller sänts till avtalsparten. Genom att definiera begreppet utifrån av kommunen kända kriterier, dvs. allmän handling, ska det inte bli alltför svårt att avgöra när det föreligger ett genomförandeavtal.

Utredningens förslag innebär inte att bestämmelserna om allmän handling i Tryckfrihetsförordningen (2003:593) eller bestämmelsen om när en allmän handling kan sekretessbeläggas enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) åsidosätts utan tvärtom är det dessa lagstiftningar som avgör handlingens karaktär.

För att möjliggöra nästa steg i prövningen införs även en bestämmelse att kommunen senast den dagen kungörelse sker för granskning av detaljplanen även ska skicka genomförandeavtal eller förslag till genomförandeavtal om sådant finns till länsstyrelsen.

Utöver detta ges även lagstiftning om att ett genomförandeavtal eller ett förslag till genomförandeavtal ska hållas tillgängligt under samma tid som förslaget till detaljplan granskas.

Under samma granskningstid som gäller för planförslaget ska länsstyrelsen även yttra sig över genomförandeavtal eller förslag till genomförandeavtal och då redovisa om avtalet innehåller bestämmelser som gör att det går utöver vad som är tillåtet enligt 6 kap. 1 a §.

Nästa led i prövningsprocessen beträffande genomförandeavtal innebär att genomförandeavtal eller förslag till genomförandeavtal ska skickas till länsstyrelsen tillsammans med meddelande att detaljplanen antagits.

Utredningen föreslår att även genomförandeavtal som ingår efter detaljplans antagande ska skickas till länsstyrelsen för granskning. Detta för att säkra en prövning oavsett tidpunkt för avtalets tecknande. Utredningen har valt att inte sätta någon tid för när detta kan ske då utredningen utgår från att det är endast i undantagsfall som genomförandeavtal tecknas efter detaljplanens antagande. Skyldigheten kan därmed gälla utan tidsbegränsning.

På sätt som motsvarar prövning av detaljplan ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om prövning av ett genomförandeaftals giltighet utifrån bestämmelserna i 6 kap 1 a §. Utredningen finner det lämpligt att ha samma tid för länsstyrelsens beslut för såväl detaljplaner som genomförandeaftal.

#### *Prövning av genomförandeaftals giltighet*

Länsstyrelsen ska om avtalet inte endast i obetydlig grad strider mot 6 kap 1 a § ogiltigförklara avtalet. Om avtalsparterna medger det får länsstyrelsen ogiltigförklara avtalet endast i viss del. Då genomförandeaftal ofta är av avgörande karaktär för exploateringen och exploaterings genomförande finner utredningen även vara skäligen att sätta en tidsgräns för när länsstyrelsen ska ha meddelat sitt beslut beträffande genomförandeaftals giltighet. Utredningen föreslår tre månader för beslut om ogiltighetsförklaring eftersom ett plangenomförande ofta innefattar fastighetsbildningsåtgärder vars ansökan ska inges till Lantmäteriet för förrättning inom sex månader.

Eftersom ett genomförandeaftal ofta innehåller bestämmelser av olika karaktär kan det finnas en tolkningsmån vad gäller överensstämmelsen med 6 kap. 1 a §. Med anledning härav har i bestämmelsen införts kriterier för ogiltigförklaring att bestämmelsen inte i obetydlig grad ska strida mot bestämmelser. Detta innebär att ogiltigförklaring endast ska ske om bestämmelsen i avtalet tveklöst strider mot 6 kap. 1 a §. Avvikelsen ska dessutom ha någon materiell betydelse, dvs. påverka genomförandet ur ekonomisk eller tekniskt hänseende.

Länsstyrelsens beslut att ogiltigförklara hela eller delar av genomförandeaftal får överklagas av parterna. Utredningen föreslår dock att något överklagande vad gäller länsstyrelsens beslut att inte ogiltigförklara hela eller delar av genomförandeaftal inte får ske. Utredningens förslag om offentlighet och granskning av avtal bör markant minska risken för avtal där kommunen förmått någon att underteckna avtal med villkor utan stöd i lag. Mot denna bakgrund anser utredningen att klagorätten kan begränsas på nämnda sätt.

Förhållandet att ett avtal helt eller delvis förklaras ogiltigt finns även i annan lagstiftning, varvid först och främst bör nämnas avtalslagens (1915:218) 3 kap. om rättshandlings ogiltighet. I många lagar, exempelvis hyreslagen (12 kap. jordabalken, JB) regleras

frågan om giltigt eller ogiltigt hyreskontrakt genom tvingande regler. I 12 kap. 1 § femte stycket. JB finns bestämmelsen att förbehåll som strider mot bestämmelserna i kap. 12 är utan verkan. Avtals giltighet har även gjorts beroende av att en viss handling sker inom en i lagen given tid. I jordabalkens 4 kap. 7 § återfinns ett sådant exempel då det i den bestämmelsen angivits att ett köp av del av fastighet är giltigt endast om fastighetsbildning sökes inom en tidsperiod av sex månader.

Ett exempel på annan lagstiftning som reglerar ogiltighet är diskrimineringslagen (2008:567) som ger regler i dess 5 kap. innebärande möjlighet att jämka eller ogiltigförklara en diskriminerande bestämmelse i avtal.

Möjligheten att få avtal ogiltigförklarade är en del avtalsrätten. Utredningens förslag skiljer sig från annan lagstiftning på det sättet att det innebär en obligatorisk prövning av genomförandavtal utifrån vissa lagkrav. En viss parallellitet finns med reglerna om ogiltighet i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Utredningens förslag innebär dessutom att länsstyrelsen som första instans prövar avtalens giltighet, varefter sådant beslut kan överklagas till domstol. En jämförelse kan göras med hyresnämndens möjlighet att bortse från ogiltiga avtalsbestämmelser. Hyresnämndens beslut överklagas till hovrätten.

Slutligen kan nämnas att i förarbetena till LOU:s ogiltighetsbestämmelse redovisades att en dylik bestämmelse inte kunde införas utan någon möjlighet till undantag beroende på omständigheterna i ett enskilt fall. Att införa ogiltighetsbestämmelsen utan undantagsmöjlighet bedömdes nämligen kunna få oproportionerliga följder. I byggkravsutredningens förslag till ogiltighetsbestämmelse uppnås proportionalitet bl.a. genom prövningens begränsning till tveklösa avvikelser från vad som stadgas och likaså att möjligheten att ogiltigförklara kan begränsas till viss del av avtalet om parterna accepterar detta.

#### *Vilka alternativ finns till länsstyrelsens överprövning av genomförandavtal?*

Ett alternativ kan vara att genomförandavtal prövas direkt av mark- och miljödomstol eller tingsrätt utan att länsstyrelsen har rätt att ogiltigförklara avtalet. I utredningens förslag har länsstyrelsen en roll som rådgivare gentemot kommunen såväl vad

avser förfaranderegler för detaljplaner och lagstöd för planbestämmelser som vad gäller lagstöd för genomförandeaftal. Länsstyrelsen är därmed inne i frågor kring planen och genomförandeaftalet varför deras prövning vad gäller ogiltigförklaring blir ett led i processen. Länsstyrelsen kan alltså vägleda kommunen och länsstyrelsen kan även bedöma de justeringar och förändringar som skett under hanteringen fram till prövningen av avtalets giltighet. Tanken bakom detta system är att det ska vara få genomförandeaftal som länsstyrelsen verkligen behöver ogiltigförklara. Möjligheten till rättelse borde kunna aktualiseras mycket tidigare. Alternativet att låta prövning ske hos mark- och miljödomstolen i tingsrätt kommer därmed att innebära ett större arbete för den prövande instansen och tillgodogörandet av den kunskap som länsstyrelsen erhållit under hela handläggningen finns inte för domstolen.

Utredningen har även föreslagit en tidsfrist om tre månader för beslut om ogiltigförklaring. Det torde vara enklare i regelverket att införa en tidsfrist för länsstyrelsens hantering än vad som gäller för en domstolsprövning. En direkt domstolsprövning som avser ogiltigförklaring av genomförandeaftal är därför enligt utredningens mening inget bra alternativ. Däremot ska länsstyrelsens beslut om att ogiltigförklara hela eller del av ett genomförandeaftal kunna prövas av mark- och miljödomstolen efter överklagande.

Ett annat alternativ kan vara en branschsammanfattad skiljenämnd, bestående av byggbranschen och SKL, enligt lagen om skiljeförfarande. Detta alternativ skulle dock medföra att denna process inte blir offentlig vilket inte landets kommuner brukar vilja ha. Det strider även mot de förändringar som i allmänhet eftersträvas inom plan- och byggområdet med ökad öppenhet och genomlysning. Skiljenämndens utslag är inte heller prejudikatsbildande. Detta alternativ förordas inte av utredningen.

Slutligen finns även alternativet att låta frågan om domstolsprövning bli en partsfråga, dvs. part som anser att bestämmelserna överträtts får väcka talan om ogiltighet hos mark- och miljödomstol eller tingsrätt. Detta är emellertid ett system som utredningen inte kan förorda bl.a. mot bakgrund av den erfarenhet som föreligger redan i dag utifrån den möjlighet som faktiskt finns att via skadeståndslagens regler om felaktig myndighetsutövning väcka talan mot en kommun som frångått gällande bestämmelser. Erfarenheten visar att sådana mål inte förekommer och skälet som anges är ofta att den part som ansett sig ha påtvingats en bestämmelse inte



vill ”bråka” med kommunen då den även framgent ska fortsätta att verka och bygga inom kommunens gränser.

*Har länsstyrelsens personal rätt kompetens och rätt dimensionering?*

Länsstyrelsen personal har stor kunskap inom PBL-området genom sin hantering i dag av överklagade plan- och byggärenden.

Det nya med vårt förslag innebär att länsstyrelsen i sin hantering även ska pröva innehållet i genomförandavtal mot Boverkets byggregler, BBR. Genomförandavtalen är ofta en precisering av detaljplanen med angivande av tider, reglering av genomförande-frågor samt fördelning av ansvar vad gäller utförande, finansiering och drift av anläggningar. Länsstyrelsen kan därför ses som en naturlig part som rådgivare till kommunen under detaljplanens framtagande och vid framtagandet av genomförandavtalet. Därefter prövas planen av mark- och miljödomstolen efter överklagande medan avtalen behålls för överprövning av kommunens beslut och därefter eventuell domstolsprövning.

En kunskapslucka uppstår hos länsstyrelsen avseende genomförandavtal och BBR eftersom de är nya frågor att hantera. Denna kunskapslucka torde dock kunna undanröjas genom vidareutbildning varvid en kostnad för detta uppstår (se avsnitt 9, Konsekvensanalys).

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

<p><b>Förslag.</b> Länsstyrelsen ska inte längre vara första överklagandeinstans vad avser detaljplaner och områdesbestämmelser.</p>
--

Länsstyrelsen föreslås i utredningen inte längre vara första överklagandeinstans vad gäller detaljplaner och områdesbestämmelser. I stället föreslås mark- och miljödomstolen vara första instans med Mark- och miljööverdomstolen som andra instans med prövnings-tillstånd, dvs. samma ordning som gäller i dag vid överklagande av ärenden om detaljplaner från mark- och miljödomstol.

Förändringen innebär att länsstyrelsens roll som rådgivare under processen för framtagande av såväl detaljplaner som genomförandavtal stärks och tydliggörs. I det nuvarande systemet finns nämligen

ett problem såtillvida att länsstyrelsens roll som överklagandeinstans innebär att deras roll som rådgivande myndighet begränsas. Denna problematik har bl.a. behandlats i en artikel av chefsjuristen vid stadsbyggnadskontoret i Göteborgs kommun Sven Boberg.<sup>13</sup> I nu föreliggande system föreligger nämligen alltid en risk att länsstyrelsen kan gå över gränsen för att vara jävig i sin roll som överklagandeinstans om den i alltför stor grad varit kommunen behjälplig under själva processen att ta fram detaljplanen. Genom att länsstyrelsen nu undantas från prövningen av överklagande av detaljplan ska länsstyrelsens resurser och kunskap kunna nyttjas på ett bättre och även mer förebyggande sätt.

Tanken bakom förslaget är även att nå en jämnhet i arbetsbelastningen för länsstyrelsen såtillvida att den nu genom utredningens förslag får nya arbetsuppgifter i form av överprövning av genomförandavtal samt rådgivning och granskning av den formella planhanteringen och planens bestämmelser inom vissa givna bedömningsramar. Genom att inte längre vara överklagandeinstans frigörs arbetskapacitet som kan tillgodogöras länsstyrelsens nya roll och arbetsuppgifter.

Utredningen har även tagit hänsyn till att förslaget innebär en begränsning vad gäller instanserna för överklaganderätt då länsstyrelsen tas bort. Denna begränsning kan dock försvaras genom att det blir en domstolsprövning och då mark- och miljödomstolens prövning även omfattar bestämmelser om muntlig förhandling, sammanträde, bevisupptagning och syn tillförs moment för en mer omfattande prövning än vad som varit möjlig i länsstyrelsen.

### 8.5.5 Överinstansernas nya roll

**Förslag:** Mark- och miljödomstolen blir första överklagandeinstans vad avser detaljplaner. Dessutom får mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen nya uppgifter att pröva länsstyrelsens beslut avseende den formella planprocessen, planbestämmelsers lagstöd och ogiltigförklaring av genomförandavtal.

<sup>13</sup> Boberg, S. 2012. *Processrättsliga frågor i mål enligt plan- och bygglagen – analys av Sven Boberg*. JP Infonet.

*Överklagande av detaljplaner och områdesbestämmelser*

En stor förändring för mark- och miljödomstolen är att de ska vara första instans vid överklagande av detaljplan och områdesbestämmelser i stället för länsstyrelsen enligt dagens regelverk. Länsstyrelsen får dock under hela processen med detaljplan och områdesbestämmelser en tydlig rådgivande roll och kan även överpröva planen och bestämmelserna på vissa formella grunder, dvs. länsstyrelsen har redan varit aktiv i arbetet och även granskat planen och områdesbestämmelserna. Detaljplanerna och områdesbestämmelserna bör på detta sätt bli mer formellt korrekta. Detta bör bidra till att minska antalet överklagade planer och områdesbestämmelser. Omfattningen av överinstansernas arbete med prövningen bör bli mindre omfattande för varje överklagad plan och områdesbestämmelse i jämförelse med länsstyrelsens arbete med motsvarande prövningen i dag.

*Hur många överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser kan domstolen förväntas belastas med?*

Uppgifter till länsstyrelserna om överklagade beslut om detaljplan och områdesbestämmelser har sammanställts av Boverket. Under 2011 var antalet sådana ärenden cirka 400 stycken.

Mark- och miljödomstolarna inrättades den 2 maj 2011. Under det senaste brutna året (oktober 2011 till och med september 2012) inkom till mark- och miljödomstolarna 291 planärenden.

Tillskottet av mål till mark- och miljödomstolarna kan om utredningens förslag genomförs mot denna bakgrund uppskattas till omkring drygt 100 mål ( $400-291=109$ ).

*Överklagade beslut om ogiltigförklaring av genomförandeavtal*

Utredningen föreslår att länsstyrelsen ska kunna ogiltigförklara genomförandeavtal. Länsstyrelsens beslut att ogiltigförklara kan överklagas endast av parterna, dvs. kommunen eller byggherren/fastighetsägaren, till mark- och miljödomstolen och efter prövningstillstånd till Mark- och miljööverdomstolen. Utredningen bedömer att antalet sådana överklaganden inledningsvis kommer att vara begränsat till ett fåtal per år för att därefter minska ytterligare till något

enstaka mål per år när tillsyns- och provningssystemet verkat en tid.

Länsstyrelsens beslut att inte ogiltigförklara genomförandavtal får inte överklagas.

#### *Har domstolen rätt kompetens och dimensionering?*

Det nya med vårt förslag innebär att domstolen ska granska lagstödet för genomförandavtalens krav vad gäller byggnadernas tekniska egenskapskrav och plangenomförande. Domstolen ska även som första överklagandeinstans pröva kommunens beslut att anta detaljplaner och pröva länsstyrelsens beslut om överprövning av kommunens formella hantering av detaljplaner och dess bestämmelser.

Mark- och miljödomstolarna är väl förtrogna med PBL och dess tillämpning. En viss ovana med genomförandavtalens konstruktion kommer att finnas men bör inte vara ett större problem än då domstolar i andra sammanhang får olika avtal för bedömning. En kunskapslucka uppstår, på samma sätt som för länsstyrelsens personal, avseende genomförandavtal och BBR eftersom de är nya frågor att hantera. Denna kunskapslucka torde dock kunna undanröjas genom vidareutbildning varvid en kostnad för detta uppstår (se avsnitt 9, Konsekvensanalys).

#### *Slutsats*

Domstolens roll i plan- och byggprocessen ändras genom utökade eller nya uppgifter. Domstolen ska vara första överklagandeinstans i stället för andra instans vad avser detaljplaner och områdesbestämmelser. Kommunens beslut att godkänna genomförandavtal och länsstyrelsens beslut att överpröva kommunens formella hantering av detaljplaner och dess bestämmelser ska kunna överklagas till domstolen. Utredningen bedömer att domstolens resurser bör förstärkas genom ett visst tillskott av personal och vissa utbildningsinsatser.

## 8.6 Samordning av aktörer inom området byggnaders energianvändning

**Bedömning:** Utredningen gör bedömningen att ett "Råd" bör inrättas med representanter för de berörda parterna Boverket, Energimyndigheten, bostadsproducenterna och kommunerna. "Rådets" arbetsuppgifter bör vara att i första hand långsiktigt arbeta med att ta fram underlag för framtida krav baserade på statliga regler. "Rådet" organiseras som en fristående enhet inom Boverket och finansieras genom omfördelning av befintliga medel. En särskild utredning bör klargöra "Rådets" närmare organisation.

Utredningen lämnar i denna del endast en bedömning. För att kunna lägga fram ett färdigt förslag erfordras svar på ett flertal frågor rörande organisation, ekonomi, administration m.m. Dessa frågor måste utredas särskilt.

### *Utgångspunkter*

En utgångspunkt är regeringens skrivelse 2011/12:231 av den 29 mars 2012, "Vägen till nära-nollenergibyggnader" PMII N2011/7477/E, vilken även riksdagen genom beslut den 19 juni 2012 ställde sig bakom. Skrivelsen har även berörts i avsnitt 8.1.2 i denna utredning. Av särskilt stor betydelse har följande text i regeringens skrivelse. "Det finns i dag inte tillräckligt underlag för att ange en kvantifierad riktlinje för hur långtgående skärpning som skulle kunna bli aktuellt, utan detta ska bedömas på ett gediget underlag baserat på bl.a. utvärdering av befintliga lågenergibyggnader, vissa demonstrationsprojekt av nya energieffektiva byggnader ekonomiska analyser m.m. Endast skärpningar som är miljömässigt, fastighetsekonomiskt och samhällsekonomiskt motiverade ska genomföras."

En andra utgångspunkt är att byggkostnader enligt utredningens bedömning ökat med i genomsnitt 10 till 15 % orsakat av kommunernas särkrav utöver BBR. Det som i första hand påverkat byggkostnaden på detta sätt är skarpare energikrav men även i mindre utsträckning ökade krav vad gäller bostäders tillgänglighet.

En tredje utgångspunkt är att kommunernas särkrav utöver BBR hindras genom en ”stoppbestämmelse” i PBL. Kommunernas arbete med att på olika sätt stimulera lågenergibyggande måste därmed inordnas i en nationell strategi.

### *Parterna*

Det är fyra viktiga parter som i första hand är aktiva i arbetet med att utveckla lågenergibygnader. Det är mycket viktigt att detta arbete inte stannar av. Parterna måste dock förändra sina inbördes roller, förbättra samarbetet och dra åt samma håll. I detta arbete har Boverket en nyckelroll som föreskrivande myndighet, dvs. den myndighet som fastställer landets byggregler, BBR.

Energimyndigheten har en mycket bred och central roll i samhället vad gäller samtliga energifrågor där lågenergibygnader och bostäder är en begränsad men viktig del. Myndigheten bedriver ett aktivt arbete med att främja arbetet med framtagande lågenergibygnader. Energimyndigheten deltar i och delfinansierar en rad samarbetsprojekt såsom LÅGAN, Bebo, Belok och Cerbof. Energimyndighetens kompetens är viktig för ”Rådets” arbete.

Bostadsproducenterna har till uppdrag att uppföra bostadshusen och sälja/hyra ut bostäderna till bostadskonsumenter. Den kunskap de har att uppföra husen med ett tekniskt och ekonomiskt bra resultat är därför viktig. Därigenom har de också den direkta marknadskontakten och vet vad kunderna efterfrågar och är beredda att betala för.

Kommunerna har sedan många år arbetat med bostäder och lågenergibygnader och det är viktigt att detta arbete fortsätter men i annan form. Genom sitt planmonopol och sitt stora markägande har de också en mycket viktig roll.

### *Behov av samordning*

Det är således i första hand fyra viktiga parter som tillsammans i framtiden ska utveckla lågenergibygnader i landet. De berörda parterna driver dock i dag olika linjer vad gäller bostäders energianvändning. SKL och Energimyndigheten anser att kommunerna ska gå före och driva på utvecklingen, ofta med ekonomiskt stöd

från Energimyndigheten. De anser också att BBR kan skärpas vad gäller energikraven.

