

Klimatkommunerna och Sveriges Ekokommuners remissvar på lagpromemorian *Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar (S2013/6411/PBB)*

Sammanfattning

Kommunerna är oundgängliga kuggar i Sveriges miljö- och klimatarbete, och det är ofta på lokal nivå som kreativa lösningar tas fram för att driva Sveriges miljöarbete framåt. Att stoppa kommuner som vill främja ett energieffektivt byggande på egen mark är att ta bort ett viktigt verktyg för lokalt utvecklingsarbete, och rimmar mycket illa med energi- och klimatmål på nationell nivå och i EU. Klimatkommunerna och Sveriges Ekokommuner (110 kommuner, fyra landsting och en region) anser att förslaget bör avstyrkas.

Promemorians lagförslag har sitt ursprung i Bygghälsoutredningen, som kritiserats av många i sammanhanget viktiga aktörer. Några exempel på brister är att utredningen inte föregicks av någon analys om vad som faktiskt är huvudskälen till att det byggs för få bostäder (SKL), att en analys av vilken effekt energisnåla bostäder har på den långsiktiga samhällsutvecklingen saknades, att beräkningarna i utredningen inte baserades på verkliga byggprojekt (utan istället på teoretiska studier och grova uppskattningar), att minskade livscykelkostnader förbisågs helt, samt att utredningen misslyckades med att svara på frågan huruvida den förmodade kostnadsökningen är ett problem; om dessa merkostnader verkligen leder till att färre bostäder byggs. Lagpromemorians förslag vilar med andra ord på mycket ostadig grund.

Ingen tvingar kommunerna att ställa energikrav utöver BBR:s nivåer. Detta betyder att kommuner som har svårt att få bostäder byggda kan låta bli att ställa högre krav, och kommuner som kan ställa egna krav och samtidigt tillgodose bostadsbehoven kan göra detta. Klimatkommunerna och Sveriges Ekokommuner ser inte att en lagändring skulle leda till varken billigare eller fler bostäder.

Klimatkommunerna och Sveriges Ekokommuner ser, utöver dessa allmänna brister, även en rad specifika problem med promemorians lagförslag (dessa beskrivs senare i remissvaret):

- Sveriges teknikutveckling riskerar att avstanna om inte någon annan instans tvingar fram en förbättring av byggnaders miljöprestanda. Detta leder till en försämrad internationell konkurrenskraft på den allt viktigare miljöteknikmarknaden.
- Utredningen omfattar endast bostäder, men förslaget omfattar alla byggnadsverk enligt 6 kap PBL. Promemorian beskriver inte vilka konsekvenser det kan ge.
- Vad som är att räkna som ett tekniskt egenskapskrav respektive ett utformningskrav är inte heller tydligt. Det är olämpligt att en avtalsklausul kan komma att vara oklar till sin rättsverkan och beroende av sådana bedömningar av vad som är tillåtet och inte.
- Kommunen agerar inte nödvändigtvis i egenskap av planmyndighet när den ställer krav. Högre krav än BBR kan ställas mellan två parter vid en marköverlåtelse, till skillnad från vad promemorian anser.

- När Boverkets allmänna råd hänvisar till standarder är dessa dels upphovsrättsligt skyddade, dels beslutas de av icke lagstiftande organ. Att de allmänna råden med dessa hänvisningar sålunda blir tvingande strider mot legalitetsprincipen.
- Avslutningsvis kan sägas att det är anmärkningsvärt att departementet återigen har satt en mycket kort svarstid på en remiss med förslag som, om de genomförs, kommer att få stora effekter på stadsutvecklingen.

Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian innehåller ett förslag till ändring i 8 kap 4 § plan- och bygglagen, PBL. Förslaget säger att en kommun inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, genomförande av detaljplaner och andra ärenden enligt plan- och bygglagen, PBL. Om en kommun ändå ställer denna typ av krav är dessa utan verkan. Förslaget i Byggkravsutredningen var att kommunala "särkrav" skulle förbjudas i vissa avtal men promemorian justerar det till att regleringen nu ska gälla generellt när kommunen tillämpar PBL i egenskap av myndighet. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. Promemorian innehåller även ett förslag till ny lag om kommunala markanvisningar, som vi inte kommenterar i detta remissvar.

Våra synpunkter på lagförslaget

Klimatkommunerna och Sveriges Ekokommuner (110 kommuner, fyra landsting och en region) arbetar aktivt för en omställning till ett mer energieffektivt och klimatsmart samhälle. Kommunerna är oumbärliga kuggar i Sveriges miljö- och klimatarbete. Att stoppa kommuner som vill främja ett energieffektivt byggande på egen mark är att ta bort ett betydelsefullt verktyg för lokalt utvecklingsarbete, och rimmar mycket illa med energi- och klimatmål på nationell nivå och i EU. Klimatkommunerna och Sveriges Ekokommuner anser därför att förslaget bör avstyrkas.

Bakåtsträvande och visionslöst på ostadig grund

Promemorians lagförslag har sitt ursprung i Byggkravsutredningen, som har kritiserats av många i sammanhanget viktiga aktörer. Utredningen har från starten präglats av att vara bakåtsträvande och visionslös, möjligen frånsett en önskan att öka byggandet, med en total avsaknad av idéer om hur byggandet kan utvecklas för att bidra till energi- och klimatmålen, något som är helt nödvändigt om Sverige ska kunna leva upp till EU:s direktiv om nära nollenergihus (2010/31/EU). Resonemang om vad som ska förbjudas och stoppas har däremot fått mycket utrymme i utredningen, även om dessa vilar på en svag grund. Bland annat påpekade Sveriges Kommuner och Landsting att utredningen inte föregicks av någon analys om vad som faktiskt är huvudskälen till att det byggs för få bostäder. Den undersökte inte heller vilken effekt energisnåla bostäder har på den långsiktiga samhällsutvecklingen. En annan allvarlig brist är att utredningen inte baserade sina beräkningar på verkliga byggprojekt, utan istället byggde sina kalkyler på teoretiska studier och grova uppskattningar. Minskade livscykelkostnader till följd av minskad energiförbrukning förbisågs helt. Lagpromemorians förslag om att inskränka den kommunala självstyrelsen vilar med andra ord på ostadig grund.

