

Remiss SOU 2012:86

Regeringskansliet
Socialdepartementet
Plan-, bygg- och bostadsenheten
Ludvig Lundgren

REMISSYTTRANDE

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

Svenska Teknik&Designföretagen (STD-företagen) ber att få lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Byggekostnadsutredningens har klara brister då utredningsdirektivet har ett alltför snävt fokus och inte angripit frågan ur ett systemperspektiv. Utredaren har uppdraget att studera byggandets produktionskostnader och tar inte hänsyn dess totalkostnad i form av livscykelkostnad. Det valda angreppssättet och brister i underlag har lett till felaktiga slutsatser och rekommendationer.

Utredningens bedömning av ökade byggekostnader till följd av kommunala miljö- och energikrav är felaktig då den bl.a. inte beaktar sänkta livscykelkostnader för energieffektiva byggnader eller ett giftfritt byggande.

STD-företagen motsätter sig utredarens rekommendation att införa en stoppregel. De så kallade kommunala särkraven ska inte förbjudas, men kommunerna ska uppmanas att samordna sina krav. SKL arbetar redan med sådan samordning och detta bör stimuleras ytterligare.

Effektivare byggprocesser behövs. Men utredningens förslag kommer att, i motsats till regeringens ambition, förlänga och försvåra planprocessen och göra den mindre förutsebar.

Viktiga slutsatser

- Utredningen har angripit frågan utan systemperspektiv samt med ett för snävt fokus, vilket leder till felaktiga slutsatser och rekommendationer.
- Vitala aktörer såsom arkitekt- och konsultbranschen samt berörda myndigheter som Energimyndigheten har ej involverats i utredningsarbetet.
- Det saknas en analys av om kraven i Boverkets byggregler ligger rätt i nivå. Och varför kommuner ställer särkrav.

- Utredningen har ej tagit hänsyn till de samhälleliga energi- och klimatmålen.
- En stoppbestämmelse för kommunala särkrav hämmar både en byggindustrins utveckling och motverkar dess konkurrenskraft och utveckling av ny klimatsmart teknik.
- Den föreslagna stoppbestämmelsen innebär inskränkningar i den kommunala självbestämmanderätten. Detta är olyckligt eftersom den kommunala självbestämmanderätten är en av drivkrafterna i samhällsutvecklingen.
- Utredningens analys berör byggkostnader för småhus och kan ej användas för långtgående slutsatser kring flerbostadshus.

Utredningens angreppssätt, brister och underlag

1. För snävt fokus

Byggkostnadsutredningens syfte är lovvärt. Ökat bostadsbyggande och minskade byggkostnader är önskvärda. Men utredningsdirektivet har ett alltför snävt fokus. Utredaren ska enligt direktivet studera byggandets produktionskostnader, inte dess totalkostnad i form av livscykelkostnad. Utredningen hade, trots utredningsdirektivets alltför snäva fokus, kunnat ta initiativ till att vidga perspektivet och ge en bild som bättre överensstämmer med verkligheten. Man har dock valt att strikt följa sina direktiv och baserat sin analys på *bedömningar* av investeringskostnader.

Frågan om att få till stånd ett ökat bostadsbyggande är alltför komplex för att den ska låta sig analyseras med byggkostnaderna som enda parameter. Det är en rad andra faktorer som måste tas med i en sådan analys, det gäller såväl positiva som negativa effekter. Bland faktorer som har utelämnats i utredningen är livscykelkostnadsberäkning, värdering av minskade driftkostnader och minskad miljöpåverkan tack vare effektivare energianvändning, positiva effekter i form av den riskminimering som en lägre energianvändning i byggnaderna ger, minskat användande av miljö- och hälsoskadliga kemikalier, minskade avfallsmängder och andra långsiktiga effekter och minskade samhällskostnader som skärpt kravställande och de så kallade särkraven leder till.