Boverket däremot anser att underlaget för att skärpa BBR inte finns i dag och framför att det saknas tillräcklig utvärdering och uppföljning av genomförda projekt att det inte heller finns grund för att skärpa kraven med fastighetsekonomiska eller samhällsekonomiska argument. Boverkets inställning sammanfaller därmed med den inställning som företräds av regeringen och riksdagen.

Bostadsproducenternas inställning är att det kan finnas skäl att skärpa BBR men att det förutom BBR:s anpassning till skilda klimatförhållanden ska vara lika regler för bostadsbyggandet oavsett i vilken kommun detta sker.

Av detta framgår att staten ger ett dubbelt budskap till byggföretagen, kommunerna och bostadskonsumenter. Detta är inte bra. Det skapar en osäkerhet för samtliga parter. I detta osäkra läge har kommunerna drivit på utvecklingen och infört lokala krav vad gäller byggnaders energianvändning. Detta arbete har främjats av Energimyndigheten.

#### *Inrättande av ett samarbetsorgan – ”Rådet”*

Utredningen bedömer att ett samarbetsorgan bör inrättas för samordning av parternas arbete, här benämnt ”Rådet”. Detta ”Råd” ska arbeta med fem huvudsakliga uppgifter enligt följande.

- Det långsiktiga arbetet med byggande och energikrav i tidsperspektivet år 2020 och år 2050, dvs. framförhållning och att ta ut kompassriktningen.
- Utvärdera och följa upp genomförda projekt.
- Ta fram och delfinansiera demonstrationsprojekt som driver utvecklingen framåt.
- Fortlöpande ta fram underlag för ställningstaganden till eventuella revideringar av BBR:s föreskrifter om byggnaders energianvändning, dvs. ge underlag till Boverket för deras beslut.
- Stödja och följa forskning vad gäller byggnaders energianvändning.

Utredningen bedömer att ”Rådet” på ett bättre, kraftfullare och mera samordnat sätt än vad som sker i dag kan driva utvecklingen

framåt. "Rådets" inriktning och arbete kommer inte att motverka Energimyndighetens arbete med främjande av effektiv energianvändning och ny teknik, t.ex. genom teknikupphandling, då detta arbete går ut på att få ny vetskap om nya energieffektiva produkter och tekniska lösningar, kostnadseffektiva eller inte. Sådan ny kunskap behöver nödvändigtvis inte omedelbart leda till ändrade kravnivåer på energihushållning i byggregler. Kraven på energihushållning är utformade som funktionskrav och tillåter byggherren att använda olika tekniska lösningar för att optimera sin byggnad. En avvägning måste också göras mot politiska ställningstaganden och övriga tekniska egenskapskrav som ställs på byggnader, innan Boverket kan besluta om nya kravnivåer. Boverkets uppgift är just att sätta energikraven i ett större perspektiv och beakta alla tekniska egenskaper. Det resultat som kommer fram via Energimyndighetens arbete kan utgöra en delmängd av underlaget till "Rådets" arbete. Inrättandet av "Rådet" kan medföra att ett utökat samarbete utvecklas mellan myndigheterna.

*Kommer ett demonstrationsprojekt att komma i konflikt med "stoppbestämmelsen"?*

För att driva utvecklingen framåt måste nya demonstrationsprojekt tas fram samtidigt som "stoppbestämmelsen" gäller. Framtagande av demonstrationsprojekt är viktigt i sig. Utredningens förslag hindrar inte att någon kommun eller byggherre/fastighetsägare går före med egna demonstrationsprojekt eller sådana projekt som understöds av "Rådet". Tvärtom, detta är nödvändigt för utvecklingen men ska ske på frivillig basis utan kommunala krav i avtal eller annan reglering – enligt "stoppbestämmelsens" syfte.

För framtagandet av ett demonstrationsprojekt krävs vanligtvis att bidrag utgår för att täcka merkostnaden i projektet. Kommunen får då med byggherren/fastighetsägare teckna ett "rent" avtal, dvs. ett "rent" exploateringsavtal eller markanvisningsavtal, utan särkrav utöver BBR. Mellan "Rådet" och byggherren/fastighetsägaren tecknas samtidigt ett bidragsavtal om det ekonomiska bidraget och de villkor som där föreskrivs. Om byggherren/fastighetsägaren väljer att inte genomföra projektet på sätt som utlovats blir denne återbetalningsskyldig.



*”Rådets” organisation och ekonomi*

Utredningen gör bedömningen att ett ”Råd” bör inrättas med representanter från Boverket, Energimyndigheten, bostadsproducenterna och kommunerna.

Finansieringen av ”Rådets” verksamhet bör ske genom omfördelning av befintliga medel från Boverket och Energimyndigheten till förmån för ”Rådet”.

”Rådet” bör organisatoriskt inordnas som en fristående enhet inom Boverket.

”Rådets” närmare organisation bör klarläggas i en särskild utredning mellan berörda parter.

”Rådet” ska inte medföra några merkostnader för Boverket eller Energimyndigheten.

För att inte det ska uppstå ett temporärt stopp i arbetet med bostäder och lågenergibygnader är det viktigt att ”Rådet” inrättas i väl avvägd tid i förhållande till införandet av utredningens förslag i övrigt.

## 9 Konsekvensanalys

För kommittéers och särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting eller företag eller enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Enligt 15 a § ska ett betänkande som innehåller förslag till nya eller ändrade regler redovisa förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Även enligt utredningens direktiv ska kostnader och andra konsekvenser redovisas.

### 9.1 Kort sammanfattning av utredningens direktiv, arbete och förslag

Inledningsvis redovisas en kort sammanfattning av utredningens direktiv, arbete och huvudsakliga förslag.

- Utredningens syfte är att underlätta för byggandet, att kartlägga skillnader i kommunernas tillämpning av de tekniska egenskapskraven och hur detta påverkar byggkostnaderna.
- Som underlag för utredningens bedömning vad gäller byggkostnaderna föreligger i första hand en kartläggning som utredningen gjort med hjälp av SCB genom en enkät till 150 kommuner och 162 byggbolag, Boverkets rapport 2011:31 om energianvändning och kostnadskonsekvenser i nya byggnader och en kompletterande studie utförd av Agnieszka Zalejska-Jonsson vid KTH.

- Utredningens samlade bedömning är att den direkta merkostnaden för byggandet p.g.a. kommunala särkrav uppgår till 10 till 15 %, vilken till helt övervägande delen beror av särkrav vad gäller bostäders energianvändning.
- Utredningen föreslår att en ”stoppbestämmelse” införs i PBL med innebörd att en kommun 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.
- Genomförandeavtal med särkrav utöver BBR föreslås helt eller delvis kunna förklaras ogiltigt av länsstyrelsen.
- Länsstyrelsen föreslås inte längre vara första överklagandeinstans vad gäller detaljplaner och områdesbestämmelser. Denna uppgift flyttas till mark- och miljödomstolen.
- Utredningen gör bedömningen att ett ”Råd” inrättas mellan Boverket, Energimyndigheten, bostadsproducenterna och kommunerna. ”Rådet” ska i första hand ta fram underlag för revidering av BBR och arbeta med det långsiktiga arbetet med byggande och energikrav i tidsperspektivet 2020 och 2050.

## 9.2 Vad händer med byggandet om inga regler ändras?

Om inga av utredningens föreslagna lagändringar genomförs, vad kommer att hända då?

*...med kommunernas ambition att tillämpa särkrav utöver BBR?*

Sannolikt kommer fler och fler kommuner att välja att tillämpa särkrav utöver BBR i genomförandeavtal. Under den tid utredningen arbetat, dvs. drygt ett år från november 2011, har vi fått vetskap om att fler kommuner anslutit sig till detta synsätt. Detta skulle teoretiskt kunna innebära att särkrav utöver BBR tillämpas för all bostadsproduktion på åtminstone kommunal mark och att bostadspriserna generellt ökar med 10 till 15 % i hela landet (se avsnitt 8.1).

*...med byggandet och byggkostnaderna?*

Utredningen har kommit fram till att byggkostnaden har ökat med i genomsnitt 10 till 15 % orsakat av särkrav utöver BBR. Detta innebär en prisökning på 200 000 kronor till 300 000 kronor för en normalvilla eller en normallägenhet. På kort sikt kommer denna ökning av byggkostnaden att hålla i sig.

För den byggherre/fastighetsägare som uppför hus för försäljning av bostäderna, dvs. bostadsrätt eller äganderätt, kommer dessa hus endast att uppföras om byggherren/fastighetsägaren får täckning för sina kostnader och kan få en godtagbar vinst. Detta kan komma att ske på starka marknader och då vältras den ökade byggkostnaden i sin helhet över på bostadsköparen, sannolikt genom att hela prisökningen tas ut genom att grundavgiften/köpeskillingen ökar. Även på normalt starka marknader finns dock i dag en osäkerhet och även ett sjunkande bostadsbyggande. På mindre starka marknader där byggherren/fastighetsägaren inte får täckning för sina kostnader kommer husen initialt inte att säljas (eventuellt säljs de med rabatter) eller påbörjas.

För den byggherre/fastighetsägare som uppför hus för att hyra ut bostäderna ser scenariot annorlunda ut. Finns det utrymme i bruksvärdesystemet kan hyran, efter förhandling, eventuellt komma att höjas för att täcka byggkostnaden. Det vanligaste torde dock vara att det inte finns utrymme i bruksvärdesystemet att ta ut en högre hyra för att täcka den ökade byggkostnaden och då blir inte bostaden uthyrd eller inte påbörjad. Byggkostnadsökningen på 200 000 till 300 000 kronor kan för en hyresrättslägenhet med tre rum och kök på 70 kvm omräknas till en hyreshöjning på 600–900 kronor per månad.

Allmänt sett kan man säga att det är svårare för hyresrättsbyggare att uppföra byggnader med särkrav utöver BBR och därmed högre byggkostnad än vad som gäller för byggare för bostadsrätt eller äganderätt då möjligheterna att få täckning för sina kostnader är större i det senare fallet.

I båda dessa fall, dvs. hyresrättsfallet och bostadsrätts-/äganderättsfallet, kommer byggherren/fastighetsägaren att vara försiktig att gå in i nya projekt, dvs. vi får en avstannande effekt.

Vad gäller byggande på kommunal mark via markanvisning kan följande resonemang föras. På längre sikt och under förutsättning att kommunernas särkrav är tydliga, dvs. kalkylerbara, gentemot byggherren/fastighetsägaren vid den tidpunkt då köpeskillingen på

marken överenskoms och att marknaden fungerar med tydlig information, bör priset på marken sjunka. Detta förutsätter dock en perfekt fungerande marknad. Byggherren/fastighetsägaren har då kalkylerat med en ökad byggkostnad och försöker då sänka köpeskillingen på marken i motsvarande utsträckning. Detta innebär att skattebetalarna i kommunen får en lägre intäkt vid försäljningen av marken, vilket innebär att skattebetalarna i stället för bostadskonsumerten får ta kostnaden.

Ovanstående kommer sannolikt inte att ske på samma sätt i samband med att exploateringsavtal på privat mark träffas. Om byggherren/fastighetsägaren förvärvat marken har köpeskillingen för marken redan betalats och då drabbas byggherren/fastighetsägaren fullt ut av merkostnaden i byggandet.

Om byggherren/exploatören har för avsikt att förvärva mark av annan markägare än kommunen kan köpeskillingen komma att reduceras helt eller delvis p.g.a. merkostnaden i byggandet, men endast under förutsättning att kommunens särkrav är tydliga och kalkylerbara för byggherren/exploatören.

*...med uppdelning av byggmarknaden i delmarknader? Minskad konkurrens?*

Genom att olika kommuner har olika krav kommer landet att delas upp i delmarknader. En bostadsproducent ger sig inte i en kommun/delmarknad där han vet att han måste ändra huset på visst sätt och merkostnaden för ändringen inte kan täckas av en ökad intäkt, dvs. en ökad kostnad för bostadskonsumerten. Detta försvårar för konkurrensen mellan bostadsproducenter och för mindre företag i förhållande till större, till nackdel för bostadskonsumerten. Det försvårar även för utländska bostadsproducenter att etablera sig i landet eftersom de då har att möta olika särkrav i olika kommuner, vilket även detta försämrar konkurrensen.

*...med det industriella byggandet?*

Utredningen har tagit del av Skanskas/Ikeas koncept BoKlok och SABO:s koncept Kombohuset. Koncepten redovisas i utredningens bilagor 9 och 10. Tanken bakom dessa projekt är att genom ett

industriellt byggande åstadkomma bra bostäder, dvs. enligt BBR, till relativt låga boendekostnader.

För båda dessa koncept kan problem uppstå i de fall kommunerna ställer upp särkrav utöver BBR. Sådana särkrav kan avse energikrav eller krav på ökad tillgänglighet. Enligt utredningens uppfattning står det klart att i de fall kommunerna ställer upp särkrav utöver BBR så försvåras eller omöjliggörs ett byggande enligt koncepten BoKlok och Kombohuset. Ett boende till relativt låga boendekostnader försvåras till nackdel för konsumenten och även för konkurrensen på marknaden. Prof. Hans Lind, KTH har även i sin promemoria ”Kostnader för kommunala särregler”, utredningens bilaga 7, pekat på en indirekt långsiktig effekt, dvs. det utvecklas inga nya industriella koncept, det kommer inget ”BoKlok II” eller ”Kombohuset II”.

*Vilka risker finns med det nuvarande arbetet med särkrav utöver BBR?*

Det är inte klarlagt att de hus som uppförs som lågenergihus till alla delar har det funktionssätt som bostadskonsumenten långsiktigt kan kräva. Avsteg har gjorts från BBR utan att beakta att dagens nivå i BBR avseende energianvändning är balanserad mot kraven vad gäller hygien, hälsa och miljö. Med dessa avsteg från byggreglerna ökar risken för problem med fukt, ventilation och mögel.

Antag följande scenario: En bostadsproducent köper mark från en kommun där det i markanvisningsavtalet föreskrivs särkrav utöver BBR. Företaget uppför bostadshuset i enlighet med avtalet. En bostadskonsumant köper sin bostad av samma företag. Efter ett antal år uppstår problem i huset med dålig luft, dålig lukt, fukt och mögel. Husköparen har köpt sitt hus av bostadsproducenten som har uppfört huset i enlighet med kommunens krav. Bostadskonsumanten får då förutom ett dåligt eller obeboeligt hus, en mycket besvärlig rättslig tvist med bostadsproducenten, att jämföra med de tvister som varit aktuella de senaste åren rörande enstegstättade fasader.

Om bostadsproducenten i stället bygger på privat mark och tecknar ett exploateringsavtal med kommunen med motsvarande energikrav kan aktualiseras skadeståndsansvar för felaktig myndighetsutövning.

Det kan även påpekas att försäkringsbranschen som ställer ut byggförsäkringar noterat denna fråga som ett eventuellt framtida problem.

### **9.3 Vad händer med byggandet om reglerna ändras enligt utredningens förslag?**

Flera av de negativa effekterna som beskrivits i föregående avsnitt undviks. Sammanfattningsvis innebär detta följande.

Genom att "stoppbestämmelsen" införs och länsstyrelsens möjlighet att ogiltigförklara genomförandavtal med särkrav utöver BBR kommer nyttjandet av särkrav att försvinna eller åtminstone minska markant. Därigenom kan byggkostnaden minskas med cirka 10 till 15 % vilket medför att möjligheten finns att sänka priserna på bostäder. Detta kan förväntas öka bostadsbyggandet, givet alla andra förutsättningar för bostadsbyggandet lika.

Konkurrensen mellan bostadsproducenterna kan förväntas öka genom att det underlättas för industriellt byggande och uppdelning i delmarknader orsakade av olika särkrav i olika kommuner försvinner. Regeländringen kan även underlätta för utländska bostadsproducenter att komma in på den svenska byggmarknaden.

Arbetet med avtal torde underlättas genom att omtvistade särkrav inte kan ställas, vilket i sin tur kan ge snabbare detaljplane-process och påskynda byggstart. Även omständigheten att instansordningen vid överklagande av detaljplan ändras genom att en instans utgår bör bidra till kortare tidsutdräkter i de fall planen överklagas.

### **9.4 Hur påverkas kommunens befogenhet och ställning som markägare?**

Av 1 kap. 1 § tredje stycket Regeringsformen framgår att den offentliga makten utövas under lagarna. I 8 kap. 1 § ges bestämmelser för lagar och föreskrifter innebärande att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett bemyndigande att meddela föreskrift ska alltid ges i lag eller förordning.

Bemyndigande att meddela föreskrifter enligt PBL har givits Boverket. Av regeringens förordning med instruktion för Boverket (SFS 2012: 546) framgår under § 1 att Boverket är förvaltningsmyndighet i frågor om bl.a. byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering.

Kommunerna har inget bemyndigande enligt PBL att meddela föreskrifter.

I 14 kap. 3 § Regeringsformen har införts regeln att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett det. Detta innebär att vid införande av bestämmelse som kan komma att påverka den kommunala självstyrelsen måste en avvägning av proportionaliteten ske utifrån lagförslagets syfte och inskränkningens påverkan. Vid införandet av bestämmelsen framfördes följande:

I likhet med Grundlagsutredningen anser regeringen att en proportionalitetsprövning av detta slag bör innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten. Det bör framhållas att detta givetvis förutsätter att det i lagstiftningsprocessen har gjorts noggranna analyser av den påverkan olika förslag har på den kommunala självstyrelsen.<sup>1</sup>

Bestämmelsen i Regeringsformen syftar till att riksdagen ska få ett bättre underlag när det gäller att bedöma olika besluts följder för den kommunala självstyrelsen.

Kommunens handhavande av egna angelägenheter regleras i kommunallagen (KL) och då framför allt 2 kap. 1 § som anger att kommuner själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun eller någon annan.

Det finns inte någon förteckning över kommunala angelägenheter på det sätt som finns förteckning exempelvis de statliga verkens angelägenheter. Bestämmelsen i KL skiljer mellan angelägenhet som är av allmänt intresse och angelägenhet som är av enskilt intresse. Allmänintresset är det ledande motivet för kommunal verksamhet, vilket har sin förklaring i att kommunen inte är vilken juridisk person som helst utan en offentligrättslig juridisk person.

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*, s. 212.



De vanliga kriterierna för att bedöma allmänt intresse är om frågan berör alla medlemmar i kommunen eller i vart fall det stora flertalet av dem. För att en angelägenhet ska bedömas vara kommunal måste den även ha en anknytning till just den kommunen och det har sin bakgrund i att en kommun är ett geografiskt begränsat område och det är endast över det området som kommunen utövar sin befogenhet. Denna princip benämns som lokaliseringsprincipen. Undantag finns från denna princip, vilket innebär bl.a. att kommunen kan äga mark i annan kommun om det behövs för den egna kommunens medlemmar.

Det finns angelägenheter som omfattas såväl av statliga som kommunala intressen. En sådan angelägenhet är bl.a. arbetet för att uppfylla miljöbalkens bestämmelser för naturvård och hållbar utveckling.

Kommuner har på eget initiativ i praktiken tagit över statens (Boverkets) uppgift att ställa krav avseende byggnaders tekniska egenskaper (energianvändning, tillgänglighet m.m. i BBR). Detta har skett med goda ambitioner att minska energianvändningen i nya bostäder men i strid med principen om nationella regler och i strid med tanken på harmonisering länder emellan. Vi riskerar ytterst att få ett stort antal "kommunala BBR" i stället för en statlig BBR från Boverket. Systemet blir ineffektivt om kommuner (enskilt eller i grupp) skapar egna regler. Denna ineffektivitet kostar även pengar. Se avsnitten 5 och 8.1.1 samt bilagorna 6, 7 och 8. Om tekniska egenskapskrav ska ändras bör detta ske på ett enhetligt sätt och vid samma tidpunkt, dvs. genom nationella föreskrifter (BBR).

Utredningen föreslår nu att en "stoppbestämmelse" införs i 6 kap. 1 a § PBL som innebär ett förbud för kommunen att i genomförandavtal ställa krav som går utöver de tekniska egenskapskraven som finns uppräknade i 8 kap. 4 §. Vad som krävs för att byggnadsverk ska uppfylla dessa funktionskrav framgår av föreskrifter som meddelats med stöd av PBL. Länsstyrelsen ska enligt 11 kap. 12 b § ogiltigförklara genomförandavtalet om den finner att avtalet inte endast i betydlig grad strider mot 6 kap. 1 a §.

