

2015-03-30

**TJÄNSTESKRIVELSE**  
MSN 2012/157-231

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

## **Passivhus - en energisnålare bebyggelse i Nacka för ett bättre globalt klimat**

**Motion till Nacka kommunfullmäktige den 8 oktober 2012 från Sidney Holm (mp)**

### **Förslag till beslut**

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden föreslår kommunfullmäktige att besluta följande

1. Avslå de förslag i motionen som handlar om att kommunen under en treårsperiod ska efterskänka bygglovstaxan för passiv-och minienergihus.
2. Avslå förslag som rör anpassning av byggregler till passivhusens behov av tjockare väggar och luftsluss.
3. Kommunfullmäktige noterar att det pågår arbete med aktiviteter och åtgärder som behövs för att ha möjlighet att nå de ambitioner som kommunen har inom miljö- och klimatarbetet.

Därmed anses motionen vara färdigbehandlad.

### **Sammanfattning**

Miljöpartiet har lämnat in en motion om behovet av att stötta byggandet av passivhus och minienergihus i kommun. Motionären yrkar att bygglovstaxan ska slopas i efterhand för de byggherrar som klarar kraven för passiv- eller minienergihus samt att byggreglerna ska anpassas efter passivhusens tjockare väggar och behov av luftsluss.

Bygglovenheten har i samråd med miljöenheten utrett förslagen. Enheterna anser att det är angeläget att det energieffektiva byggandet i kommunen ökar, men avslår miljöpartiets yrkande utifrån flera skäl. När det gäller förslaget om att efterskänka bygglovsavgiften, är

bygglovsenhetens bedömning att förslaget inte är förenligt med regelverket kring taxans uppbyggnad i plan- och bygglagen och inte heller kommunallagen. Denna ståndpunkt delas av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). I dagsläget finns det inga domar från högre instanser i frågan och därför finns det ingen vägledande rättspraxis.

När det gäller förslaget om att anpassa byggreglerna efter passivhusens behov är det inte möjligt för en myndighet att göra egna anpassningar av gällande lagbestämmelser. Bedömningen är emellertid att passivhusens behov av större yta redan idag kan lösas genom att kommunen i aktuella ärenden tar beslut om lov med en liten avvikelse från planen. Möjligheten att bygga något större hus än detaljplanen medger genom lov med liten avvikelse, gäller för alla byggherrar oavsett hustyp. Varken plan- och bygglagen eller rättspraxis medger att åtskillnad görs mellan olika typer av byggnader, som t.ex. passivhus.

I dagsläget pågår i kommunen ett aktivt arbete inom miljö- och klimatområdet. En konkret handlingsplan för vilka åtgärder som kommunen ska arbeta med för att bidra till att minska miljö- och klimatpåverkan ska tas fram.

## Förslagen i motionen

Motionären menar att politiska initiativ behövs för att sätta fart på miljövänligt byggande för att nå FN:s tvågradersmål och kunna möta EU:s lagstiftning om näronnenergibyggnader. Motionären pekar på hinder för energieffektivt byggande. En anledning som framförs är att många väljer bort att bygga passivhus då de med sina tjocka väggar och luftslussar begränsar totala boytan. Vidare menar motionären att passivhus kräver större noggrannhet och kvalitet genom hela byggprocessen. Det innebär en ökad kompetens i sakfrågan vilket gör att byggherrar undviker att bygga passivhus.

Mot bakgrund av ovanstående yrkar motionären på att:

- Kommunen efterskänker bygglovavgifterna för nybyggnation av passiv- och minienergihus som uppfyller kraven enligt FEBY (Forum för energieffektiva byggnader)
- Beslutet ska gälla under tre år och därefter görs en omprövning av beslutet.
- Kommunen anpassar bygglovreglerna efter passivhusens tjockare väggar och behov av extra luftsluss och tillåter en 6 % större total byggyta för passivhus.

## Utredning och bedömning

### Bakgrund

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden tillstyrkte den 13 februari 2013 § 48 miljöenhetens och bygglovenhetens förslag att avslå förslagen i motionen. Kommunstyrelsen beslutade att föreslå kommunfullmäktige att avslå förslagen i motionen den 22 april 2013 § 99. I kommunfullmäktige 17 juni 2013 bordlades ärendet (KFKS 2012/7569-231, § 136). Kommunfullmäktige beslutade 14 oktober 2013 § 230 att återremittera ärendet till miljö- och stadsbyggnadsnämnden med uppdrag att utreda ärendet i enlighet med förslagen i

motionen baserat på tillgänglig fakta. Återremiss skedde med stöd av reglerna för minoritetsskydd 5 kap. 36§ kommunallagen.