Inte heller har värdet och effekterna av ambitiösa kommuners långsiktiga arbete och engagemang för hållbar samhällsutveckling tagits hänsyn till i utredningens bedömningsgrunder.

2. Utredningens kartläggning brister ur systemperspektiv

Den analysmetodik som redovisas i utredningen brister såväl avseende frågans komplexitet som i transparens. Frågan behöver angripas ur ett systemperspektiv där effekterna av kommunernas krav och en värdering av de positiva och negativa effekterna görs vad gäller bl.a. minskad miljöpåverkans värde, driftkostnader, nyttjande av befintlig infrastruktur och försörjningssystem, kommunal profilering, anpassning till lokala förutsättningar, samhällsengagemang, arbetstillfällen m.m.

Även en utvärdering av om kraven i Boverkets byggregler ligger rätt i nivå måste ingå i analysen. Utan att analysera dessa parametrar är det omöjligt att dra några som helst slutsatser om byggkostnader och dess betydelse.

Om kostnader inte utreds ur ett helhetsperspektiv och hänsyn till systemeffekter tas så kan slutsatserna bli helt felaktiga och vilseledande t.ex. kan välisolerade väggar och fönster med högre energiprestanda medföra att radiatorsystem inte behövs. Det ökar kostnaderna för enskilda byggnadskomponenter, men den totala byggkostnaden minskar. Det gör även drifts- och underhållskostnader.

3. Brister i underlag

Den enkät som ligger som underlag för utredningens analys berör byggkostnader för småhus. Inga långtgående jämförelser kan göras för byggkostnader för flerbostadshus, och inte heller för lokaler, baserat på antaganden om byggkostnader för småhus. Det krävs dessutom verkliga, dokumenterade värden för att korrekta slutsatser ska kunna dras. Inte upplevda antaganden. Även den statistiska signifikansen kan ifrågasättas med hänvisning till svarsandelen på den använda enkäten.

Vi delar utredningen syn att det underlag om krav på byggnaders energianvändning som finns tillgängliga är otillräckligt. Med anledning av denna brist hade det dock varit rimligt att anta att utredningen skulle ta till sig allt underlag som dock har tagits fram i ärendet. I referensförteckningen saknar vi t.ex. det material som på Energimyndighetens uppdrag har tagits fram av CIT och WSP, och det underlag som presenterades i regeringens skrivelse 2011/12:231 om nära-nollenergibyggnader.

Det saknas också en analys av samhällets behov av att ställa krav på tillgänglighet som går längre än kraven i de nuvarande byggreglerna och ett främjande av möjligheter till kvarboende för äldre. Ett sådant förslag skulle kunna skapa flexibilitet och minska framtida kostnader för bostadsanpassning.

I utredningen anges en samlad kostnad för alla krav som kommunerna ställer. För att få en bättre bild bör kraven studeras var för sig vad gäller kostnader för investering och drift samt vilka positiva konsekvenser dessa medför. Olika krav är olika kostnadsdrivande samt har olika grund vad gäller syfte, investering, effekt och förväntad avkastning. Att addera dem till en post ger en felaktig bild.

4. Flera vitala parter är inte representerade i utredningen

Utredningen har brustit i att involvera och ta in information från relevanta aktörer i utredningsarbetet som skulle ha kunnat hantera en del av undersökningens brister. Varken Energimyndigheten eller representanter för STD-företagen har varit företrädare i utredningens expertgrupp. Energimyndigheten har en viktig roll som sektorsansvarig för energifrågor, och flera av de frågor som tas upp i utredningen behöver lösas i samråd mellan Energimyndigheten och Boverket. Arkitekt- och konsultbranschen har en avgörande roll som kunskapsbärare, möjliggörare, samhällsplanerare och konstruktörer av de byggnader,

systemlösningar, energi och försörjningssystem, infrastruktur m.m. som utredningen har i uppgift att analysera.