Enligt kritiker av kommunala energikrav vid byggande på kommunal mark är kraven ineffektiva och det vore mer ändamålsenligt att begränsa antalet utsläppsrätter eller att öka skatten på koldioxid

för att uppnå klimatmålet. Detta må stämma, men det är ju just som en reaktion på bristen på tillräckliga åtgärder av den här typen från nationellt håll som kommunernas energikrav uppkommit!

Lagförslag utan önskad effekt?

Ett av huvudsyftena med byggkravsutredningen och lagförslaget anges vara att skapa förutsättningar för att öka bostadsbyggandet. Men utredningen misslyckades med att leda i bevis huruvida den förmodade kostnadsökningen är ett problem; om dessa merkostnader verkligen leder till att färre bostäder byggs. Ingen tvingar kommunerna att ställa energikrav utöver BBR:s (förhållandevis generösa) nivåer. Detta betyder att kommuner som har svårt att få bostäder byggda kan låta bli att ställa krav utöver BBR, och kommuner som kan ställa högre krav och ändå tillgodose bostadsbehoven kan göra detta.

Klimatkommunerna och Sveriges Ekokommuner ser inte hur promemorians förslag skulle leda till varken billigare eller fler bostäder. Resultatet kan istället förväntas bli dyrare löpande kostnader, bland annat för uppvärmning. Dessutom kan det leda till en motvilja från kommunerna att sälja mark. Det är viktigt att kommunerna får behålla sina möjligheter att arbeta för en smartare användning av energi och naturresurser, genom bland annat krav på energieffektivitet i byggnader.

Oklara avgränsningar

Utredningen omfattar endast bostäder, men förslaget omfattar alla byggnadsverk vad gäller tekniska egenskaper enligt 6 kap PBL. Hit hör så olika byggnationer som t.ex. shoppingcenter, vindkraftverk, murar och bullerplank. Promemorian – som är helt inriktad på bostäder - berör inte detta och beskriver inte vilka konsekvenser det kan ge.

Vad som är att räkna som ett tekniskt egenskapskrav respektive ett utformningskrav är inte heller tydligt. Lagförslaget avser tekniska egenskapskrav, inte utformningskrav, och i promemorian anges: *”Det bör understrykas att den föreslagna regleringen inte påverkar kommunens möjligheter att ange krav på utformningen av vissa byggnadsverk. En kommun kan även i fortsättningen ställa krav på att en byggnad t.ex. ska ha fasader av trä eller glas.”* . Ett exempel när det kan bli oklart vad som gäller är s.k. gröna tak (sedumtak) – krav på sådana kan tolkas såväl som ett utformningskrav som ett egenskapskrav. Det kan dessutom vara ett egenskapskrav som är tillåtet, eftersom kravet kan behövas p.g.a. platsens förutsättningar (behov av dagvattenhantering, minskad översvämningsrisk, temperaturminskande effekt). Det är olämpligt att en avtalsklausul kan komma att vara oklar till sin rättsverkan och beroende av sådana bedömningar.

Kommunen – inte alltid planmyndighet

På sidan 10 anges *”att kommunen i dessa fall agerar i egenskap av planmyndighet vinner stöd av att det inte torde förekomma att någon annan fastighetsägare ställer krav på att köparen endast får köpa mark om denne inte förbinder sig att kommande bebyggelse ska utföras med sådana tekniska egenskaper som går längre än vad PBF och BBR kräver”*. Detta stämmer inte. Högre krav än BBR kan ställas mellan två parter vid en marköverlåtelse, till skillnad från vad promemorian anser. Som exempel på där privata aktörer agerar på liknande sätt är t ex Masthusen i Malmö där fastighetsägaren utvecklar sin mark i ett storkvarter och certifierar området enligt BREEAM Community. När markägaren säljer av tomter ställer den krav på att köparen följer BREEAM Community.

Sveriges teknikutveckling riskerar att avstanna

När kommunerna förhindras att genomföra "spetsprojekt" för en förbättring av byggnaders miljöprestanda, måste någon annan instans tvinga fram detta för att inte Sveriges teknikutveckling inom området ska avstanna. Lagpromemorian nämner inte rådet under Boverket, som utredningen föreslog, utan föreslår bara att Boverket får i uppdrag att ta fram hårdare energikrav i byggreglerna. Skärpta energikrav är positivt, men inte ensamt tillräckligt för ett kraftfullt miljöarbete.

Standarder i BBR

När Boverkets allmänna råd hänvisar till standarder är dessa dels upphovsrättsligt skyddade (ska köpas för att man ska få tillgång till dem), dels beslutas de av icke lagstiftande organ. Att de allmänna råden med dessa hänvisningar sålunda blir tvingande strider mot legalitetsprincipen.

Kort svarstid trots stora konsekvenser - igen

Avslutningsvis kan sägas att det är anmärkningsvärt att departementet återigen har satt en mycket kort svarstid på en remiss med förslag som, om de genomförs, kommer att få stora effekter på stadsutvecklingen.



Karin Thomasson

Ordförande, Klimatkommunerna



Lars Thunberg

Ordförande, Sveriges Ekokommuner