Detta innebär att möjligheten för kommunerna att skriva genomförandavtal med särkrav utöver BBR kommer att hindras. Frågan är då om detta kan anses vara ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

*Kommunernas krav vid byggande på privat mark*

Utredningens förslag innebär ett tydliggörande av att kommunerna inte ska gå in i bedömningar angående tekniska krav på bostäder vid byggande på privat mark. Utredningen anser att detta tydliggörande av rollfördelningen mellan stat och kommun inte innebär någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen utan ett återställande av förhållanden som staten ansett ska råda. Utredningen vill även framhålla att kommunerna löper risk att bli drabbade av skadestånd för felaktig myndighetsutövning om det skulle visa sig att kommunen har ställt högre tekniska krav på bostäder än vad staten har ansett vara försvarbart och det framgent skulle uppträda skador i byggnaden hänförliga till kommunens kravställande. Någon avvägning av förslaget inverkan på proportionalitet i förhållande till den kommunala självstyrelsen behöver inte göras i denna del då det faktiskt aldrig varit tänkt att kommunen ska kunna ställa andra krav än de av staten föreskrivna.

*Kommunernas krav vid byggande på kommunal mark*

I de situationer där kommunen är markägare innebär utredningens förslag en inskränkning i handlingsutrymmet. Denna inskränkning ska ses mot bakgrund av att kommunen, oavsett att den nu uppträder som en enskild part inte är vilken juridisk person som helst utan en offentligrättslig juridisk person.

Inskränkningarna införs enbart i avtal som innehåller bestämmelser om genomförande av en detaljplan. Motivet är att kommunerna genom sitt markinnehav och krav vid markanvisning de facto och i betydande omfattning kan påverka bostädernas tekniska egenskaper på ett okontrollerat sätt, vid sidan av de avvägningar som gjorts i BBR vad gäller ekonomi, teknik, hälsa m.m.

Inskränkningen i kommunernas ställande av krav avseende byggnadstekniska egenskaper, via markanvisning, är nödvändig för att ge förutsättningar för sänkta byggkostnader och underlätta byggande av bostäder, vilket i sin tur är nödvändigt för landets arbetsmarknad och tillväxt. Inskränkningen är viktig mot bakgrund av att merparten av byggandet sker på kommunalt ägd mark. Kommunerna har dessutom möjligheter att utöka sitt markinnehav genom köp, inlösen eller expropriation.

Vad gäller inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska särskilt beaktas att ställande av tekniska krav de facto inte är en uppgift som ålagts kommunen. Man kan t.o.m. ställa sig frågan om kommunen ska syssla med dylika frågor. De uppgifter som kommunen har vad gäller arbetet för hållbar utveckling och de särskilda uppgifter som givits kommunen, exempelvis enligt lagen om kommunal energiplanering (1977:439), innebär inte att dessa mål ska nås genom att ställa högre tekniska krav än vad staten själv ställt.

Sammanfattningsvis anser utredningen att förslaget är nödvändigt och uppfyller Regeringsformens krav på proportionalitet.

## 9.5 Vad händer med arbetet för hållbar utveckling?

I miljöbalkens 1 kap. 1 § (1998:808, MB) finns den grundläggande bestämmelsen att lagen syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generation tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Tanken bakom lagstiftningen är att driva samhällsutvecklingen i en riktning för att främja en hållbar utveckling. Lagrådet påtalade att lagstiftningen givetvis inte ska ses som det enda hjälpmedlet i denna process utan utgör ett av flera instrument som ska styra utvecklingen i önskad riktning.<sup>2</sup>

Utöver själva lagstiftningen har även riksdagen beslutat om nationella miljömål, som i sin tur överförs till miljökvalitetsmål. Till dessa miljökvalitetsmål fogas därefter regionala och även kommuners lokala miljömål. MB ger reglerna för att nå miljömålet och miljömålet ska tjäna som ledning när det gäller tolkningen av vad begreppet hållbar utveckling innebär.

Frågan om MB:s tillämpningsområde har även tagits upp i kommentaren till PBL.<sup>3</sup> I kommentaren konstateras att MB:s tillämpningsområde är mycket vidsträckt och att de grundläggande reglerna i balken är tillämpliga på i princip alla verksamheter eller åtgärder som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa eller för miljön. I kommentaren uttalas dock klart att MB:s hänsynsregler inte är tillämpliga vid prövning av ärenden enligt PBL. I propositionen om följdlagstiftning till MB anges som skäl för detta ställningstagande bl.a. att PBL redan har ett väl utvecklat system med hänsyn tagen till miljö- och hälsoaspekter vid de avvägningar mellan motstående intressen som ska göras i ett plan- och bygg-

<sup>2</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk.* s. 166.

<sup>3</sup> Didon m.fl. *Plan- och bygglagen, En kommentar.* del 1, Huv 2. 36.

lovsärende.<sup>4</sup> I vilken utsträckning MB ska tillämpas på förhållanden som regleras i PBL belyses i kommentarens olika avsnitt, exempelvis beträffande 2 kap. 2 § PBL vari särskilt hänvisas till bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. MB.

Reglerna i PBL, PBF och BBR omfattar bl.a. tekniska egen-skapskrav. Kraven är samhällets minimikrav på byggnader och ett av BBR:s avsnitt innehåller föreskrifterna energihushållning. I läs-anvisningar till BBR framhålls den självklara regeln att det naturligtvis är tillåtet och möjligt att bygga bättre än BBR men att samhället endast kan ingripa om BBR:s krav inte uppfylls.

I Boverkets arbete för framtagande av regler för byggande ingår en bedömning av de nationella miljömålen och kravet på hållbar utveckling. Vid bestämmande av nivån för de krav som samhället ska och kan ställa har även bedömts nivån för att på detta sätt, dvs. genom lagstiftning ställa krav på exempelvis energianvändning.

Inom landets kommuner bedrivs ett mycket engagerat arbete för hållbar utveckling. I SKL:s regi har genomförts en enkätundersökning under perioden maj t.o.m. augusti 2011. Av landets 290 kommuner svarade 240. Enkäten visade ett starkt växande engagemang inom kommunerna för uppfyllande av miljömålen. Studien visade även att ansvaret för miljöarbeten i allt större utsträckning ligger på kommunstyrelsen och att miljöfrågorna har en stark koppling till den kommunala planerings- och beslutsprocessen. SKL har givit förbättringsförslag i anledning av vad som framkommit vid denna undersökning innebärande att man efterfrågar en förbättrad dialog mellan staten och den lokala och regionala nivån och likaså ökat samordningen inom staten samt att man ska utveckla länsstyrelsens roll och ansvar. Det anges vidare som ett förbättringsförslag att kommunernas arbete med att utveckla lokala miljömål bör stödjas.<sup>5</sup>

Som ett led i arbetet för hållbar utveckling har kommunerna som en metod valt att ta in tekniska krav utöver BBR:s krav i olika avtal och i samband med planläggning. Detta har skett med hänvisning till att man anser de miniminivåer som Boverket föreskriver som alltför låga och därmed inte tillräckligt effektiva i arbetet. Kommunens ambition att så att säga skynda på och vara först har t.o.m. understötts av staten genom Energimyndigheten.

Utredningen anser att detta metodval är felaktigt. De statliga föreskrifterna ska tillämpas och miljöarbetet för energieffektivare

<sup>4</sup> Prop. 1997/87:90. *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.* s. 158.

<sup>5</sup> SKL 2012. *Lokala miljömål och nationellt stöd.*

bostäder bör vara inriktat på att genom demonstrationsprojekt ge underlag för ställningstagande till BBR:s innehåll och nivåer. Den metod som kommunen har använt sig av är ”lättvindig” i och med att den enbart innebär ett kravställande i avtal utan tydlig koppling till uppföljning och utvärdering. Risken finns att man nöjer sig med kravställandet och därmed inte deltar i utvecklingsarbete.

Förslaget på en ”stoppbestämmelse” för dylika avtalskonstruktioner kommer att innebära att kommunerna får finna andra vägar för sitt arbete med hållbar utveckling. Men utredningens förslag hindrar inte att någon kommun i samarbete med byggherre/fastighetsägare genomför demonstrationsprojekt med bidrag från annan, dock utan tvång via avtal.

Det finns en risk att kommunerna genom utredningens förslag anser att man fråntagits ett instrument för att nå miljömålen. Utredningens bedömning är dock att det för hållbar utveckling är bättre att finna ett samordnat arbetssätt med forskning, utveckling och uppföljning där kommunerna har en viktig roll. Denna samordning är ett led i utvecklingen av de nationella föreskrifterna vilka är de effektivaste styrmedlen för utformning av bebyggelsen i hela landet.

För att uppnå riksdagens mål om minskad energianvändning i bostadssektorn med 20 % till 2020 och 50 % till 2050 måste det mest effektiva styrmedlet för landet i dess helhet användas och vid behov utvecklas. För detta fordras gemensamma krafter och tydliga signaler.

## 9.6 Kostnader för kommunerna

Ett antal kommuner i landet har under de senaste åren byggt upp en egen administration för att bedriva arbetet med bostadsutveckling och lågenergibygnader genom särkrav utöver BBR. Detta har inneburit kostnader för personal. Av den kartläggning som gjordes av SCB frågades inte närmare om hur många personer som anstälts eller anlitas för detta arbete. Av kartläggningen kan dras slutsatsen att det är de större kommunerna som arbetat mest aktivt med dessa frågor. Detta arbete kan antingen bedrivas av kommunens egen personal eller genom konsulter.

Inom ramen för denna utredning har prof. Hans Lind, KTH, upprättat en promemoria ”Kostnader för kommunala särregler”, vilken bifogats utredning som bilaga 7. I denna promemoria redo-

visas ett räkneexempel avseende de administrativa kostnaderna hos kommunen själv. Med antagande av att 30 kommuner anställer eller anlitar personal till en årskostnad av 1 miljon kronor vardera uppstår en sammanlagd kostnad för kommunerna om 30 miljoner kronor per år.

Då utredningens förslag innebär att kommunerna inte framdeles kan ställa särkrav utöver BBR bortfaller sådana administrativa kostnader för kommunerna.

## 9.7 Kostnader för länsstyrelserna

För länsstyrelserna tillkommer en arbetsuppgift att vara mer aktiv som rådgivande part i planarbetet gentemot kommunerna, att kunna överpröva detaljplaners formella hantering och planbestämmelsers lagstöd och att pröva kommunens beslut med avseende på giltigheten i genomförandeavtal.

En arbetsuppgift frångår länsstyrelserna genom att de inte längre ska vara första överklagandeinstans vad gäller detaljplaner och områdesbestämmelser. Dessa uppgifter förs över till domstol.

Utredningen har bedömt att dessa förändringar av arbetsuppgifterna för länsstyrelserna kan ske med befintlig personal, dvs. inget personaltillskott behövs och inte heller uppstår något personaloverskott.

Då utredningens förslag innebär att nya arbetsuppgifter i form av granskning av genomförandeavtal och efterföljden av Boverkets Byggregler (BBR) uppstår en kunskapslucka för länsstyrelsens personal. Denna kunskapslucka ska täppas till med utbildningsinsats för att uppnå en effektiv hantering av de tillkommande målen. Utbildningarna kan hanteras regionalt för att hålla nere kostnaderna. Den totala utbildningskostnaden kan uppskattas till 500 000 kronor.

## 9.8 Kostnader för domstolarna

För mark- och miljödomstolarna uppstår en ändrad arbetsuppgift då de ska vara första överklagandeinstans vad gäller detaljplaner och områdesplanebestämmelser i stället för länsstyrelserna. Länsstyrelsen har dock gjort en laglighetsprövning av detaljplanerna och områdesplanebestämmelserna innan domstolens egen prövning.

Domstolens ska även som första överklagandeinstans pröva länsstyrelsens beslut att ogiltigförklara kommunens genomförandeavtal. Detta innebär en ny arbetsuppgift som kräver ett visst tillskott av resurser. Domstolsverket bedömer att följande kostnadsökningar uppstår.

Bestående kostnader uppstår i form av personalkostnader, förvaltningskostnader och lokalkostnader. Den årliga personalkostnaden kan uppskattas till cirka 2,2 miljoner kronor. Den årliga förvaltningskostnaden kan uppskattas till cirka 300 000 kronor. Det tillkommande personalbehovet motiverar ökade kostnader för lokaler till totalt cirka 440 000 kronor per år. Till detta kommer avskrivningsbara investeringar i form av inredning, IT och teknik till ett belopp om cirka 200 000 kronor. Det tillkommande personalbehovet för samtliga domstolar i landet uppgår till 0,7 rådman, 0,7 tekniskt råd, 0,7 beredningsjurist, 0,4 domstolssekreterare och 0,4 registrator.

Omställningskostnader uppstår i form av förstärkningspersonal, utbildningsinsatser, seminarier och konferenser, information, flyttkostnader och arbetstid i organisationsprojektet. De sammanlagda omställningskostnaderna för bedöms uppskattningsvis uppgå till cirka 500 000 kronor.

## 9.9 Kostnader för Boverket

”Rådet” ska bestå av Boverket, Energimyndigheten, bostadsproducenterna och kommunerna. ”Rådet” ska bl.a. arbeta med det långsiktiga arbetet med byggande och energikrav och ta fram underlag till Boverket för revidering av BBR.

”Rådet” ska finansieras genom omfördelning av befintliga medel från Boverket och Energimyndigheten. Inga ökade eller minskade kostnader uppstår för Boverket.

Utredningen lämnar inget förslag vad gäller inrättandet av ”Rådet” utan endast en bedömning att ”Rådet” ska inrättas. ”Rådets” organisation bör närmare klargöras i en särskild utredning med berörda parter.

## 9.10 Kostnader för Energimyndigheten

På motsvarande sätt som för Boverket får Energimyndigheten en förändrad roll i och med att "Rådet" inrättas. Inga ökade eller minskade kostnader bedöms uppstå för Energimyndigheten.

## 9.11 Kostnader för bostadsproducenterna

I och med utredningens förslag finns möjligheten för bostadsproducenterna att sänka byggkostnaden med 10 till 15 %. Av promemoria upprättad av prof. Hans Lind, KTH, "Kostnader för kommunala särregler", utredningens bilaga 7, redovisas ett räkneexempel med antaganden om årligt bostadsbyggande, andel av bostadsbyggandet som berörs av särkrav, "normal" byggkostnad och merkostnad beroende på särkraven. Med dessa antaganden uppstår en merkostnad på 1 500 miljoner kronor per år.

Av samma promemoria framgår att kommunernas tillämpning av särkrav utöver BBR medför administrativa kostnader hos bostadsproducenter och andra företag. Dessa administrativa kostnader bedöms i ett räkneexempel till 25 miljoner kronor per år med antagandena att totalt 50 bostadsproducenter berörs av särkraven med en årsarbetare per bolag. Då kommunerna genom att utredningens förslag inte längre kan tillämpa särkrav utöver BBR skulle med dessa antaganden uppstå en besparing på cirka 25 miljoner kronor per år för bostadsproducenterna.

## 9.12 Konsekvenser för bostadskonsumenter

Utredningen gör bedömningen att det för bostadskonsumenterna torde uppstå en rad förbättringar om våra förslag genomförs.

Förutsättningar bör finnas att byggkostnaderna ska kunna sänkas med 10 till 15 %. Därmed torde även bostadsbyggandet kunna öka. Om särkraven inte längre kan tillämpas bör även konkurrensen öka mellan bostadsproducenterna då landet inte delas in i olika delmarknader med olika särkrav i olika delar av landet. Dessutom torde det underlätta även för utländska bostadsproducenter och mindre bolag att etablera sig i landet och expandera om samma byggregler tillämpas i alla kommuner. Även industriellt byggande, t.ex. Skanskas och IKEAs BoKlok och SABO:s Kombohuset, torde



underlättas (se dessa båda projekt redovisade i utredningens bilagor 9 och 10.)

I ett system utan kommunala särkrav vad gäller byggnaders tekniska egenskaper bör risken för dåligt fungerande hus minska, vilket är en fördel för bostadskonsumenten.

En nackdel kan vara att kostnaderna för energianvändningen inte minskar.

### 9.13 Övriga konsekvenser

Eftersom utredningens förslag bl.a. innebär att kommunerna inte längre kan tillämpa särkrav utöver BBR torde detta särskilt gynna små företag som ofta inte har administrativa resurser att hantera olika tillämpning av regler i olika kommuner. Konkurrensen bör därmed kunna öka.

Utredningens bedömning är att förslagen inte innebär några konsekvenser för sysselsättning i olika delar av landet annat än att bostadsbyggandet torde kunna öka där det finns efterfrågan. Omfattningen av ökningen av bostadsbyggandet är dock svår att bedöma då detta beror av andra nationella och internationella frågor om ekonomi, sysselsättning m.m. Byggkostnaden är endast en av flera påverkande faktorer.

Förslaget innebär inte några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, möjligheten att nå de integrationspolitiska målen eller för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Den föreslagna regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer Sveriges anslutning till Europeiska Unionen.

## 10 Frågor som inte behandlats av utredningen

Under utredningens gång har vi mött några frågor som vi vill uppmärksamma men inte går närmare in på i utredningen. Vi sammanfattar dessa frågor för fortsatta överväganden. Vi anser det vara angeläget att dessa saker får en lösning. Det kan också vara intressant att få remissinstansernas synpunkter även på detta.

### 10.1 Lagen om skydd mot olyckor

Ett särskilt bekymmer vad gäller tekniska särkrav hänförliga till brandskydd har framkommit under utredningens arbete. Detta problem har sin bakgrund i gränsdragningen mellan de kravnivåer som gäller enligt PBL respektive de krav som kan uppställas med stöd av lagen om skydd mot olyckor, LSO, (2003:778).

Förhållandet mellan de krav som enligt byggnadslagstiftningen gäller vid uppförandet av en byggnad och de krav som enligt LSO ställs på brandskyddet i en byggnad under dess användande är väsentligt att klarlägga vid tillämpningen av båda regelverken.

Sedan länge gäller principen att man med brandskyddslagstiftningen, LSO med flera äldre lagar, inte kan ställa högre krav på brandskyddet än vad som gällde vid tidpunkten då byggnaden uppfördes/bygglov gavs. Endast om det finns särskilda skäl kan det ställas högre krav. Dessa principer formulerades ursprungligen i förarbetena till 1962 års brandlag (prop. 1962:12) och har senare upprätthållits i praxis, t ex genom RÅ 82 2:5.

I samband med det tekniska samrådet enligt PBL sker en bedömning av egenkontroll för det byggnadstekniska brandskyddet. En inte helt ovanlig situation är att det vid det tekniska samrådet framförs krav på byggnadstekniska lösningar som går utöver vad BBR uppställt. Den brandsakkunnige motiverar kravet genom att

hänvisa till att LSO ställer högre krav och det är de kraven som ändå kommer att bli gällande under förvaltningsskedet. Det har från brandsakkunniga t.o.m. framförts åsikten att man direkt efter att slutbevis givits och byggnaden tagits i anspråk med stöd av LSO kommer att föreläggas att utföra byggnadstekniska åtgärder för att uppnå LSO:s kravnivå, varför det är lika bra att byggherren redan vid handläggningen enligt PBL godtar ett utförande som går utöver BBR:s byggnadstekniska krav.

Utredningen har haft kontakt med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för diskussion angående denna problematik. Från MSB har redovisats flera problemområden vad gäller gränsdragningen mellan kravnivån i PBL respektive LSO. Det rör bl.a. den analytiska dimensioneringen, förhållanden beträffande byggnader med annan användning än bostäder m.m.

Utredningen anser att det föreligger skäl att se över denna gränsdragningsfråga så att det bl.a. tydliggörs vid vilken tidpunkt och utifrån vilka förutsättningar förelägganden kan ske med stöd av LSO efter färdigställandet av byggnaden. Det bör då även tydliggöras att det i samband med prövning enligt PBL enbart sker en prövning utifrån de krav som BBR uppställt för det byggnadstekniska utförandet.

## 10.2 Tidsfrister vid handläggning av plan- och byggfrågor

Den 2 maj 2011 ändrades PBL på sätt att tidsfrister infördes för kommunens beslut om planbesked inom fyra månader och för beslut om bygglov och förhandsbesked inom tio veckor. Några sanktioner infördes inte för de fall kommunen inte håller tidsfristerna.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 uppmärksammat länsstyrelsernas handläggningstider för att hantera överklagandearenden av kommuns beslut enligt PBL. Regeringen kommer att inom regleringsbrevet för 2013 sätta upp tydliga mål för länsstyrelsernas handläggningstider och även föreslå att länsstyrelsernas förvaltningsanslag höjs. Även mark- och miljödomstolarnas anslag föreslås höjas i samma syfte.

Tidsfrister kan vara ett verksamt sätt att förkorta handläggningstider inom plan- och byggområdet. Länsstyrelserna kan komma att få ökade krav i samband med regleringsbrevet för 2013.

Även landets lantmäterimyndigheter bör omfattas av tydligare krav då de påverkar tiden från planeringsstart till inflyttning av nybyggda bostäder. Dessa tydligare krav kan genom tidsfrister för beslut manifesteras i ändrad lagstiftning. Sanktioner bör även övervägas för det fall myndigheterna inte uppfyller de tidsmässiga ambitionerna.

På sikt bör även tidsfrister för domstolarnas hantering av plan- och byggärenden övervägas.

Erfarenheter från andra länder i Europa kan lämpligen inhämtas, både hur regelverken om tidsfrister är utformade och hur dessa fungerar i praktiken.