Motiveringen till kommunstyrelsens beslut var bland annat att regelverket kring bygglovtaxan endast tillåter att taxan motsvarar den faktiska handläggningskostnaden. Det var även stora oklarheter kring hur uppföljning av kraven och hur således återbetalning ska kunna utföras. Vad gäller anpassning av passivhusens behov av större byggnadsyta kan det lösas genom att kommunen i aktuella ärenden tar beslut om lov med en liten avvikelse från planen.

### **Bygglovhantering och taxor**

Att besluta om bygglov och ta ut avgifter för detta utgör myndighetsutövning. Myndighetsutövning innebär att beslut fattas om rättigheter och skyldigheter för enskilda och är av den anledningen strikt reglerad. En myndighets utrymme att agera bestäms av de ramar för bedömningen av myndighetsärenden som anges i lagstiftning och det är inte möjligt för en myndighet att gå utöver dessa ramar.

Enligt plan- och bygglagen får avgifter tas ut för den faktiska kostnaden för det arbete som avser hanteringen av bygglovsärenden. När avgifter ska fastställas måste kommunen också ta hänsyn till den så kallade likställighetsprincipen som anges i kommunallagen och innebär att avgifter ska fördelas efter objektiva grunder, för lika fall ska samma avgift betalas. Arbetsinsatsen för att handlägga ett lov för ett passivhus skiljer sig inte från arbetsinsatsen för att handlägga ett lov för andra hustyper. Det finns därmed ingen grund för att ta ut olika avgifter. Om en avgift för bygglov skulle sättas ned för att lovet avser ett så kallat passivhus skulle inte avgiften motsvara kostnaden för att hantera ärendet. Att ha lägre, eller ingen taxa för passivhusen öppnar för att andra som påförs avgift, i framtiden överklagar sina avgiftsbeslut. Att kommunfullmäktiges beslut om taxan har vunnit laga kraft, hindrar inte att nämndens beslut om påförande av avgift enligt taxan i det enskilda fallet kan överklagas. En sådan överklagan prövas dessutom i en annan instansordning än den som prövar ett eventuellt överklagande av beslutet om själva taxan. Konsekvensen av att en domstol skulle underkänna en taxekonstruktion vid ett överklagande av en avgift efter flera års tillämpningar kan få stora konsekvenser och bör om möjligt undvikas.

Det är överhuvudtaget olämpligt för en myndighet att i sin myndighetsutövning blanda in åtgärder som inte regleras i lag. Bygglovstaxan utgår från de åtgärder som regleras i plan- och bygglagen. Passivhus omnämns inte i plan- och bygglagen. Det bör därmed inte vara möjligt att anpassa taxan utifrån passivhus.

Som ovan angivits är en myndighet skyldig att följa lagbestämmelser och kan inte upprätta egna bestämmelser varför det heller inte är möjligt för kommunen att anpassa bygglovreglerna efter passivhusen. Det finns emellertid möjlighet att, enligt plan- och bygglagen, medge "liten avvikelse" från bestämmelser i detaljplan. Med rådande rättspraxis går det att inom ramen för begreppet "liten avvikelse" ge ett lov med en "överty" på 6%

jämfört med detaljplanen. Det finns därmed redan idag möjlighet att anpassa bygglovgivningen efter passivhusens behov av större byggnadsyta. Möjligheten att bygga något större hus än detaljplanen medger genom lov med liten avvikelse, gäller för alla byggherrar oavsett hustyp.

### **Bedömning från Sveriges kommuner och Landsting**

Enligt jurister och sektionsansvarig på Sveriges kommuner och Landsting, SKL<sup>1</sup>, får avgiften inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av handläggning som sker. Likställighetsprincipen ska beaktas. För att göra undantag från den krävs sakliga skäl. SKL menar att åtgärden att bygga passivhus inte utgör ett sådant sakligt skäl. Bygglövtaxa är inte avsedd att utgöra instrument som styr till dessa incitament utan ska fungera som ersättning för kostnad av utförd tjänst. Däremot finns det inte någon avgörande dom i dessa fall som kan fälla ett avgörande.