5. Det krävs fördjupad utredning kring varför kommuner ställer särkrav

För att komma till klarhet med frågorna kring kommunala särkrav och deras effekter på byggkostnader skulle det vara värdefullt att genomföra en kartläggning av kommunernas drivkrafter till detta. Många svenska kommuner upplever idag att de nationella kraven inte räcker till för att nå våra samhällliga mål avseende bl.a. klimat och energi. Med mer ambitiösa nationella miljö- och energikrav skulle kommunerna sannolikt inte i samma utsträckning som idag känna att de behöver bidra med egna skarpare krav. Det finns även andra drivkrafter, lokala förutsättningar, profilering, engagemang och krav från boende som är vitala för projektens attraktivitet och finansiering.

Många andra länder har mer ambitiösa energi- och klimatrelaterade krav som i flera fall har aviserats långt i förväg. Det bidrar till att på ett kostnadseffektivt sätt skapa långsiktig hållbarhet.

6. Avsaknad av hänsyn till energi- och klimatmål samt EU-direktiv

Utredningsdirektivets snäva fokus är särskilt anmärkningsvärt med tanke på att två av våra viktigaste samhällliga energi- och klimatmål är minskade utsläpp av CO₂ och ökad försörjningstrygghet för energi. Utredningen saknar också koppling till EG-direktiven om energieffektivisering, där bl.a. den offentliga sektorns roll pekas ut som särskilt väsentlig för ett hållbart energisystem.

Det långsiktiga arbetet med att nå de samhällliga målen för år 2020 och 2050 måste skyndas på. För att det ska ske i realiteteten måste kommunernas ambitiösa arbete med hållbar utveckling underlättas, inte försvåras. Den offentliga sektorn ska gå före, och de ambitiösa kommunerna stimulerar varandra. Det leder till stora viktiga steg mot hållbar utveckling. Flera av våra svenska kommuner har också tagit plats som internationella föredömen när det gäller hållbar utveckling.

7. Markttilldelning och markkostnad av avgörande betydelse

En annan parameter av stor betydelse för byggkostnaderna är markpriserna. Det finns aktuella exempel på nybyggnad där markkostnaden motsvarar ungefär 40 procent av den totala byggkostnaden. Det är en mångfalt större andel av de totala byggkostnaderna än den av utredningen hävdade merkostnaden till följd av kommunala särkrav, och en viktigare komponent att analysera när det gäller byggkostnader än de frågor som redovisas i utredningen. En djupare analys av tilldelning, kravställande, stadsplanering, samprojektering av infrastruktur m.m. är av avgörande betydelse för att kunna bedöma byggkostnaderna.

Konsekvenser av utredningens åtgärdsförslag

1. Konsekvensanalys

Utredningens konsekvensanalys är otillräcklig, ensidig och ofullständig. Inga långgående slutsatser om byggkostnader kan dras baserat på det material som redovisas i utredningen. Erfarenheter visar att ökade krav inledningsvis kan innebära ökade investeringar, men över tid inträffar så kallade lärkurve-effekter. Det vill säga att merkostnaderna successivt sjunker i takt med att den nya tekniken får en större marknadspenetration.

Utredningen för också fram synpunkten att de kommunala särkraven försvårar för utveckling av industriella koncept. Det finns idag metoder för byggföretagen att hantera olika krav på ett modulärt, skalbart och rationellt sätt. Byggföretagen är väl medvetna om olika förekommande krav och genom välja att uppfylla de strängaste kan man säkerställa att alla förekommande krav uppfylls.

Byggföretag som inte kan hantera olika kravnivåer kan i princip inte vara verksamma i flera olika länder. Dessutom förtjänar det att påpekas att många av de svenska byggföretagen tidigare har förespråkat mer ambitiösa energikrav i de nationella byggreglerna. Men man vill att reglerna ska gälla alla och man vill ha en god framförhållning.