# 11 Författningskommentar

## 11.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

### 1 kap. Syfte, innehåll och definition

#### 4 §

*genomförandeavtal: exploateringsavtal eller markanvisningsavtal.*

*exploateringsavtal: avtal mellan privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, som innehåller bestämmelse om genomförande av en detaljplan som berör enskild fastighet.*

*markanvisningsavtal: avtal mellan en privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, eller med ett av kommunen helt eller delvis ägt bolag, där kommunen eller bolaget överlåter eller upplåter fastighet eller del av fastighet och som innehåller bestämmelse om genomförande av en detaljplan.*

Förslaget behandlas i avsnitt 8.5.1.

Till paragrafens definitioner förs genomförandeavtal, exploateringsavtal och markanvisningsavtal. Genomförandeavtal utgör ett samlingsnamn för de två avtalsformerna exploateringsavtal och markanvisningsavtal.

Begreppet exploateringsavtal avser avtal där parterna reglerar byggande på enskild fastighet, dvs. fastighet som inte ägs av stat, landsting eller kommun.

Begreppet markanvisningsavtal avser avtal där kommunen överlåter eller upplåter fastighet och parterna reglerar byggande.

Avtal som innehåller bestämmelse som reglerar byggande på såväl enskild fastighet som annan fastighet är exploateringsavtal.

Bestämmelsen har gjorts tillämplig även för ett av kommunen helt eller delvis ägt bolag oavsett vilken ägarandel kommunen har. Bestämmelsen har begränsats till att avse avtal med privat byggherre eller privat fastighetsägare, dvs. inte avtal med stat, landsting eller kommun.

#### 4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser

##### 30 §

En detaljplan ska bestå av en karta över det område som planen omfattar (plankarta) och de bestämmelser i övrigt som behövs. Av plankartan ska det framgå hur planområdet delas upp för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden. *Uppgift om vilken föreskrift i 4 kap. som bestämmelsen har stöd av ska redovisas vid bestämmelsen.*

Om det behövs för att planen ska bli tydlig, får reglering av frågor som avses i 18 § första stycket redovisas på en särskild plankarta.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

Detaljplanen består av en plankarta och de bestämmelser i övrigt som behövs för förståelse av planens innehåll. Valet att placera bestämmelserna i en särskild handling eller i samma handling som plankartan avgör kommunen. Oavsett valet av redovisning ska uppgift om vilken föreskrift/vilket lagrum i 4 kap. som respektive planbestämmelse tar stöd av anges vid bestämmelsen.

##### 43 §

Kommunen ska redovisa områdesbestämmelserna och skälen för dem i en särskild handling. Handlingen ska utformas så att det tydligt framgår hur bestämmelserna reglerar bebyggelse, byggnadsverk och miljön i övrigt. *Uppgift om vilken föreskrift i 4 kap. som bestämmelsen har stöd av ska redovisas vid bestämmelsen.*

Ett beslut om att ändra eller upphäva områdesbestämmelser och skälen för det ska också redovisas i en särskild handling.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för detaljplan. Områdesbestämmelserna och skälen för dem ska redovisas i en särskild handling som kan vara en karta över området. Oavsett valet av redovisning ska uppgift om vilken föreskrift som respektive bestämmelse har stöd av i 4 kap. redovisas vid bestämmelsen.

## 5 kap. Att upprätta detaljplan och områdesbestämmelser

### 13 a §

*Om det finns ett genomförandavtal eller offentligt förslag till genomförandavtal ska kommunen redovisa detta under samrådet tillsammans med planförslaget.*

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

Genomförandavtalet utgör inte en del av planförslaget.

Ett genomförandavtal föreligger om avtalet undertecknats av samtliga parter.

Med förslag till genomförandavtal avses avtal som inte är undertecknat av samtliga parter men som är allmän handling.

För bedömning när ett genomförandavtal eller förslag till genomförandavtal är allmän handling gäller Tryckfrihetsförordningen (2003:593). För bedömning av när en allmän handling kan sekretessbeläggas gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

### 14 §

*6. Ge råd om planprocessen enligt 5 kap. för framtagande av detaljplan och verka för att planbestämmelserna har stöd i 4 kap.*

*7. Ge råd om innehållet i genomförandavtal utifrån bestämmelsen i 6 kap. 1 a §.*

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

Länsstyrelsen ska vara rådgivande gentemot kommunen vad gäller planprocessen enligt 5 kap. för framtagande av detaljplan och likaså rådgivande vad gäller det förhållandet att planbestämmelserna måste ha stöd i 4 kap.

Länsstyrelsen ska vara rådgivande beträffande genomförandeaftal så att kommunen inte ställer krav vad gäller tekniska egenskaper eller plangenomförande som går utöver vad som är tillåtet enligt 6 kap. 1 a §.

## 20 §

Kommunen ska senast den dag då kungörandet sker skicka

1. ett meddelande om innehållet i kungörelsen till kända sakägare och dem som avses i 11 § första stycket 3 och 4, och

2. *planförslaget* och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till länsstyrelsen och till kommuner som berörs.

3. *genomförandeaftal eller offentligt förslag till genomförandeaftal om sådant finns till länsstyrelsen.*

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

I enlighet med länsstyrelsens utökade rådgivningsroll ska såväl planförslag som genomförandeaftal eller förslag till genomförandeaftal skickas till länsstyrelsen. Det åligger kommunen att tillse att skicka handlingen till länsstyrelsen.

Ett genomförandeaftal föreligger om avtalet undertecknas av samtliga parter.

Med förslag till genomförandeaftal avses ett avtal som inte är undertecknat av samtliga parter men som är en allmän handling.

För bedömning när ett genomförandeaftal eller förslag till genomförandeaftal är allmän handling gäller Tryckfrihetsförordningen (2003:593). För bedömning när en allmän handling kan sekretessbeläggas gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).



## 21 a §

*Om det finns ett genomförandeavtal eller offentligt förslag till genomförandeavtal ska detta hållas tillgängligt under samma tid som förslaget till detaljplan granskas.*

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

I enlighet med tidigare principer ska framtagandet av ett genomförandeavtal göras offentligt med möjlighet till insyn. Genomförandeavtalet är inte en del av detaljplanen men ska hållas tillgängligt under samma tid som detaljplanen är tillgänglig för granskning.

Ett genomförandeavtal föreligger om avtalet undertecknas av samtliga parter.

Med förslag till genomförandeavtal avses ett avtal som inte är undertecknat av samtliga parter men som är en allmän handling.

För bedömning när ett genomförandeavtal eller förslag till genomförandeavtal är allmän handling gäller Tryckfrihetsförordningen (2003:593). För bedömning när en allmän handling kan sekretessbeläggas gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## 22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,

4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,

5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *eller*

6. *planprocessen inte skett i enlighet med 5 kap. eller om planbestämmelse saknar stöd i 4 kap.*

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

Länsstyrelsen ska yttra sig över planförslaget för det fall länsstyrelsen finner att processen för framtagandet av planen inte stämmer överens med de krav som ställs i 5 kap. Det är här enbart hanteringen vad gäller tider, underrättelser etc. som länsstyrelsen ska ge synpunkter på.

Vad gäller granskning av bestämmelser ska länsstyrelsens yttrande avse frågan om lagstöd enligt 4 kap. Yttrande enligt punkten 6 ska inte avse bedömningsfrågor om byggandet .

#### 22 a §

*Under samma tid som gäller för granskning av planförslag ska länsstyrelsen yttra sig över genomförandeavtal eller förslag till genomförandeavtal om sådant finns, om avtalet enligt länsstyrelsens bedömning i mer än obetydlig grad går utöver bestämmelserna i 6 kap. 1 a §.*

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

Länsstyrelsens yttrande avser enbart förhållanden hänförliga till 6 kap. 1 a §. Detta innebär att länsstyrelsen i sitt yttrande ska utgå från bestämmelser i avtalet som tveklöst strider mot 6 kap. 1 a §. Avvikelsen ska dessutom ha någon betydelse, dvs. påverka genomförandet ur ekonomiskt eller tekniskt hänseende.

#### 29 a §

*Om det vid detaljplanens antagande finns ett genomförandeavtal ska detta skickas till länsstyrelsen tillsammans med meddelandet att detaljplanen antagits.*

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

Enligt 5 kap. 29 § ska kommunen när en detaljplan antagits skicka ett meddelande om detta till länsstyrelsen men även till flera andra, bl.a. sakägare med rätt att överklaga. Eftersom genomförandeavtalet inte utgör någon detaljplanehandling och dessutom överklaganderätten begränsats till avtalsparterna görs bestämmel-

sen tillämplig enbart vad gäller kommunens plikt att skicka till länsstyrelsen.

### 39 §

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 § 1, 8 § i den del som avser fastighetsförteckning, 9 och 10 §§, 11 § första och andra styckena, 12, 13 och 13 a §§, 14–15 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första stycket, 1, 2 och 4–7 och andra stycket, 20 §, 21 § första stycket, 21 a §, 22 §, 22 a §, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29, 29 a och 30 §§, 32 § första stycket 1 och 2 och andra stycket, 33–35 §§ och 38 §. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

Bestämmelsen innebär att reglerna i 13 a, 21 a, 22 a och 29 a §§ görs tillämpliga även för områdesbestämmelser.

## 6 kap. Genomförandet av detaljplaner

### *Planbeskrivning och genomförandeavtal*

#### 1 a §

*Genomförandeavtal får inte innehålla krav som går utöver bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag avseende tekniska egenskaper.*

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

Rubriken omedelbart efter kapitlets huvudrubrik är ny och paragraf 1 a är ny.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.2.

Bestämmelsen innebär ett förbud för kommunen att i ett genomförandeavtal ställa krav vad gäller tekniska egenskaper som går utöver bestämmelserna i PBL eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen. De tekniska egenskapskraven som gäller för byggnadsverk finns uppräknade i 8 kap. 4 §. Enligt 16 kap. 2 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter

om vad som krävs för att en byggnad ska anses uppfylla kraven i 8 kap. 4 §. Med stöd av detta har regeringen i PBF angett vissa krav på byggnader samt bemyndigat Boverket att i föreskrifter precisera tekniska egenskapskrav på byggnader. Boverket har meddelat föreskrifter Boverkets Byggregler, BBR (BFS 2011:26).

Genomförandebestämmelser i exploateringsavtal måste vara i överensstämmelse med de bestämmelser som finns i 6 kap.

## 11 kap. Tillsyn, tillträde, ingripande och påföljder

### 1 §

2. tillsynen över kommunala beslut och regionplanebeslut,

3. tillsynen över genomförandeavtal enligt 6 kap. 1 a §

4. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

Bestämmelsen i 11 kap. 1 § infördes i och med förändringen av plan- och bygglagen den 2 maj 2011. Paragrafen innehåller presentation av kapitlets bestämmelser och ska därmed även tillföras den tillsyn över genomförandeavtalens överensstämmelse med 6 kap. 1 a § som ska ske.

Tillsyn över kommunala beslut *och genomförandeavtal*

### 10 §

*6. processen för framtagande av detaljplan eller områdesbestämmelser inte överensstämmer med bestämmelserna i 5 kap. eller att bestämmelse saknar stöd i 4 kap.*

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens antagandebeslut för det fall länsstyrelsen finner att processen för framtagandet av planen inte stämmer överens med de krav som ställs i 5 kap. Det är här enbart brister i hanteringen vad gäller tider, underrättelser etc. som kan föranleda överprövning.

Vad gäller överprövning av bestämmelser ska sådan prövning enligt punkten 6 enbart avse frågan om lagstöd enligt 4 kap.

### 12 a §

*Det åligger kommunen att skicka genomförandeavtal som har ingåtts efter detaljplanens antagande till länsstyrelsen för bedömning om avtalets giltighet utifrån bestämmelserna i 6 kap. 1 a §.*

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

Även genomförandeavtal som ingåtts efter att en detaljplan antagits ska prövas av länsstyrelsen för bedömning av avtalets giltighet. Det åligger därför kommunen att tillse att länsstyrelsen får tillgång till avtalet med en begäran från kommunen att man ska pröva dess giltighet utifrån bestämmelserna i 6 kap. 1 a §.

### 12 b §

*När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29 a § eller 11 kap. 12 a § mottagit ett genomförandeavtal ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska pröva avtalets giltighet utifrån bestämmelserna i 6 kap. 1 a §.*

*Länsstyrelsen ska om den finner att avtalet inte endast i obetydlig grad strider mot 6 kap. 1 a § besluta om avtalet är ogiltigt. Beslutet om ogiltighet kan begränsas till viss del av avtalet om länsstyrelsen bedömer att avtalet i övrigt inte påverkas och avtalsparterna medger en begränsad ogiltigförklaring.*

*Länsstyrelsens beslut enligt andra stycket ska meddelas inom tre månader från det att länsstyrelsen meddelat det beslut som avses i första stycket.*

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

Länsstyrelsen ska ogiltigförklara ett genomförandeavtal om länsstyrelsen bedömer att avtalet inte endast i obetydlig grad går utöver bestämmelserna i 6 kap. 1 a §. I sin prövning ska dock länsstyrelsen aktualisera att ogiltigförklaringen begränsas till att avse viss del av avtalet om länsstyrelsen bedömer att genomförandeavtalet i övrigt inte behöver påverkas. Denna möjlighet gäller bara om avtalsparterna medger en begränsad ogiltigförklaring.

Då ett genomförandeavtal ofta innehåller bestämmelser av olika karaktär kan det finnas en tolkningsmån vad gäller överensstämmelse mot 6 kap. 1 a §. I anledning härav har i bestämmelsen införts kriteriet

för ogiltigförklaring att bestämmelsen inte i obetydlig grad ska strida mot 6 kap. 1 a §. Detta innebär att ogiltigförklaring endast ska ske om bestämmelsen i avtalet tveklöst strider mot 6 kap. 1 a §. Avvikelsen ska dessutom ha någon betydelse, dvs. påverka genomförandet ur ekonomiskt eller tekniskt hänseende.

### 13 kap. Överklagande

#### 2 a §

*Kommunalt beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas hos mark- och miljödomstol.*

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.4

Ett överklagande av kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska ske till mark- och miljödomstol som första instans.

#### 3 §

Andra kommunala beslut enligt denna lag än de som avses i 1, 2 och 2 a § får överklagas hos länsstyrelsen.

Bestämmelsen är endast ändrad såtillvida att 2 a § tillagts.

#### 4 §

Länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 10 § och 12 b § första stycket i fråga om att överpröva kommunens beslut får inte överklagas. Detsamma gäller länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 12 § om att överprövningsbestämmelserna också ska gälla lov eller förhandsbesked inom ett visst geografiskt område eller att ett lov eller förhandsbesked inte ska gälla förrän en överprövning har avslutats.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

Bestämmelsen är endast ändrad såtillvida att 12 b § första stycket har tillagts.

*5 a §*

*Länsstyrelsens beslut om hel eller delvis ogiltigförklaring av genomförandeavtal enligt 11 kap. 12 b § får av avtalspart överklagas hos mark- och miljödomstol. Länsstyrelsens beslut att inte ogiltigförklara genomförandeavtal får inte överklagas.*

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.5.3.

Bestämmelsen innebär att länsstyrelsens beslut att ogiltigförklara ett genomförandeavtal helt eller delvis får överklagas hos mark- och miljödomstolen enbart av avtalspart. Länsstyrelsens beslut att inte ogiltigförklara genomförandeavtal får inte överklagas.

*16 §*

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Bestämmelsen är endast ändrad såtillvida att 5 a § tillagts.

*Övergångsbestämmelser*

*1. Denna lag träder i kraft den 31 mars 2014.*

*2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden om detaljplan och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 31 mars 2014.*

Ikraftträdandet sker den 31 mars 2014.

De nuvarande bestämmelserna i plan- och bygglagen bör gälla ärenden om detaljplan och områdesbestämmelse som har inletts före lagens ikraftträdande.

# Särskilda yttranden

## **Särskilt yttrande av Ola Göransson, Klimatenheten, Miljödepartementet Per Högström, Energinheten, Näringsdepartementet**

Vi kan av flera skäl inte ställa oss bakom utredningens förslag att införa en särskild stoppbestämmelse i PBL i syfte att förbjuda kommuner att ställa hårdare krav på energiprestanda i byggnader än vad PBL anger i överenskommelser som tecknas när kommunerna säljer eller upplåter mark för byggande.

Vi bedömer att utredningen inte i tillräcklig omfattning har analyserat eller vägt in de olika effekter som de kommunala kraven eller en stoppbestämmelse kan medföra, särskilt vad gäller utredningsdirektivets krav på analys av effekter på det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling, för att motivera så långtgående förslag som ett förbud för kommunalt kravställande vid byggande på egen mark.

Vi noterar att utredningen valt att inte analysera vad de sammanlagda effekterna av eventuella högre byggkostnader och motsvarande minskade löpande kostnader för inköp av energi, t.ex. i form av en livscykelkostnadsanalys, blir på boendeekonomin, vilket torde vara nog så viktigt som att se på enbart produktionskostnaden. Att utredningsdirektivet bara nämner produktionskostnader bör enligt vårt förmenande inte hindra att utredningen breddar analysen.

Vi noterar också att byggkostnadsanalyser är en komplex materia och att det allmänt förekommer olika uppgifter om hur kostnadsdrivande energikrav är eller inte är. I skrivelsen 2011/12:131 konstaterade regeringen mot denna bakgrund att ”det finns ett generellt problem med teoretiska beräkningar om vilken nivå av energi-effektivisering som ger vilka konsekvenser. Det är genom att följa



upp verkliga projekt som man kan få kunskap av hög kvalitet.” De bedömningar som görs i utredningen uppfyller inte ett sådant kriterium. Detta gäller även om det skulle kunna antas att enkätsvar avspeglar någon form av allmän erfarenhet av verkliga förhållanden, och de beräkningsexempel som gjorts skulle kunna vara korrekta givet de påtagligt begränsande antaganden om förutsättningar m.m. som gjorts. Underlaget är varken tillräckligt heltäckande eller tillräckligt transparent. Det kan konstateras att stora delar av bygg- och fastighetsbranschen i andra sammanhang framfört önskemål om hårdare energikrav i byggandet vilket förefaller rimma dåligt med att detta entydigt och enbart skulle leda till kostnadsökningar och försämrad konkurrens.

Vi noterar vidare att utredningen inte har analyserat vad hårdare energikrav, utöver minskad energianvändning, kan innebära i form av andra positiva effekter, t.ex. miljö- och hälsoeffekter av minskade utsläpp och för att klara den långsiktiga och nödvändiga omställningen för att minska växthusgasutsläppen i enlighet med regeringens vision om ett Sverige utan växthusgasutsläpp år 2050.

Särskilt viktigt för oss är att utredningen inte tillräckligt har analyserat vilka övergripande effekter på kommunernas långsiktiga arbete med hållbar samhällsutveckling som ett förbud skulle få.

Vi menar att ambitiösa kommuner som går före har en viktig roll i det nationella arbetet med klimat, miljö, energieffektivisering och hållbart samhällsbyggande. Ur detta perspektiv bör det vara angeläget att mer grundligt analysera och överväga hur förslag som syftar till bättre konkurrensförhållanden i byggsektorn och sänkta byggkostnader kan gå hand i hand med en sådan roll för kommunerna. Kommunernas ambitiösa arbete med hållbar utveckling bör underlättas, inte hindras.

Vi ser inte att det samordningsråd för energieffektivt byggande som diskuteras i utredningen tagen för sig fyller denna funktion eller väger upp för ett förbud. Till detta ska läggas att utredningen enligt vårt förmenande inte har analyserat tillräckligt väl i vilken mån som förslaget till råd tillför ett mervärde i förhållande till de redan befintliga nätverk för energi i byggnader där Energimyndigheten har en drivande roll, men där även Boverket ingår. Rimligen bör goda samordningsmöjligheter finnas även inom befintliga forum. Överlag är förslaget till samordningsråd enligt vårt förmenande otillräckligt analyserat.

Mot denna bakgrund och i avsaknad av ett mer heltäckande beslutsunderlag ser vi som en mer framkomlig väg än en ett förbud

att t.ex. aktivt stödja och underlätta det arbete med samordning av kommunalt kravställande som på frivillig basis pågår redan nu, alternativt att fortsätta utredningsarbetet vad gäller t.ex. införande av ett nationellt klassningssystem av byggnader i det fall en striktare reglering bedöms angelägen.

## Särskilt yttrande av experten Anna Eklund, Sveriges Kommuner och Landsting

### Sammanfattning

- Utredningens förslag kommer att hämma Sveriges arbete med energieffektivt byggande, och därmed klimathänsyn och konkurrenskraftig byggindustri.
- Förslaget strider mot den kommunala självstyrelsen och saknar en djupare analys av till vilken nytta kommunernas rätt till sin egendom ska inskränkas.
- Förslaget kommer att, i motsats till regeringens ambition, förlänga och försvåra planprocessen och göra den mindre förutsebar.
- Utredningens bedömning av ökade byggkostnader till följd av energikrav har mycket allvarliga brister och beaktar inte sänkta livscykelkostnader för energieffektiva byggnader.
- Utredningen har inte 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.

### Kommunernas roll i arbetet för ett långsiktigt hållbart bostadsbestånd, ökad innovation, konkurrenskraft och uppfyllelse av miljömålen

Kommuners arbete för energieffektivt byggande är en avgörande drivkraft för utvecklingen i Sverige av byggnader som kräver allt mindre energi. Detta gagnar klimatarbete, konkurrenskraftig byggindustri och långsiktigt god fastighetsekonomi.