Vad gäller förslag om passivhusens ska få större byggnadsyta kvarstår faktum att kommunen i aktuella ärenden kan ta beslut om lov med en liten avvikelse från planen. Varken plan- och bygglagen eller rättspraxis medger att åtskillnad görs mellan olika typer av byggnader. Detta ställer sig också SKL bakom.

### **Exempel från andra kommuner**

Det finns ett antal exempel på kommuner som slopat bygglovstaxan för byggnation av passivhus. Östersunds kommun har gjort detta och dessutom vunnit en dom i länsrätten i Jämtlands län som gjorde en laglighetsprövning enligt kommunallagen. Länsrätten angav i sin dom från 2009 (målnummer 9-09) att kommunen klarat likställighetskravet genom att erbjuda alla kommuninvånare möjligheten att få slopad bygglovsavgift (förutsatt att man bygger ett passivhus). Domstolen konstaterar att möjligheten att söka bygglov för passivhus har varit öppen för alla, och därför bedöms kommunen ha handlat riktigt. Domen har emellertid inte prövats i högre instans och det finns därmed inte något prejudikatvärde i domen, varför några slutsatser om lagligheten generellt sett inte kan dras. Dessutom kan påpekas, som ovan nämnts, att beslut att påföra avgift enligt taxa kan överklagas särskilt enligt plan- och bygglagen till länsstyrelsen och sedan vidare till mark- och miljödomstolen, vilket är en annan instansordning än den som gör laglighetsprövning enligt kommunallagen.

### **Kommunens miljö- och klimatarbete**

I dagsläget pågår i kommunen ett aktivt arbete inom miljö- och klimatområdet. Utifrån de nationella miljömålen har kommunfullmäktige antagit 6 lokala miljömål. Ett utav målen utgörs av begränsad klimatpåverkan.

Som underlag för klimatmålet finns en klimatanalys. Den visar att Nacka har störst möjlighet att bidra till minskad klimatpåverkan genom att stärka sitt arbete inom följande tre strategiska områden: minskat koldioxidutsläpp från resor och transporter, effektiv

---

<sup>1</sup> Jurist inom fastighet- och hyresrätt samt miljörett och sektionschef inom plan- och byggfrågor.

energianvändning och omställning till förnybart samt klimatmedveten konsumtion. Kommunen arbetar nu med en motsvarande miljöanalys för de övriga målen samt att miljöprogram ska tas fram. I miljöprogrammet ska det ingå en konkret handlingsplan för vilka åtgärder som kommunen ska arbeta med för att bidra till att minska miljö- och klimatpåverkan.

Kommunfullmäktige har också i samband med den nya mandatperioden tillsatt en miljömålskommitté inom kommunstyrelsens ansvarsområde. Tanken med kommittén är att strategiskt kunna driva arbetet framåt med miljö- och klimatfrågorna.

Idag arbetar Nacka kommun med energi- och klimatrådgivning, som innebär kontinuerlig information och dialog om hur kommuninvånarna kan minska sin energianvändning och klimatpåverkan. Rådgivningen stöttar även privatpersoner som är intresserade av passivhus, med bland annat aktuell information, exempel på passivhus i regionen samt listor på företag som arbetar med passivhus.

### **Sammanfattande bedömning**

Att efterskänka bygglovavgiften för de som bygger så kallade passivhus och att anpassa bygglovreglerna för att underlätta sådana husbyggen bedöms strida mot både kommunallagen och plan- och bygglagen. Det finns inte någon vägledande dom från högre instans som medger en sådan taxekonstruktion. Det är överhuvudtaget inte lämpligt för en myndighet att blanda in åtgärder i sin myndighetsutövning som inte regleras i den lag myndigheten har att tillämpa. Vad gäller en anpassning efter passivhusens behov av större byggnadsyta bedöms detta kunna hanteras inom befintligt regelverk med liten avvikelse från detaljplan.

Inom ramen för kommunens miljö- och klimatarbete ska en konkret handlingsplan med åtgärder tas fram. Den bör utgöra grunden för vilka åtgärder som kommunen ska prioritera för att nå de mål som finns inom miljö- och klimatarbetet.

### **Bilagor**

Bilaga 1 Motion Passivhus – en energisnålare bebyggelse i Nacka för ett bättre globalt klimat

Bilaga 2 Tjänsteskrivelse KS, KFKS 2012/569-231, 27 februari 2013

Bilaga 3 Sammanträdesprotokoll KF, KFKS 2012/569-231, § 230

Kristina Petterqvist  
Bygglövcchef

Anna Green  
Miljöchef