2. Felaktiga slutsatser kring ökade byggkostnader

Utredningens bedömning av ökade byggkostnader till följd av kommunala särkrav har mycket allvarliga brister. En av de främsta är att det inte beaktar sänkta livscykelkostnader för energieffektiva byggnader, en annan är positiva konsekvenser av ett giftfritt byggande bortses från. Att utredningen till följd av detta föreslår att införa en stoppbestämmelse för så kallade kommunala särkrav hämmar Sveriges arbete med hållbart byggande. Det hämmar även utveckling av ny klimatsmart teknik, miljöteknikexporten och en konkurrenskraftig byggindustri.

Den föreslagna stoppbestämmelsen innebär också inskränkningar i den kommunala självbestämmanderätten och hindra utvecklingen mot ett hållbarare samhällsbyggande. Kommunala särkrav ska inte förbjudas, men kommunerna ska uppmuntras att samordna sina krav. SKL arbetar redan med sådan samordning och detta bör stimuleras ytterligare. Kommunerna stimuleras av varandra och får stor uppmärksamhet från städer runt om i världen vilket har betydelse för hållbar samhällsbyggnad även i andra länder.

1. Krav på strängare byggregler en del av lösningen

Dagens nationella kravnivåer (BBR19) på energianvändning räcker inte för att vi ska kunna nå våra mål om 20 procent effektivare energianvändning i bebyggelsen år 2020 och halverad energianvändning till år 2050. Om utredningen vill minska inverkan av så kallade kommunala särkrav så borde den ha lagt fram förslag om strängare byggregler.

2. Det föreslagna rådet brister i sammansättning

Utredningens förslag på att bilda ett råd kan bidra till en mer effektiv utvecklingsprocess. Men i den form som det föreslås i utredningen är det oklart vilket värde det adderar till de redan befintliga nätverk som drivs av Energimyndigheten och där även Boverket har en roll. Det är också anmärkningsvärt att utredningens förslag till sammansättning av rådet inte inkluderar någon representant för den främsta företrädaren för överföring av kunskap mellan konkreta projekt, planering, projektering och utveckling, nämligen arkitekt- och konsultbranschen.

3. Övriga synpunkter

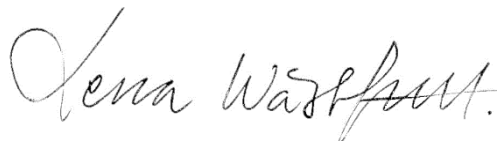
Det är ovanligt att de saks experter som företräder regeringskansliet lämnar särskilda yttranden i offentliga utredningar. I denna utredning har Näringsdepartementets och Miljödepartementets saks experter lämnat ett gemensamt särskilt yttrande. Det är ett mycket välformulerat yttrande som tydligt visar på en rad av utredningens brister. Det understryker behovet av att göra en djupare analys och att ta fram mer genomarbetade förslag.

Hållbar samhällsutveckling kräver samverkan och ambitiös utveckling. I Sverige är två av de starkaste drivkrafterna för hållbar utveckling ur ett miljö- och klimatperspektiv EUs direktiv om effektivare energianvändning, som bland annat innebär att den offentliga sektorn ska föregå med gott exempel, och de kommunala initiativ som tas för hållbar samhällsbyggnad.

Kommunerna spelar en viktig roll i arbetet för ett långsiktigt hållbart bostadsbestånd, ökad innovation, konkurrenskraft och uppfyllelse av våra miljömål. Deras arbete behöver stimuleras och samordnas, inte hindras. För att skapa ett ökat och mer kostnadseffektivt bostadsbyggande behövs en mer djupgående analys och ett bättre förslag till ökad konkurrenskraft inom byggsektorn.

Vi tackar för möjligheten att komma med våra synpunkter och vi ber er återkomma till undertecknad vid eventuella frågor.

Stockholm 2013-04-15



Lena Wästfelt
vd, Svenska Teknik&Designföretagen

Mejl: lena.wastfelt@std.se

Mobil: 070-345 69 07