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. Det finns ett stort värde i profilmråden för spjutspetsteknik och miljöteknikexport. Där har kommunernas kravställande varit och kommer även fortsättningsvis att vara helt avgörande.

Kommunerna är motorn i det lokala arbetet med nationella miljömål. Kommunerna har även ansvar för lokal energiplanering och många kommuner tar via sina energibolag ett ansvar för att skapa högeffektiva energisystem, där el och fjärrvärme produceras i kraftvärmesystem.

Utredningen ställer sig förvånansvärt oförstående till lokalt klimatarbete. Förslaget att hindra kommunerna att bidra till utvecklingen är såväl kontraproduktivt som oproportionerligt.

### **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. fastigheter ska användas och vilka krav som civilrättsligt kan ställas vid en försäljning. Den föreslagna regleringen strider direkt mot denna princip.

### **Förslaget innebär inte en snabbare och mer förutsebar plan- och byggprocess**

Det överskuggande syftet med utredningen är att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande. Det går inte att se att utredarens förslag bidrar till detta eller en snabbare och mer förutsebar process.

Markanvisningsavtalet är en civilrättslig överenskommelse där parter genom förhandling och beroende på omständigheterna når en uppgörelse. Utredningens förslag som innebär en reglering av civilrättsliga avtal i den i övrigt offentligrättsliga plan- och bygglagen framstår som främmande. Problemen med en alltför komplicerad och oförutsebar planprocess blir inte lösta, utan tvärt om kan

jag se uppenbara risker för en långdragen och omständlig hantering av ett rättsområde som inte hör hemma i länsstyrelsens ansvarsområde. Förslaget är inte förenligt med en resurseffektiv förvaltning.

### **Satsningar för byggande med bättre energiprestanda behövs**

Trots att frågan om industriellt byggande är central i utredningens kritik av kommunala energikrav har den behandlats ytterst ytligt och alternativa förslag att öka standardisering och konkurrens för billigare byggande saknas.

Boverkets byggregler, BBR, beaktar inte energisystemen och är inte teknikneutrala. Energimyndigheten har föreslagit att systemgränserna för BBR bör ses över. I dagsläget styr BBR bort från fjärrvärme och främjar elvärme med värmepumpar. Lokala krav söker bland annat råda bot på det problemet. Flertalet remissinstanser på regeringens skrivelse om nära-nollenergibyggnader önskade mer ambitiösa och framåtsyftande energikrav än i dagens BBR. Avsaknaden av sådana gör att marknaden fragmenteras av att förvaltare, byggherrar och kommuner ställer egna energikrav.

Staten är genom sina myndigheter Boverket och Energimyndigheten inte samordnad och ger kommunerna motstridiga signaler angående lämpligheten att driva på utvecklingen mot ett mer energieffektivt byggnadsbestånd. Mer ambitiösa och framåtsyftande byggregler bör utformas som även anger framtida skärpningar. Myndigheterna bör ha gemensamma uppdrag att utforma byggregler och främja energieffektivt byggande som även beaktar energisystemet. Fokus behöver flyttas från uppföljning av prestanda i efterskott till verifiering i förskott.

### **Tillgänglighet och framtida kostnader för bostadsanpassning**

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.

Jag delar inte utredarens slutsatser angående ett nationellt klassningssystem. Plan- och bygglagstiftningen behöver ge stöd för Boverket att lätta på samhällets krav i vissa fall men också, med hänsyn till redovisade skäl, skärpa kraven om det finns anledning till det.

### **Bristande bedömning av byggkostnader**

Utredningens underlag för att bedöma ökade byggkostnader till följd av energikrav har flera allvarliga brister. De uppskattningar av merkostnader som gjorts i enkäten som ligger till grund för utredningens slutsatser särskiljer inte lokala krav på energi från tillgänglighet och andra frågor. Det går heller inte att utläsa om merkostnaderna kvarstår i relation till de nya byggreglerna i BBR19, vilka innehåller skärpningar.

Kostnadsutredningen baseras inte på verkliga projekt och objektiva utvärderingar av dessa utan på grova uppskattningar och teoretiska studier med begränsad relevans för dagens byggande. Det gäller både Boverkets rapport, studien från KTH och räkneexemplen från Hans Lind.

Inte heller har sänkta livscykelkostnader till följd av bättre energiprestanda beaktats. Aktuella projekt med flerbostadshus visar att merkostnaden är noll eller balanseras av minskade driftkostnader för att nå nivåer på ca två tredjedelar av BBRs krav. Slutsatsen är att det inte finns någon rimlig grund för uppskattningen på merkostnader på 10-15 procent och totalt cirka 2 miljarder kronor årligen för kommunala energikrav.

### **Övriga konsekvenser för bostadsbyggandet**

Konsekvenserna av utredningens förslag är inte tillräckligt beskrivna. Kommunala kostnader för bostadsanpassning borde beskrivas utförligt. Till avsnittet om kostnader för byggbolagen bör läggas kostnader och osäkerhet i samband med en utdragen överprövning

av markanvisningsavtal. Avsnittet som beskriver konsekvenserna för bostadskonsumenterna borde tydligare redovisa fördelarna med mindre energianvändning. Utredningen beaktar inte heller att priset för mark som inte behäftas med krav troligtvis blir högre än då kommunala krav ingår i uppgörelsen.

### **Det finns alternativ till lagstiftning om särkrav**

Det finns en vilja bland kommunerna att ställa mer samordnade krav vid byggande på kommunal mark. I stället för den mycket ingripande lagstiftning som utredningen föreslår kan kommunernas kravställande samordnas på frivillig väg. Ett samarbete där hela sektorns intressenter bjudits in pågår redan för energifrågor och ett underlag till samordnade energikrav beräknas vara färdigt under våren 2013.

Slutligen konstaterar jag att utredningen inte har fullgjort direktivets uppdrag att redovisa de samhällsekonomiska överväganden som föranleder kommunala särkrav. I avsaknad av den bristande analysen kan inte rimligen en så ingripande lagstiftning som den föreslagna införas. Om utredningens förslag skulle gå igenom förlorar kommunerna möjligheten att sälja mark till den som på objektiva grunder kan bygga på ett långsiktigt hållbart sätt, och gå längre än de lägsta krav som BBR anger. På SKL:s webbplats finns underlag och rapporter som stöd för vad som sagts ovan.

[www.skl.se/bostadsbyggande](http://www.skl.se/bostadsbyggande)

## Särskilt yttrande av Björn Wellhagen, Ansvarig husbyggnadsfrågor, Sveriges Byggindustrier

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

Sveriges Byggindustrier ställer sig helt bakom de förslag som utredningen lagt fram vad gäller att införa en stoppbestämmelse i PBL som innebär att kommunen inte får ingå ett genomförandavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskapskrav på byggnader som går utöver vad som gäller enligt PBL eller föreskrifter meddelade med stöd av PBL.

De undersökningar som utförts åt utredningen visar att kommunala särkrav medför direkta merkostnader på mellan 10-15 procent för uppförande av bostäder. Summerat över alla bostäder som uppförs i Sverige under ett år blir detta ca 2 miljarder kronor.

De ökade kostnaderna kommer att belasta bostadskonsumenterna fullt ut i slutledet. Det är inte rimligt att kommunerna ska påtvinga sina innevånare högre boendekostnader utan deras medgivande. Det kan ifrågasättas om kommunerna då följer lagen om bostadsförsörjning. Innebär kommunala särkrav verkligen att det blir lättare för invånarna att leva i goda bostäder? Vilket ansvar påtar sig kommunen om särkraven i framtiden skulle visa sig ge oförutsedda negativa effekter på t.ex. hälsa?

Sveriges Byggindustrier står bakom de mål för energieffektivisering i byggnader som riksdagen har beslutat om, dvs. att energianvändningen per uppvärmd yta ska minska med 20 procent till 2020 och 50 procent till 2050, jämfört med 1995. Sveriges Byggindustrier anser att det är Boverkets byggregler (BBR) som ska reglera energikraven på byggnader. Egenskapskrav på byggnader bör vara desamma över hela landet förutom en justering för olika klimat när det gäller energikraven. Detta för att möjliggöra en högre grad av industriellt byggande, och därmed lägre kostnader för bostadsbyggande.

Idag ställer dock många kommuner egna krav på byggnaders energiprestanda. I Göteborg är kravet 60 kWh/m<sup>2</sup> och i Stockholm är kravet 55 kWh/m<sup>2</sup> – för alla bostäder som uppförs på kommunens mark. Dessa krav är avsevärt skarpare än BBR-kraven för aktuell klimatzon (90 kWh/m<sup>2</sup>). I siffrorna ingår värme, varmvatten och fastighetsel. Energivärdena ska dessutom verifieras under verklig



drift, till skillnad från i våra nordiska grannländer där krav bara ställs på beräknade värden.

Hittills har få flerbostadshus byggts med så låg energianvändning som de kommunala kraven i Stockholm och Göteborg. I de projekt som byggts har det visat sig att kraven är svåra att nå i praktiken och att de kräver en kombination av olika specialåtgärder. Att redan idag införa krav på den här låga nivån fördyrar därför byggandet avsevärt. Projekten blir spjutspetsprojekt i höghetområden där betalningsstarka människor bor och uppreningsfördelar uteblir. Argumentet för kommunala särkrav på energi brukar vara att kommunerna vill gå före i energiomställningen. Problemet är att olika krav i olika kommuner försvårar industriellt byggande av lågenergihus, fördyrar hela byggprocessen och därmed paradoxalt nog riskerar att försena deras breda genomslag på marknaden. Att kommunala tjänstemän och politiker sätter upp egna byggregler är en tillbakagång till de lokala byggordningar som på goda grunder avskaffades 1947.

Det är möjligt att kommuner som velat gå före har haft en roll att spela i och med att de, i samarbete med bl.a. Energimyndigheten och bygg- och fastighetsbranschen, har sett till att det byggts olika typer av demonstrationsprojekt där nya tekniker har kunnat prövas. För få ett brett genomslag för lågenergibyggande över hela landet behöver dock bygg- och fastighetsbranschen tydliga och harmoniserade nationella regler. Det är också troligtvis mer samhälls-ekonomiskt att energieffektivisera det befintliga byggnadsbeståndet än att pressa ner energianvändningen i nya byggnader till nivåer motsvarande kraven i Stockholm och Göteborg. Sverige har inte råd att genomföra en total omställning av hela byggnadsbeståndet med metoder som driver upp kostnaderna för lågenergibyggande.

Sveriges Byggindustrier anser att energipolitik bör bedrivas på nationell nivå och tar därför tydligt avstånd från alla typer av kommunala krav eller annan form av påverkan på både privat och kommunal mark. Det bör vara upp till byggherren att bestämma om byggnadens utformning inom ramen för nationella regler. De nationella energikraven bör ses över och utformas så att de skapar goda förutsättningar för ett kostnadseffektivt, marknadsdrivet och lönsamt byggande av lågenergihus. Sveriges Byggindustrier stödjer därför förslaget om att inrätta ett partssammansatt "Råd" med uppgift att arbeta fram underlag för ställningstagande till beslut om framtida BBR:s innehåll vad gäller byggnaders energianvändning.

# Referenser

- ATON Teknikkonsult AB 2012. Energieffektivt byggande – möjligheter och hinder för högre krav. Version för begränsad spridning, 4 maj 2012.
- Bexelius, A. m.fl., *Byggnadslagstiftningen, 1948* – kommentar till 1947 års nya byggnadslagstiftning.
- Boberg, S. 2012. *Processrättsliga frågor i mål enligt plan- och bygglagen – analys av Sven Boberg*. JP Infonet.
- Boverket 2005. *Markpolitik och kommunala markpriser*.
- Boverket 2006. *PM om bestämmelser i detaljplaner – Vad är möjligt och lämpligt att reglera*.
- Boverket 2007. *Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen*.
- Boverket 2011. *Regelsamling för byggande, BBR 2012*.
- Boverket 2011. *Analys av bostadsbyggandet i Norden*. Rapport 2011:19.
- Boverket 2011. *Lägsta möjliga energianvändning i nya byggnader och kostnadskonsekvenser*. Rapport 2011:31.
- Boverket 2012. Rapport 2012:6, *Plan- och bygglagen i praktiken 2011*.
- Boverket 2012. *Jämförelse mellan energiregler i de nordiska länderna och Tyskland*. PM 2012-01-01. Dnr 1271-5280/2011.
- Brännlund, R. *Föredrag vid Almedalsveckan 2012*. Centre for Environmental and Resource Economics, Nationalekonomiska institutionen vid Umeå Universitet.
- Bygningstekniska ETAT 2011-11-18. NOTAT: *grensbindningar i Norden*.
- Caesar, C. & Lindgren, E. 2009. Kommunernas detaljplanebestämmelser. Lagstöd? Tydlighet? Rapport 4:108 från avd. för Fastighetsvetenskap, KTH.

- Didon m.fl. *Plan- och bygglagen, En kommentar*. Norstedts juridik.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Bäste herren på täppan? – en ESO - rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar. Opublicerad rapport november 2012, avsnitt 4.1.2 Bostadsbyggande på kommunal mark.
- Kalbro, T. & Smith, P. 2008. *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*. Rapport 4:104 från avd. för fastighetsvetenskap, KTH.
- Kalbro, T. 2009. *Finansiering av infrastruktur. Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA*. Rapport 4:110 från avdelningen för fastighetsvetenskap, KTH.
- Madell, T. 2000. *Avtal mellan kommuner och enskilda. Avtalslut och rättsverkningar*. Norstedts Juridik.
- Mattsson, D. & Nilsson, J. 2006. *Analys av bostadsbyggande och markägoförhållanden i Göteborgs- och Skåne-regionen*. Examensarbete EX-06-168, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.
- Plan-Kommunal- og Regionaldepartementet. 2006. *Veileder – utbyggingsavtaler*.
- Prop. 1985/86:1. *Ny plan- och bygglag*.
- Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*.
- Prop. 1997/87:90. *Följdragstiftning till miljöbalken m.m.*
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.
- Regeringens skrivelse 2011/12:231 från den 29 mars 2012, ”Vägen till nära-nollenergibyggnader”.
- Skoglund, S., 2006. *Bostadsproduktion på privat och kommunal mark*. Examensarbete EX-06-155, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.
- Socialdepartementet 2011-11-21. PM: *Nordiska byggregler- gränshinder för handel av entreprenader, material och konstruktioner inom bygg- och installation*.
- Svenska Kommunförbundet 1991. *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark*.
- Sveriges Kommuner och Landsting. 2012. *Fysisk planering i kommunerna för minskad klimatpåverkan*.
- Sveriges Kommuner och Landsting. 2012. *Lokala miljömål och nationellt stöd*.

Sveriges Kommuner och Landsting och Miljöstyrningsrådet  
2012-03-06. *Energieffektiva byggnader. Kommunala krav vid  
nybyggnation.*

Traneus, C. 2012. *Kommuners krav på bostadsbyggande. – en studie  
om förekomsten av särkrav.* Institutionen för Fastigheter och  
Byggande, KTH. Examensarbete nr 168.

# Kommittédirektiv



## Översyn av vissa byggfrågor

Dir.  
2011:100

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2011

### Sammanfattning

En särskild utredare ska se över vissa byggfrågor i syfte att underlätta byggandet i Sverige.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga kommunernas tillämpning av bestämmelserna om tekniska egenskapskrav i plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen samt Boverkets byggregler,
- analysera vilka effekter tillämpningen av de tekniska egenskapskraven samt kommunernas särkrav har på bl.a. byggkostnaderna och det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling, och
- utreda förutsättningarna för att dela upp byggherreansvaret vid bostadsbyggande på olika aktörer i byggprocessen.

Utredaren ska föreslå lämpliga förändringar och i samtliga delar lämna de författningsförslag som behövs. Förslagen ska säkerställa att föreskrivna krav uppnås på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Av stor betydelse är också att de bestämmelser som föreslås utformas så att god konkurrens främjas samtidigt som ett hållbart byggande stimuleras. Det står utredaren fritt att utöver vad som anges i dessa direktiv lämna förslag som har nära samband med uppdraget eller till de ytterligare förenklingar av bygglagstiftningen som bedöms lämpliga. Vid bedömningen av regelverket ska den nya plan- och bygglagen (2010:900) utgöra utgångspunkt.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 november 2012.

## Bakgrund

På byggområdet finns krav på uppfyllande av tekniska egenskapskrav på byggnadsverk inom nio områden. Områdena är följande:

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för avsett ändamål,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, och
9. hushållning med vatten och avfall.

De sex första områdena överensstämmer med vad som anges i EU:s byggproduktdirektiv 89/106/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter (celex 31989L0106). I EU:s nya byggproduktförordning nr 305/2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG (celex 32011R0305), som gäller från den 1 juli 2013 och som ersätter EU-direktivet, återfinns samma områden. Dessutom återfinns i förordningen område 8. Både enligt direktivet och EU-förordningen är det upp till respektive medlemsstat att specificera kraven.

Områdena 7 och 9 regleras även fortsättningsvis endast på nationell nivå.

De nationella bestämmelserna om kraven finns sedan den 2 maj 2011 i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Regleringen av kraven i PBL och PBF är på en övergripande nivå medan de mer specifika kraven återfinns i föreskrifter meddelade av Boverket. Boverket har utfärdat både byggregler (BBR) och konstruktionsregler (BKR). Kraven framgår i första hand av Boverkets byggregler. Byggreglerna är utformade som funktionskrav, vilket innebär att byggnadsverken ska uppnå en funktion. Viss variation tillåts beroende på vad byggnadsverket ska användas till och var det finns i landet. För att främja innovationer och nytänkande är byggherren således fri att välja teknisk lösning. Som ett komplement till föreskrifterna har Boverket beslutat allmänna råd med generella rekommendationer om tillämpningen av föreskrifterna vid bl.a. ändring av byggnad. Boverket har nyligen också genomfört en översyn av verkets före-

skrifter och allmänna råd i syfte att öka tydligheten och förutsättningarna för en enhetlig tolkning och tillämpning av regelverket. Som ett resultat av denna översyn har Boverket meddelat föreskrifter om ändring av byggnad. Dessa träder i kraft den 1 januari 2013.

Ansvar för att de tekniska egenskapskraven uppfylls vilar på byggherren.

De tekniska egenskapskraven ska normalt uppfyllas i samband med att ett byggnadsverk uppförs eller ändras. Men det finns också krav som alltid ska uppfyllas även på det befintliga byggnadsverksbeståndet som exempelvis säkerhetskrav på hissar.

De tekniska egenskapskraven prövas inte av kommunen i samband med ansökan om lov. Däremot gör kommunen, i samband med det tekniska samrådet, en bedömning av om den sökta åtgärden kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Nytt från den 2 maj 2011 är att kravet på lämplighet för avsett ändamål respektive kravet på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga också är s.k. utformningskrav som byggnadsnämnden prövar i samband med bygglov.

Utöver lagens krav avseende tekniska egenskaper kan kommunerna ställa egna krav i s.k. genomförandeavtal mellan kommunen och exploatören som upprättas i samband med att ett markområde ska bebyggas eller befintlig bebyggelse ska förtätas. Detta kan gälla krav avseende brandskydd, tillgänglighet, energieffektivisering och energitillförsel m.m. Två avtalsformer förekommer: *markanvisningsavtal* som används då kommunen äger huvuddelen av marken och *exploateringsavtal* då det är exploatören som äger huvuddelen av marken.

## Utredningsbehov

De tekniska egenskapskraven på byggnadsverk är mycket viktiga då de motiveras av omsorgen om människors hälsa och säkerhet samt målen om ett hållbart samhälle och allas lika möjligheter att nyttja de byggnader som uppförs. Byggsektorn har en stor inverkan på miljö, hållbar utveckling och klimat. Flera av de miljö kvalitetsmål som riksdagen har antagit berör byggsektorn. Detta gäller exempelvis God bebyggd miljö, Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö och Säker strålmiljö. Regeringen har antagit en handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling genom skrivelsen Miljö-

anpassad offentlig upphandling (skr. 2006/07:54). Sedan juli 2010 föreskriver lagen (2007:1091) om offentlig upphandling att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Utöver dessa hänsyn bör den offentliga upphandlingen även främja andra politiska målsättningar såsom innovation. I Innovationsupphandlingsutredningens betänkande (SOU 2010:56) framgår vidare att innovationsvänlig upphandling och innovationsupphandling kan stärka den offentliga verksamhetens förnyelse, kvalitet och effektivitet. Regeringen anser att offentlig upphandling kan vara en drivkraft för innovation och därmed bland annat bidra till förbättringar av offentliga tjänster (prop. 2011/12:1 utg. omr. 2 s. 44). Regeringen har också satt upp som långsiktig vision att Sverige ska ha noll nettoutsläpp av växthusgaser 2050. Fortsatt energieffektivisering och innovation i byggsektorn kommer att vara viktiga för att uppfylla riksdagens och regeringens mål. I detta sammanhang fyller ambitiösa nationella krav en viktig funktion. Samtidigt är det regeringens önskan att främja ett ökat bostadsbyggande. För att detta mål ska kunna uppnås är det av avgörande betydelse att kraven är tydliga, rimliga och enkla att tillämpa. Det är i detta perspektiv av stor betydelse att de krav kommunerna ställer är förutsägbara och likartade över landet. Ett sätt att uppnå detta kan vara att bibehålla nuvarande nationella minimikrav – som i fråga om vissa egenskapskrav även tillåter geografiska skillnader – samtidigt som det införs ett nationellt klassningssystem där kommunerna kan välja att ställa hårdare krav utifrån förutbestämda parametrar.

Dagens s.k. funktionskrav skiljer sig starkt från den tidigare byggnormens detaljkrav genom att främja olika tekniska lösningar. Reglerna baseras på forskning om hälsa, hållbarhet, brand m.m., eller är satta för att nå politiska mål för exempelvis energihushållning. Byggherrarna anpassar sig efter kraven och stödjer normalt kravens utformning.

På senare tid har dock ett antal frågeställningar uppkommit dels om kravens utformning, dels om tillämpningen av kraven. Vissa krav uppfattas som alltför detaljerade eller kostnadsdrivande av byggherrarna samtidigt som andra uppfattas som alltför otydligt reglerade. Vidare ifrågasätts varför vissa kommuner ställer mer långtgående krav än de som framgår av regelverket. Slutligen kan det konstateras att de krav som ställs inte alltid följs av byggherrarna. I detta sammanhang har särskilt frågan om byggherreansvar kommit i fokus.



När det gäller frågor om de tekniska egenskapskravens utformning i regelverket avvaktar regeringen i första hand Boverkets redovisning av uppdraget att lämna författningsändringar för anpassning till byggproduktförordningen (S2011/4930/PBB). Det står dock utredaren fritt att föreslå de förändringar av utformningen av kraven som identifieras i samband med uppdraget i övrigt.

I övrigt skulle utredningsbehovet kunna delas in i två delar, de kommunala kraven på byggnadsverks tekniska egenskaper och byggherreansvaret.

#### *De kommunala kraven på byggnadsverks tekniska egenskaper*

Det har framkommit att landets kommuner ställer olika krav på tekniska egenskaper för byggnadsverk. Detta framgår exempelvis av Boverkets remiss hösten 2010 av de nya energikraven i BBR. I detta sammanhang lät Boverket genomföra en undersökning av kommunala krav och rekommendationer i ett urval kommuner i fråga om energihushållning vid nybyggnad. Av remissutskicket framkommer bl.a. att flera kommuner ställer energikrav utöver de som ställs i BBR dels för kommunens egna byggnader, dels vid försäljning av kommunala småhus-tomter. Kraven innefattade på olika sätt en skärpning i förhållande till energikraven i BBR, bl.a. ställdes krav på "viktad energianvändning" i beräkningen av byggnaders energiprestanda, tvingande krav på fjärrvärmeanslutning samt krav på s.k. nollenergi hus (passivhus). Boverket konstaterade att det rent principiellt är möjligt för en kommun att ställa krav i civilrättsliga avtal, t.ex. vid markkupplåtelse, men att dessa begränsas av olika lagar, t.ex. kommunallagen och avtalslagen (t.ex. oskäligen villkor). Kommunen får inte heller ställa krav på användning av vissa produkter, provningar, beräkningar etc. som kan leda till möjliga handelshinder för exempelvis byggprodukter.

En samlad bild av de tekniska krav som ställs på kommunal nivå saknas. Det är också oklart i vilken utsträckning kommunernas agerande är en följd av olika tillämpning av föreskrivna krav eller politiska önskemål för att uppnå lokala, regionala eller nationella mål, t.ex. de nationella miljömålen. Lokala krav på byggnader kan också vara en reaktion på olika förordningar som styr miljökrav vid offentlig upphandling, samt andra initiativ som regeringen tagit. Regeringen har t.ex. genom satsningen på hållbara städer, vilken innefattar Delegationen för hållbara städer, tydliggjort behovet av

att kommuner, näringsliv och andra parter åstadkommer välfungerande och attraktiva stadsmiljöer där hög livskvalitet går hand i hand med förbättrad miljö, social sammanhållning och minimerad klimatpåverkan. Detta ska uppnås genom höjda ambitionsnivåer, integrerad planering och ny teknik. Det statliga stödet till hållbara städer som kan sökas av kommuner och näringsliv har minskade utsläpp av växthusgaser som övergripande syfte. Detta implicerar bl.a. långtgående krav på energieffektivisering.

Det är oklart vilka konsekvenser det skulle få om kommunernas möjlighet att ställa tekniska egenskapskrav på byggnadsverk begränsades till exempel antingen endast till den miniminivå som framgår av gällande regelverk eller till en val-möjlighet mellan ett antal nivåer eller klasser som även dessa skulle kunna återfinnas i det svenska regelverket. Det finns en risk att skillnaderna i tillämpningen av kraven försvårar upphandlingen för byggherrar och arbetet för konsulter och entreprenörer. Vidare finns en risk att skillnaderna leder till minskad förutsägbarhet och minskade möjligheter till prefabricering av konstruktioner. Detta påverkar i sin tur hela byggprocessen genom en begränsning av möjligheterna att upprepa byggprojekt i olika delar av landet. Detta kan i sin tur få konsekvenser både för de direkta och indirekta kostnaderna i enskilda projekt. Olika kravnivåer kan också leda till onödiga gränshinder, inte bara mellan landets kommuner utan också i förhållande till våra grannländer. Samtidigt är det viktigt att framlagda förslag medverkar till att upprätthålla syftet med de tekniska egenskapskraven att tillhandahålla byggnader med hög nivå när det bl.a. gäller säkerhet i händelse av brand, skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö samt energihushållning och värmeisolering. Eftersom det med fog kan antas att särkrav i flera fall har tagits fram för att främja relevanta samhällsmål måste de förslag som lämnas ta hänsyn till att uppnåendet av sådana mål inte förhindras eller avsevärd försvåras till följd av förslagen. Konsekvenserna för kommunernas möjligheter att ställa krav till följd av andra relevanta samhällsmål eller lokala förutsättningar bör också belysas.

Frågan om byggkostnadernas utveckling i Sverige har diskuterats under lång tid. Regeringen tillsatte redan 1996 en Byggkostnadsdelegation med uppgift att aktivt och i samarbete med byggsektorns aktörer arbeta för långsiktigt sänkta produktions- och förvaltningskostnader för bostäder.

Kostnaden för produktion av bostäder består av entreprenadkostnad, byggherrekostnad, mervärdesskatt, markpriser samt kom-

munens taxor och avgifter. Entreprenadkostnaden består bl.a. av transporter, maskiner, material och löner. De tekniska egenskapskraven påverkar flera delar av entreprenadkostnaden direkt eller indirekt.

I direktiven (dir. 1996:38) till delegationen angavs bl.a. att kostnaden för att producera nya bostäder sedan mitten av 1970-talet har ökat snabbare än konsumentprisindex (KPI). Inte ens under lågkonjunkturen i början av 1990-talet sjönk produktionskostnaderna i nämnvärd utsträckning och under det senaste året har de åter ökat mer än KPI.

Byggkostnadsdelegationen presenterade resultatet av sitt arbete i slutbetänkandet *Från Byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44). Därefter har frågan om byggkostnaderna även behandlats av Byggekommisionen i *Skärpning gubbar!* (SOU 2002:115) och Statskontoret i *Sega gubbar?* (Statskontoret 2009:6).

Statistiska centralbyrån (SCB) producerar statistik som gör det möjligt att följa prisutvecklingen inom byggsektorn. För att mäta pris- och kostnadsutvecklingen inom byggande framställer SCB förutom byggnadsprisindex även faktorprisindex (FPI) och entreprenadindex, E84. De senare är s.k. inputindex d.v.s. de utgår från kostnadsutvecklingen för material, löner och annat som ingår i ett bygge. De olika utvecklingarna vägs samman till del- och totalindex. Ingen hänsyn tas till vinst- och produktivitetsutveckling.

Ett flertal utredningar har analyserat bostadsbyggandet och produktionskostnaden samt utvecklingen över tiden. Frågan om hur kommunala särkrav påverkar produktionskostnaden har dock inte behandlats särskilt i tidigare utredningar. En viktig aspekt som behöver analyseras är således vad som händer med produktionskostnaden och produktivitetsutvecklingen med hänsyn tagen till eventuella kvalitetsskillnader när kommuner ställer olika krav på tekniska egenskaper för de bostäder som ska byggas. Om de kommunala särkraven föranleds av andra samhällsekonomiska överväganden behöver dessa redovisas.

Situationen i Sverige behöver belysas i förhållande till övriga nordiska länder. I denna del bör hänsyn tas till Boverkets analys av bostadsbyggandet i Norden, enligt uppdrag 5 i regleringsbrevet för 2011. Det uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 december 2011.

## Uppdrag

### Utredaren ska

- kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna,
- belysa skillnaderna i formuleringen av tekniska egenskapskrav i kommunernas genomförandeavtal,
- analysera effekterna av skillnaderna i tillämpningen, särskilt avseende byggandet och produktivitetsutvecklingen i Sverige, effekter på konkurrensförhållanden för både små och stora byggföretag samt det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling,
- studera hur kostnaderna för de olika tillämpningarna förhåller sig till övriga kostnader i form av allmänna skatter, markpriser samt kommunens taxor och avgifter som påverkar den totala produktionskostnaden samt eventuella andra samhällsekonomiska konsekvenser av kommunala särkrav,
- analysera orsakerna till skillnaderna i tillämpning samt klarlägga om kommunala särkrav är förenliga med gällande rätt och om de är lämpliga mot bakgrund av grundläggande krav på rätts-säkerhet och förutsägbarhet i rättstillämpningen,
- analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av ett system som endast tillåter nationella krav på tekniska egenskaper för byggnadsverk enligt gällande regelverk alternativt ett nationellt klassningssystem med ett antal nivåer eller klasser baserade på mer långtgående krav än gällande minimikrav, och,
- lämna de förslag som bedöms nödvändiga.

Kartläggning, analyser och överväganden får avgränsas till att avse endast bostadsbyggnader om utredaren bedömer att en sådan avgränsning är ändamålsenlig. En översiktlig jämförelse med de övriga nordiska länderna ska ingå i analysen.

### *Byggherreansvaret*

Av 10 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900) framgår att byggherren ska se till att varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt plan- och bygglagen och anslutande föreskrifter. Om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig, ska

byggherren dessutom se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet.

I vissa sammanhang, som exempelvis när byggherren i egenskap av entreprenör eller ett bostadsföretag direkt efter färdigställandet överlåter fastigheten till en annan part, kan byggherreansvaret i lagens mening framstå som oklart. Av den anledningen fick Byggprocessutredningen i uppdrag att analysera frågan. Byggprocessutredningen har utrett frågan och konstaterat att lagstiftningen utgår från den byggprocess som tidigare var den helt dominerande med en beställare, dennes projektörer och upphandlade entreprenörer (SOU 2008:68). Under dessa förhållanden var det enkelt och tydligt att lägga hela ansvaret för att kraven följs på beställaren, dvs. på byggherren.

Utredningen har konstaterat att situationen i dag är en helt annan. Varianterna och formerna för exploatering och byggande är så många och skiftande att det får anses rimligt att ifrågasätta byggherreansvaret så som det i dag är utformat i plan- och bygglagen.

Bestämmelserna om byggande i plan- och bygglagen är vidare dåligt samordnade med bestämmelserna i konsumenttjänstlagen (1985:716). Konsumenttjänstlagen ställer krav på att näringsidkarna, dvs. entreprenörerna, i egenskap av att vara de som besitter sakkunskap, har det civilrättsliga ansvaret för begångna fel, medan plan- och bygglagen lägger det offentlighetsrättsliga ansvaret för felet på småhuskonsumenten i egenskap av byggherre. Att två centrala lagar ser helt olika ut för samma situation är inte lämpligt. Enligt utredningen skulle rättsläget bli betydligt mer entydigt, om byggnadsnämnderna med stöd av plan- och bygglagen kunde förelägga den som har gjort felet att också rätta till det felaktiga utförandet. Entreprenören är i allmänhet också den part som har resurser att åtgärda begångna felaktigheter.

Utredningen redovisar att det har framförts synpunkter på att det kan vara svårt att rikta ett föreläggande mot rätt part, när det finns flera entreprenörer på samma byggprojekt. Eftersom detta inte förefaller att ha varit något större problem vid tillämpningen av konsumenttjänstlagen konstaterar utredningen att det rimligen inte borde vara det enligt plan- och bygglagen heller.

För en- och tvåbostadshus kan det enligt utredningens bedömning anses rimligt att plan- och bygglagens regler om byggherreansvar till viss del anpassas till konsumenttjänstlagens bestämmelser. Den som utför en nybyggnad, tillbyggnad, ändring eller ombyggnad av ett en- eller tvåbostadshus får på detta sätt ansvaret för att upp-

fylla föreskrifter och beslut meddelade med stöd av plan- och bygglagen. Detta är normalt den person som enligt konsumenttjänstlagen kallas näringsidkaren. Om småhusägaren själv utför åtgärden, är det naturligtvis han eller hon som ansvarar för eventuella fel.

Konsekvensen av ett sådant förslag skulle bli att byggnadsnämnden i småhusfallet direkt kan rikta ett föreläggande mot den som har utfört den faktiska åtgärden. Om en byggtreprenör har utfört åtgärden, kan alltså byggnadsnämnden mot detta företag rikta en sanktion, t.ex. ett föreläggande, i stället för att som nu rikta den mot småhusägaren, som i sin tur måste föra anspråket vidare mot entreprenören enligt konsumenttjänstlagen.

Utredningen föreslog att ansvaret för utföraren bör gälla inte bara vid uppförande av och arbeten på eller i ett en- och tvåbostadshus utan också vid nybyggnad för en bostadsrättsförening för åtgärder som utförs på byggnaden fram till dess slutbesked har meddelats och för den som levererar husbyggsatser till en- och tvåbostadshus.

Vid nybyggnad för en bostadsrättsförening måste kommunen, enligt nuvarande bestämmelser, rikta föreläggen och sanktioner mot bostadsrättsföreningen och inte mot den entreprenör som uppförde flerbostadshuset. Möjligheterna för föreningens styrelse att i sin tur kräva att entreprenören avhjälper begångna fel är dessutom begränsade.

En stor del av byggandet av en- och tvåbostadshus utgörs av förtillverkade delar som en husleverantör svarar för. Byggherren som beställer ett förtillverkat hus borde, enligt utredningens uppfattning, kunna räkna med att också få ett hus som uppfyller Boverkets föreskrifter. Ofta innebär köpet dock att husleverantören endast tar ansvar för de levererade delarna och inte för huset i färdigt skick. Enligt utredningens bedömning är det dock rimligt att ansvaret för att huset blir uppfört i enlighet med alla föreskrifter ska vila på husleverantören.

Reformbehovet ligger enligt utredningen på den form av bygge som utredningen har betecknat ”delad entreprenad med inslag av självbyggeri”. Konsumentens intresse står här i förgrunden, och dennes intresse är att den professionella husleverantören inte lämnar konsumenten ”i sticket” när det gäller uppförandeskedet. Konsumenten behöver en professionell part med fullt ansvar och konsumenten är bäst betjänt av att då ha en enda motpart och inte, som

nu, en samling entreprenörer som arbetar utan inbördes samordning.

Utredningen föreslog att leverantören av husbyggsatser ska ha ett offentlighetsrättsligt ansvar genom en ny sanktionsbestämmelse som ger byggnadsnämnden möjlighet att rikta förelägganden direkt mot leverantören att inom viss tid vidta rättelse, när någon av entreprenörerna har åsidosatt en teknisk föreskrift. För att en sådan bestämmelse ska få full effekt bör husleverantörens ansvar gälla, oavsett om utföraren har anlåtts av husleverantören eller av byggherren. Efter ett sådant föreläggande kan husleverantören i sin tur överföra ansvaret på de entreprenörer som har uppfört huset efter avtal med husleverantören. De entreprenörer som byggherren har anlåtit kan husleverantören givetvis inte föra någon civilrättslig talan mot. Byggherren ska dock inte behöva räkna med mer än en motpart.

Detta förslag får enligt utredningen påtagliga konsekvenser för de husföretag som i dag överlåter ansvaret på okunniga byggherrar eller som inte biträder byggherren alls med att skaffa fram några entreprenörer. Men eftersom flera husleverantörer redan i dag agerar som totalentreprenörer, innebär förslaget inte någon omöjlig lösning. I stället får det anses leda till en bättre konkurrens enligt utredningen.

När det gäller förslaget att lägga ansvaret på husleverantören innebär detta att en part åläggs ett ansvar för brister i en annan parts åtagande, trots att den senare parten har arbetat helt fristående från den förstnämnda parten. Ett sådant förslag skulle dock enligt utredningen innebära en utvidgning av det s.k. principalansvaret i svensk rätt.

Regeringen ser Byggprocessutredningens förslag som intressant, men konstaterar att utredningens förslag behöver utredas ytterligare innan det kan läggas till grund för en författningsändring, bl.a. bör en djupare analys av förhållandet mellan ansvarsbestämmelserna i plan- och bygglagen och konsumenttjänstlagstiftningen göras. Vidare bör en fördjupad analys av effekter på konkurrensen genomföras, vilket bör innefatta stora och små husleverantörer såväl som andra byggentreprenörer som kan beröras av förslaget.

## Uppdrag

Utredaren ska

- utreda förutsättningarna för att dela upp byggherreansvaret vid bostadsbyggande på olika aktörer i byggprocessen,
- belysa konsekvenserna av ett sådant förslag för berörda aktörer,
- analysera ansvarsbestämmelserna i plan- och bygglagen och konsumenttjänstlagstiftningen och
- lämna de författningsförslag inom plan- och byggregelverket som bedöms lämpliga.

## Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Konsekvenserna ska redovisas enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därutöver ska utredaren redovisa vilka konsekvenser förslagen kommer att få för plan- och byggprocesserna, byggandet, konkurrensen på bostadsmarknaden, boendet i olika upplåtelseformer, olika fastighetsägarkategorier samt fördelningspolitiskt.

Den ändring i regeringsformen, som trädde i kraft den 1 januari 2011 innebär bl.a. att det har gjorts ett förtydligande av principen om att kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. I 14 kap. 3 § regeringsformen har det införts en bestämmelse om att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsbedömning ska göras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska dess konsekvenser samt de särskilda avvägningar som föranlett förslaget särskilt redovisas.

## Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föreslå de författningsförslag som behövs.

Hänsyn ska tas till de rapporter och andra dokument som nämns i dessa direktiv.

Utredaren ska samråda med Boverket, Energimyndigheten och med andra berörda myndigheter och Sveriges Kommuner och



Landsting samt föra en dialog med Miljöstyrningsrådet och med relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 november 2012.

(Socialdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredningen om översyn  
av vissa byggfrågor (S 2011:10)**

**Dir.  
2012:88**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 september 2012

## **Utvidgning av och ändrad tid för slutredovisning av uppdraget**

Regeringen beslutade den 3 november 2011 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över vissa byggfrågor i syfte att underlätta byggandet i Sverige (dir. 2011:100).

Utredaren får nu i uppdrag att också utreda behovet att ge konsumenter ett ekonomiskt skydd i de fall det under den lagstadgade tioåriga reklamations tiden i 61 § konsumenttjänstlagen (1985:716) respektive 4 kap. 19 b § jordabalken uppträder ett fel eller skada till följd av fel i ett småhus som uppförts eller byggts till av en näringsidkare (småhusentreprenad), eller som en konsument köpt av en näringsidkare och konsumenten inte får rättelse genom reklamation. Utredaren ska också lämna förslag på hur ett sådant skydd kan utformas.

Tilläggsuppdraget och frågan, i ursprungsdirektiven, om att utreda förutsättningarna att dela upp byggherreansvaret på olika aktörer i byggprocessen ska redovisas senast den 1 februari 2013. Övriga frågor i ursprungsdirektiven ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 december 2012.

## Tilläggsuppdraget

### *Bakgrund*

Den 1 januari 2005 stärktes det lagstadgade konsumentskyddet vid småhusbyggande genom de förändringar som regeringen föreslagit i propositionen Stärkt skydd för småhusbyggande (prop. 2003/04:45, bet. 2003/04:LU25, rskr. 2003/04:240). Genom lagändringarna infördes dels tvingande avtalsvillkor till konsumentens fördel i jordabalken, konsumenttjänstlagen (1985:716) och konsumentköplagen (1990:932), dels lagreglerade krav på ett ekonomiskt tredjemansskydd för fullgörande av näringsidkarens förpliktelser. Detta tredjemansskydd skapades genom införande av nya regler om färdigställandeskydd och kompletteringar av befintliga regler om byggförsäkring i lagen (1993:320) om byggförsäkring m.m. Färdigställandeskyddet tar i huvudsak sikte på näringsidkarens åtaganden under entreprenadtiden, medan byggförsäkringen avser åtaganden under reklamationsfristen därefter.

I departementspromemorian Avskaffande av den obligatoriska byggförsäkringen (Ds 2011:2) lämnades förslag som innebär att lagen om byggförsäkring m.m. upphävs, samtidigt som bestämmelserna om färdigställandeskydd överförs i en ny lag. Promemorian har remissbehandlats. Av remissutfallet framgår att en majoritet av remissinstanserna stöder promemorians förslag. Flera remissinstanser uttrycker dock att behovet av ett tredjemansskydd för konsumenter under reklamationstiden kvarstår.

### *Utredningsbehov*

Ds 2011:2 ger inte tillräckligt underlag för att bedöma vilket behov som finns idag av ett lagreglerat tredjemansskydd under reklamationsfristen vid småhusbyggande för den händelse att näringsidkaren inte fullgör sitt åtagande. I prop. 2003/04:45 motiveras det lagreglerade skyddet med att förvärv av småhus för de flesta privatpersoner utgör den ekonomiskt mest betydelsefulla affären i deras liv. Detta argument är antagligen fortfarande giltigt. Samtidigt är det ett faktum att det kan kosta lika stora belopp att köpa ett äldre småhus utan att det finns någon obligatorisk försäkring som träder in och skyddar mot kostnader för dolda fel som visar sig efter flera år.

Det kan också konstateras att privatpersoner kan drabbas av skador på sitt småhus som innebär lika stora eller större kostnader än de som följer av byggfel. Skador till följd av brand eller olika väderfenomen kan innebära att hela byggnaden måste återuppföras. Mot sådana kostnader förväntas den enskilde försäkra sig i den omfattning han eller hon finner lämpligt.

Bara det faktum att privatpersoner kan drabbas av stora kostnader har alltså inte motiverat ett krav på tredjemansskydd. Det är i avtalsförhållanden mellan konsument och näringsidkare, som ett sådant krav aktualiseras.

Även om bedömningen kvarstår att det bör finnas ett tredjemansskydd för konsumenter vid småhusbyggande finns det anledning att överväga om förhållandena ändrats i något avseende sedan 2005, som gör att ett lagreglerat skydd inte längre kan motiveras.

Genom 2011 års plan- och bygglag (2010:900) ställs det högre krav på kontroller och besiktning av nya byggnader innan dessa får tas i bruk än vad den tidigare plan- och bygglagen ställde. Dessa nya krav bör öka förutsättningarna för en god byggkvalitet och ingår därmed också som en ny parameter vid bedömningen av behovet av ett kompletterande ekonomiskt konsumentskydd.

I ursprungsdirektiven har regeringen gett utredaren i uppdrag att vidareutveckla det förslag om ett differentierat byggherreansvar som föreslogs av Byggprocessutredningen i betänkandet Bygg – helt enkelt! (SOU 2008:68). Byggprocessutredningens förslag innebär bl.a. att i de fall byggherren är en konsument görs i stället entreprenören ansvarig för att byggnaden uppfyller föreskrivna krav. Med ett omvänt byggherreansvar skulle byggnadsnämnden ges en möjlighet att nyttja alla de verktyg man har för att säkerställa kvaliteten på nya byggnader direkt mot den part som har bäst förutsättningar att vidta åtgärder. Detta medför en starkare ställning för konsumenten.

Det finns mot bakgrund av de förändringar som genomförts och i ljuset av de förändringar som utredningen kan komma att föreslå anledning att ta förnyad ställning till behovet av ett lagreglerat tredjemansskydd för fullgörandet av näringsidkarens åtagande mot konsumenten vid småhusbyggande under reklamationsfristen.

Oavsett hur bedömningen av behovet av ett lagreglerat tredjemansskydd utfaller, ska ett förslag lämnas på hur ett sådant skydd skulle kunna utformas. Behovet av ett kompletterande ekonomiskt skydd för konsumenten är störst i de fall där reklamationsfristen i lagen satts till tio år. I sådana fall är risken påtaglig att närings-

idkaren, med eller utan egen avsikt, har lämnat den aktuella marknaden och därför inte längre har förmågan att fullgöra sitt åtagande. De reklamationsfrister som är aktuella är de som återfinns i 61 § konsumenttjänstlagen och i 4 kap 19 b § jordabalken.

Det konsumenterna behöver är ett reellt ekonomiskt skydd för den händelse fel (i de olika betydelser begreppet har i konsumenttjänstlagen och jordabalken) reklameras och näringsidkaren inte fullgör det som faller på denne med anledning av reklamationen. Ett typiskt fall kan vara då näringsidkaren gått i konkurs och inte kan fullgöra sitt åtagande.

### *Uppdraget*

Utredaren ska

- utreda behovet av bestämmelser för att ge konsumenter ett ekonomiskt skydd i de fall det under den lagstadgade tioåriga reklamations tiden i 61 § konsumenttjänstlagen respektive 4 kap 19 b § jordabalken uppträder ett fel eller en skada till följd av fel i ett småhus som uppförts eller byggts till av en näringsidkare (småhusentreprenad), eller som en konsument köpt av en näringsidkare och konsumenten inte får rättelse genom reklamation, och
- lämna ett förslag, inklusive författningsförslag, till hur ett sådant skydd skulle kunna utformas.

Utredaren ska vid utformningen av skyddet utgå från att lagen (1993:320) om byggfelsförsäkring m.m. upphävs och att bestämmelserna om färdigställandeskydd överförs i en ny lag.

Regeringen lämnar åt utredaren att göra avvägningen mellan skyddets omfattning och utformning å ena sidan, och kostnaderna för att upprätthålla det skydd som föreslås å den andra. Det förslag som lämnas får inte innebära förändringar av reglerna om t.ex. felansvar i jordabalken och konsumenttjänstlagen eller av ansvarsfördelningen i övrigt mellan konsument och näringsidkare enligt dessa lagar.

Som underlag för utredningen av behovet av lagregler, liksom vid utformningen av förslaget, ska utredaren ta del av och självständigt värdera de synpunkter som lämnats i remissvaren på Ds 2011:2.

### **Konsekvensbeskrivningar och samråd**

Det som sägs om konsekvensbeskrivning och samråd i ursprungsdirektiven gäller i tillämpliga delar också dessa tilläggsdirektiv.

### **Redovisning av uppdragen**

Tilläggsuppdraget och frågan, i ursprungsdirektiven, om att utreda förutsättningarna att dela upp byggherreansvaret på olika aktörer i byggprocessen ska redovisas senast den 1 februari 2013. Övriga frågor i ursprungsdirektiven ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 december 2012.

(Socialdepartementet)

# Kommunenkät

– Diagram

2012-06-15



Statistiska centralbyrån    Statistics Sweden

SCB, Stockholm  
08-506 940 00

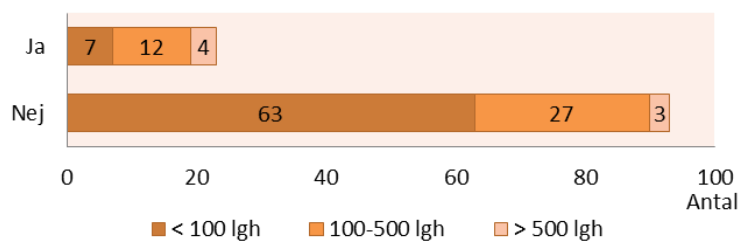
SCB, Örebro  
019-17 60 00

[www.scb.se](http://www.scb.se)

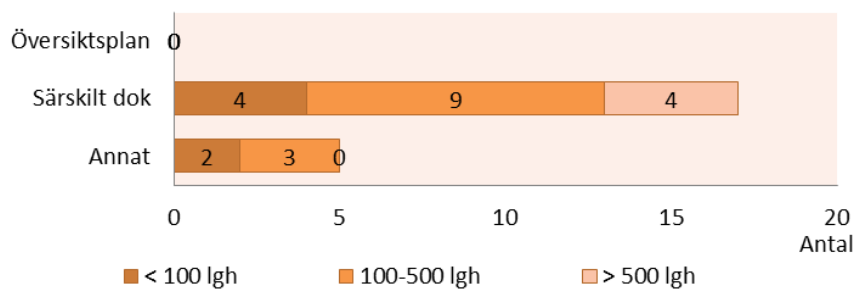
## Del A

Här ställs frågor om eventuell förekomst av kommunala särkrav t.ex. i form av miljöprogram etc. I de fall sådana finns ställs följdfrågor om hur kraven tillämpas och eventuella kopplingar till detalplaner och avtal.

- 1) Tillämpar kommunen i dagsläget någon typ av egna riktlinjer vad gäller tekniska egenskapskrav på bostadsbyggnader utöver Boverkets föreskrifter (gällande energihushållning, tillgänglighet, ljudnivåer m.m.)

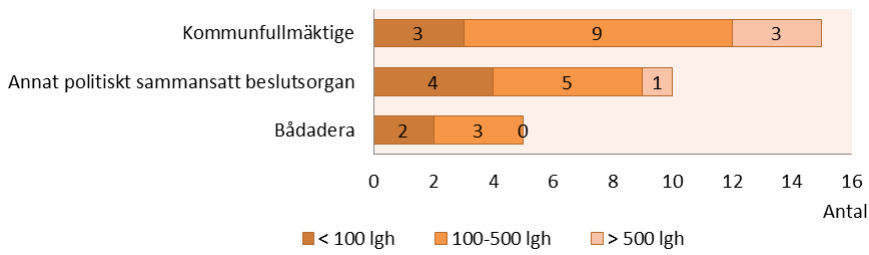


- 2a) Har dessa riktlinjer formen av formuleringar i översiktsplan, särskilt dokument eller något annat?

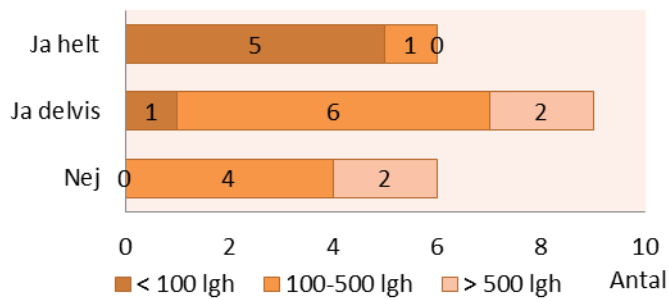




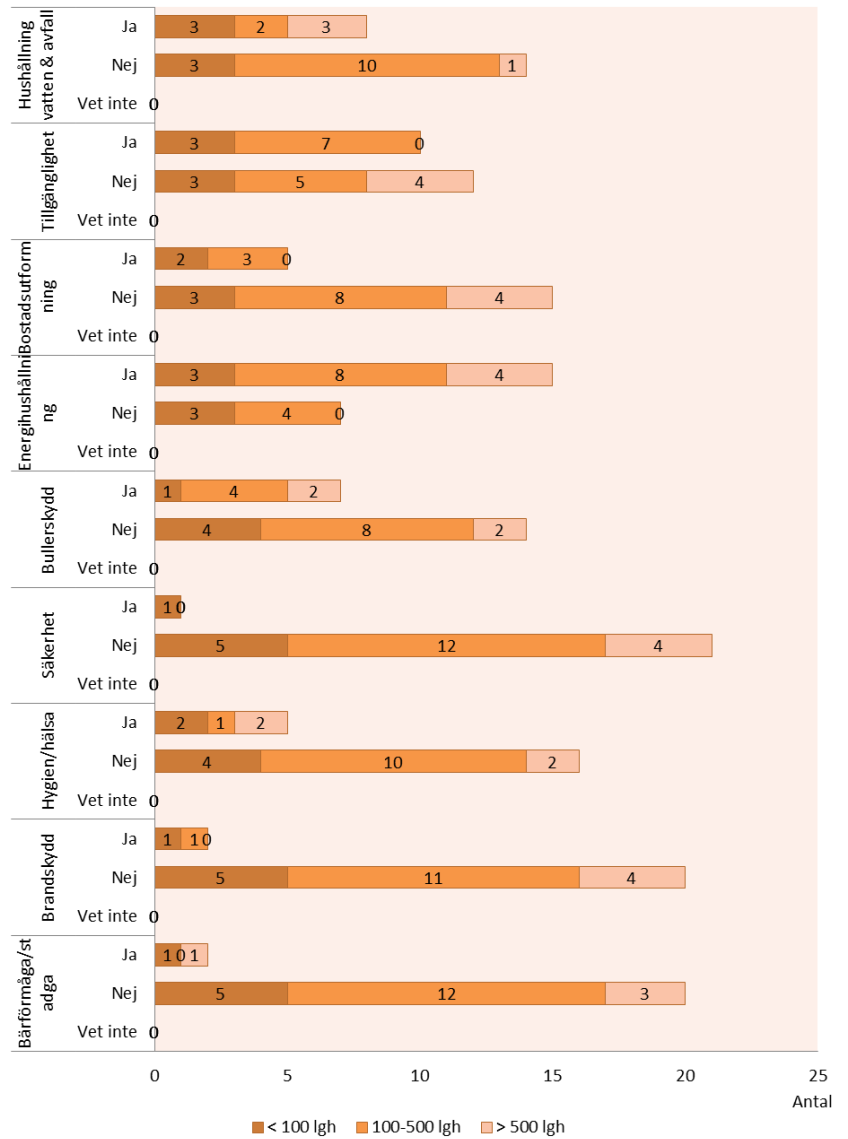
2b-c) Har dessa riktlinjer/dokument antagits av kommunfullmäktige eller annat politiskt sammansatt beslutsorgan?



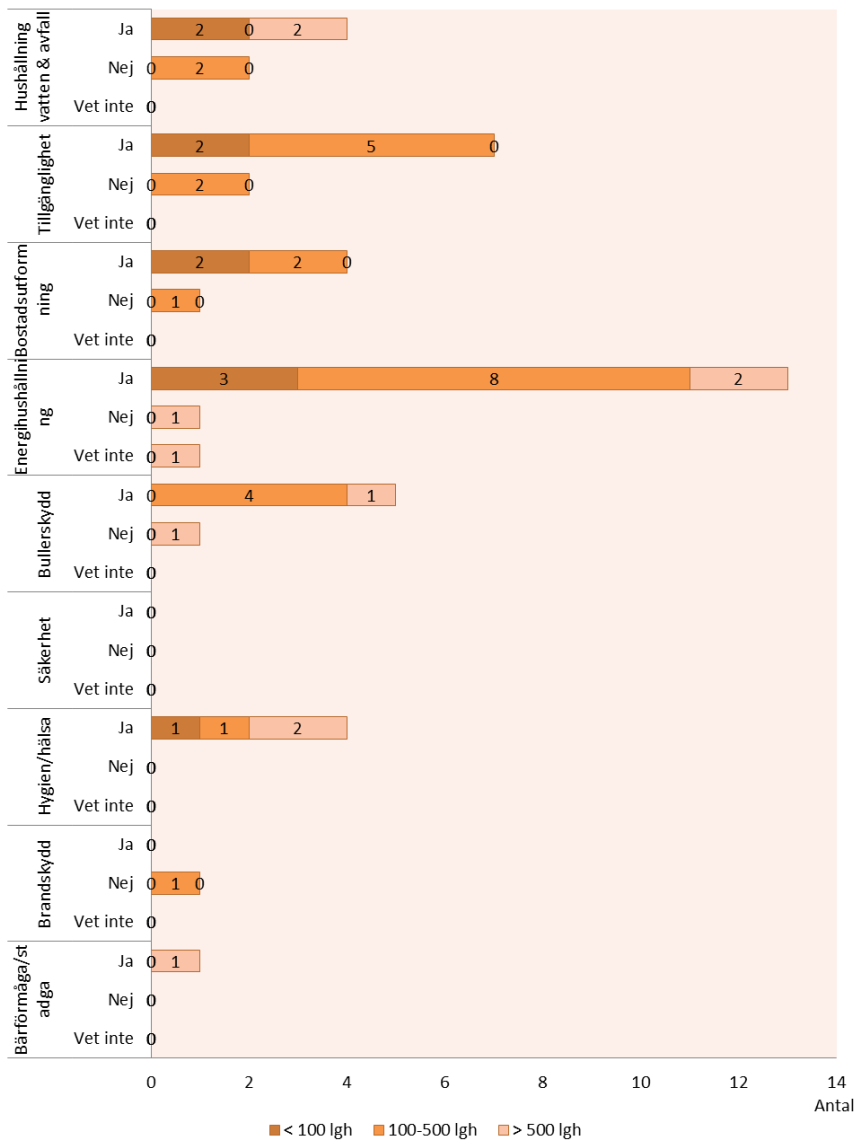
3) I vilken utsträckning tar byggnadsnämnden hänsyn till dessa riktlinjer/dokument i sitt arbete med bygglov och byggkontroll?



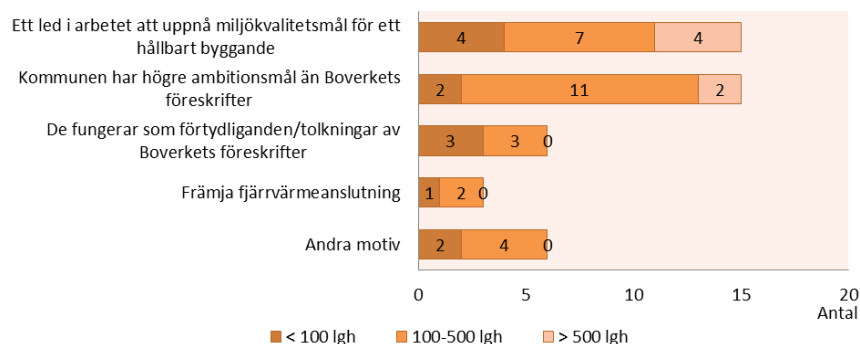
4a-i) Nu kommer frågor om vilka ämnesområden som behandlas i dessa riktlinjer/dokument



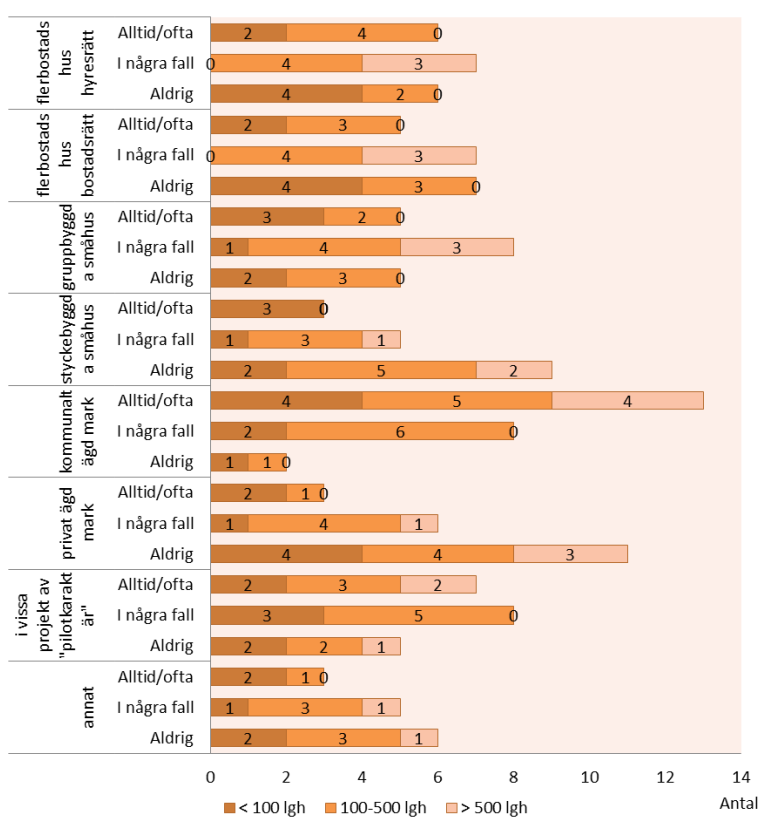
4a-i) Forts. Är kraven högre än i de föreskrifter från Boverket som gällt till utgången av 2011?



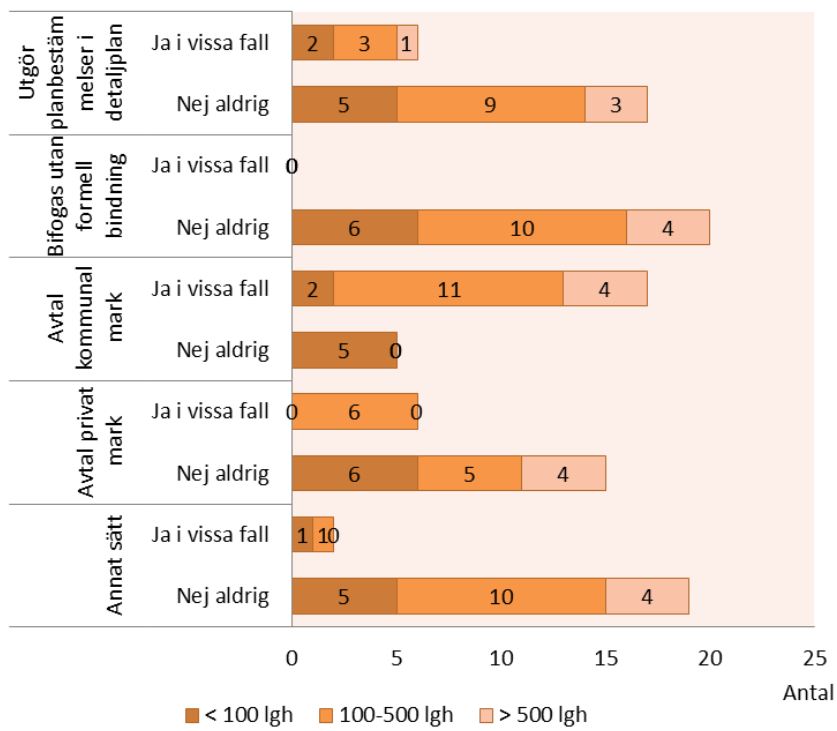
**5) Vilka är motiven till att kommunen tagit fram nämnda riktlinjer/dokument vad det gäller tekniska egenskapskrav på byggnader? (Flera alternativ kan väljas)**



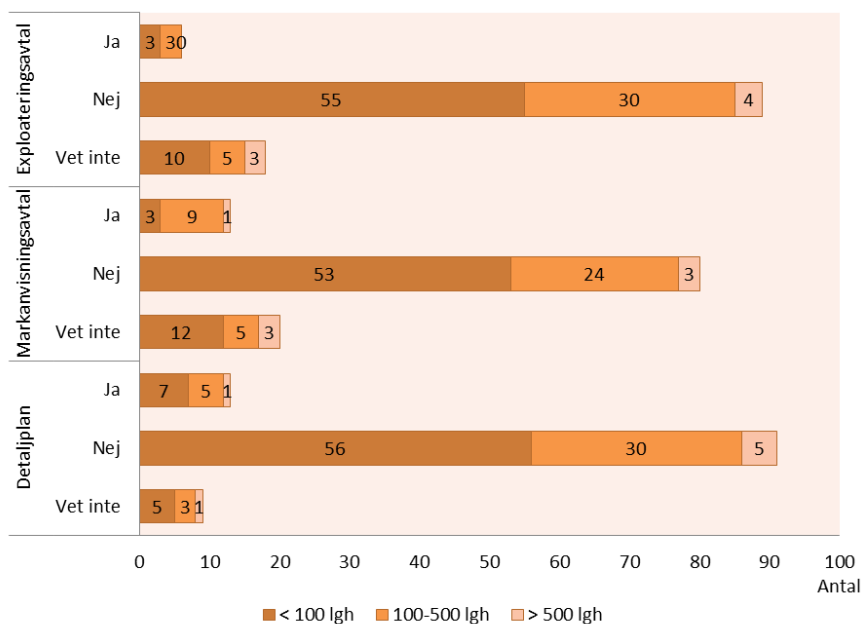
**6) Hur ofta tillämpas kommunens riktlinjer/dokument när det gäller...**



7a-e) Nu kommer några frågor om hur kommunens riktlinjer vad gäller tekniska egenskapskrav på byggnader kopplas till detaljplaner och avtal

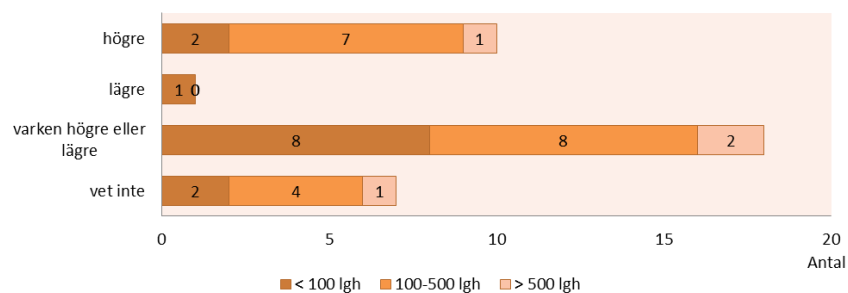


**8-10) Nu kommer några frågor om det förekommer tekniska egenskapskrav i kommunens detaljplan, markanvisningsavtal eller exploateringsavtal utan att avtalet hänvisar till särskilda riktlinjer**

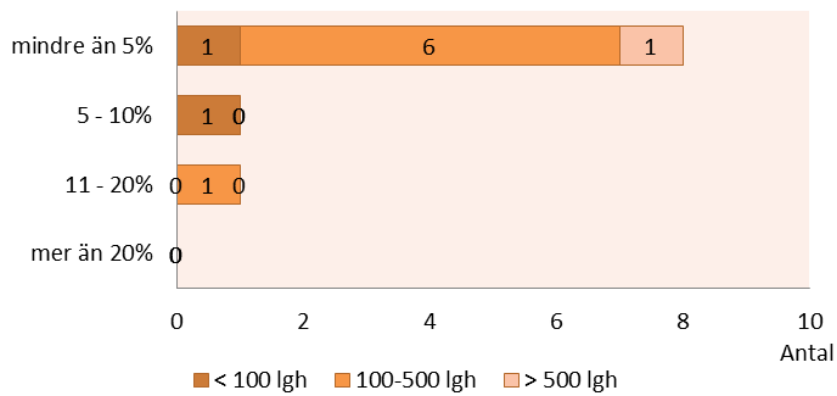


**11) Anser du att kommunens särkrav gällande byggnaders tekniska egenskaper medfört högre eller lägre byggkostnad\* jämfört med byggande enligt Boverkets föreskrifter?**

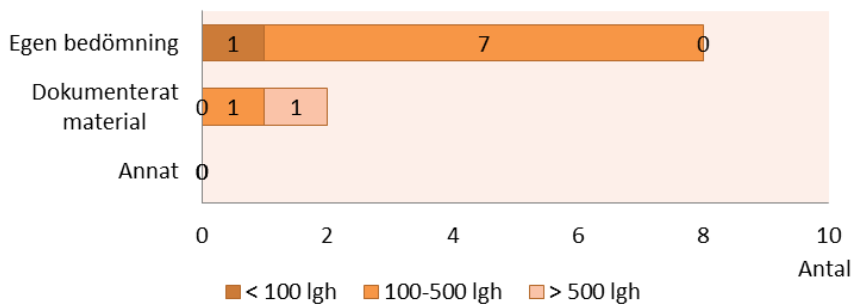
\*=Kostnader för att uppföra byggnadskroppen inklusive installationer. Dvs. en eventuell fördyring ska inte sättas i relation till total produktionskostnad där markpris och kommunala taxor ingår.



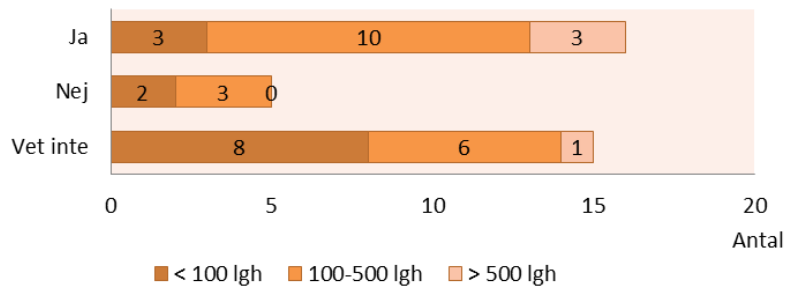
## 11b) Hur stor skulle ni uppskatta att kostnadsökningen är?



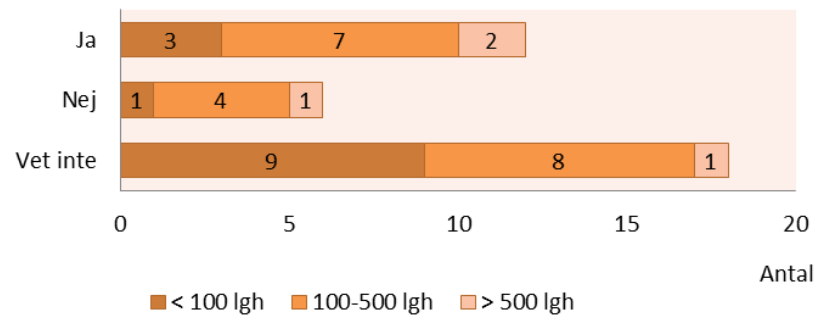
## 11c) Vad baseras denna uppskattning på?



## 12a) Har de kommunala särkraven gällande byggnaders tekniska egenskaper som kommunen tillämpat bidragit till uppfyllande av miljökvalitetsmål för ett hållbart byggande?



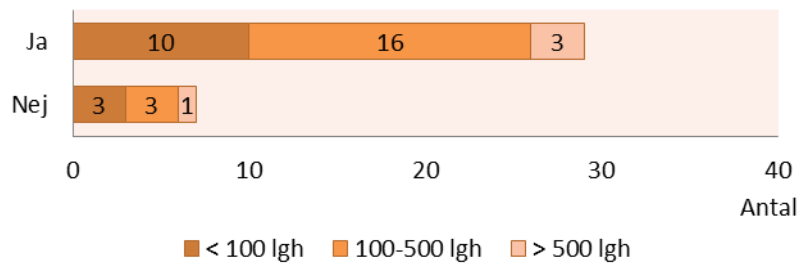
12b) Har de kommunala särkraven gällande byggnaders tekniska egenskaper som kommunen tillämpat givit andra effekter?



## Del B

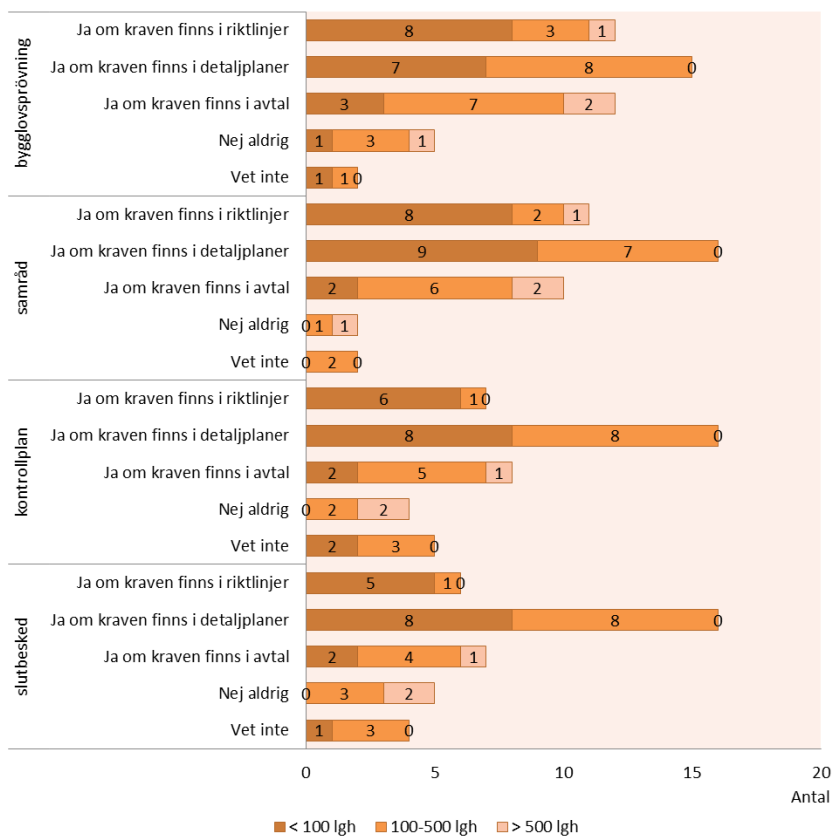
Här ställs frågor om kommunens prövning och kontroll av tekniska egenskapskrav. Dels vad gäller uppföljning av kommunens eventuella särkrav dels frågor om tolkning av Boverkets föreskrifter.

13) Följs efterlevnaden av "särkraven" upp (vid bygglov, byggkontroll, bevakning av villkor i avtal etc.)?

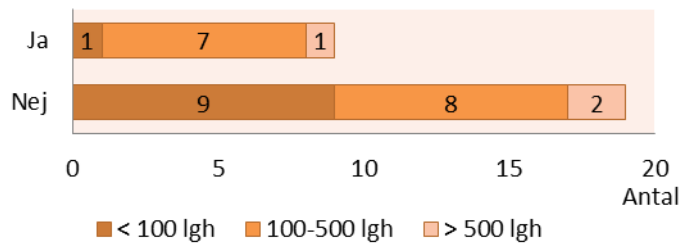




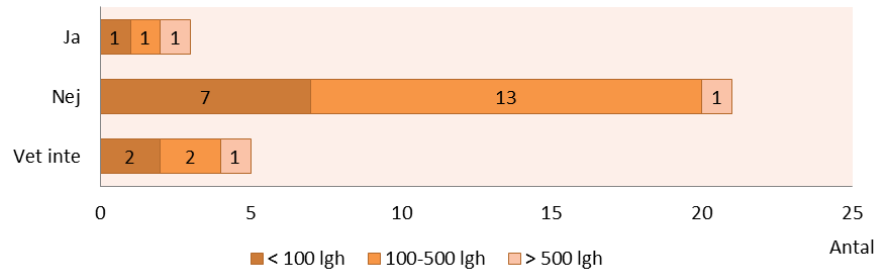
13.1a-d) Följs efterlevnaden upp genom underlag vid...



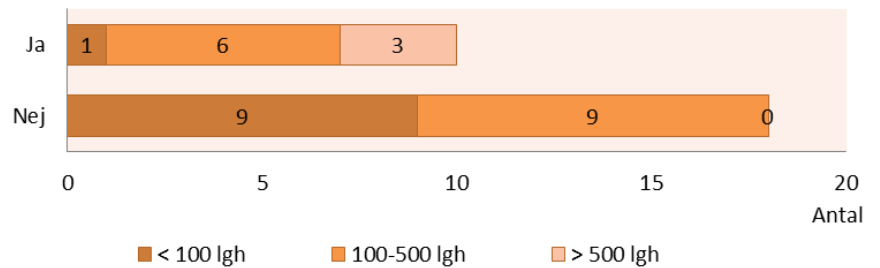
13.2) Följs kraven följs upp på annat sätt (t.ex. av annan personal än de som arbetar med bygglov och byggkontroll enligt PBL)?



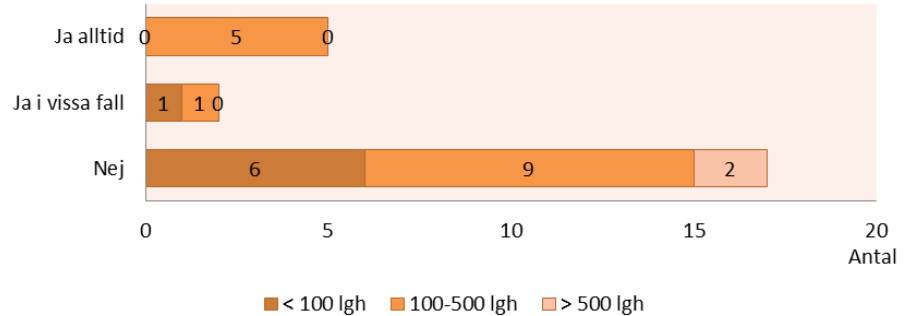
## 13.3) Är det några krav som det läggs speciellt stora resurser på att följa upp?



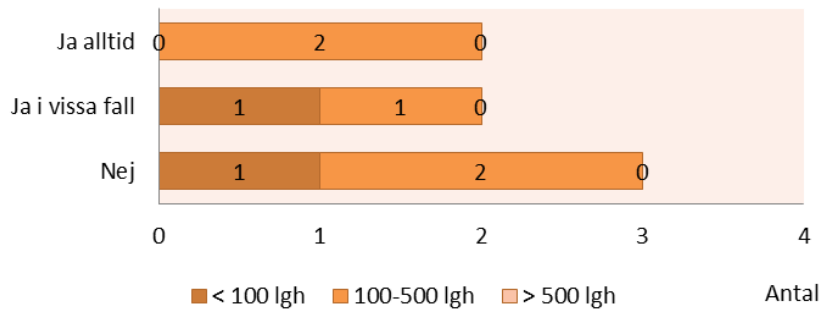
## 13.4) Är det någon skillnad i uppföljningen/kontrollen beroende på om byggandet sker på privat mark respektive kommunal mark (markanvisning eller tomtkö)?



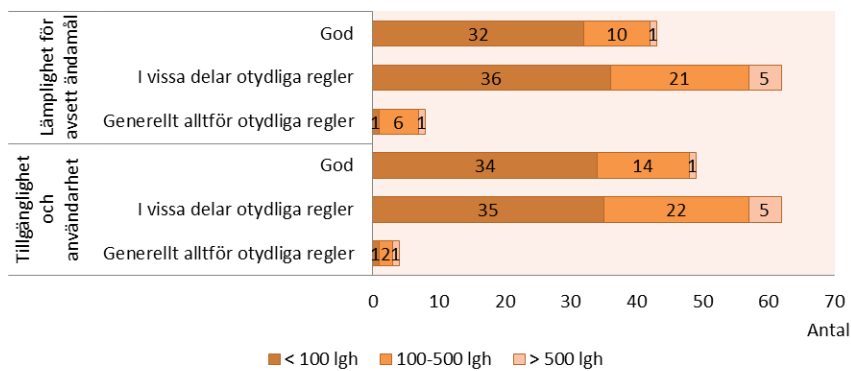
## 13.5a) I de fall särkrav ställs i avtal – har avtalen vitesklausuler som ska säkra att kraven följs?



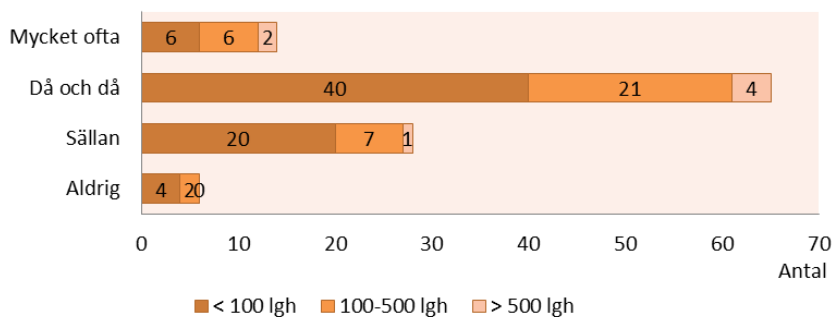
13.5b) I de fall särkrav ställs i avtal som har vitesklausuler och kommunen konstaterar avvikelser från kraven, går kommunen då vidare och fullföljer vitesklausulen?



14a-b) Hur bedömer ni tydligheten i Boverkets föreskrifter vad gäller...



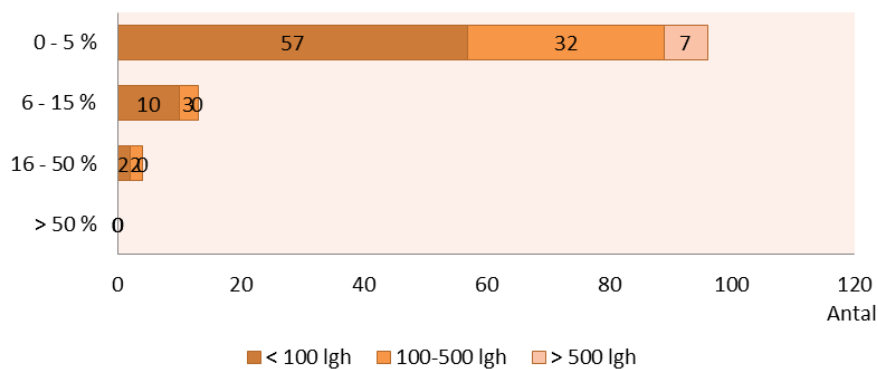
**14c) Hur ofta får byggnadsnämnden frågor om hur tekniska egenskapskrav ska tolkas och/eller frågor om andra lösningar än rådtexten?**



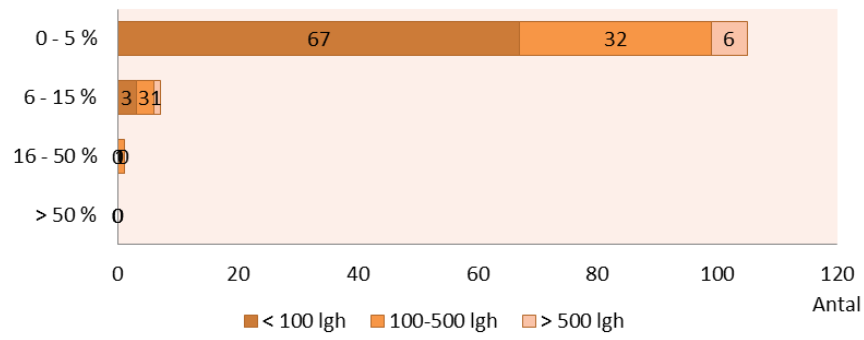
## Del C

*Här ställs frågor om rättelseförelägganden enligt PBL och om förslaget att byggnadsnämnden i vissa fall ska rikta ett rättelseföreläggande till annan än byggherren/fastighetsägaren.*

**15a) Hur ofta förekommer situationer då byggnadsnämnden har grund för att besluta om rättelse på grund av avvikelse från beviljat lov eller från samhällets föreskrifter? (I samband med uppförande, tillbyggnad, ändring eller ombyggnad av en-och tvåbostadshus eller nybyggnad för bostadsrättsförening)**



## 15b) Hur ofta förekommer i praktiken sådana ingripanden?



16–18) Här ställs frågor om tre alternativ för utformning av lagregler om rättelseförelägganden riktade till den som utfört arbetet

