

Avdelningen för energieffektivisering
Enheten för resurseffektiva byggnader
Sandra Andersson
016-544 23 38
sandra.andersson@energimyndigheten.se

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

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

Sammanfattning

- Energimyndigheten avstyrker utredningens förslag i sin helhet.
- Enligt kommittédirektivet ska utredaren samrått med Energimyndigheten under arbetets gång. Detta har ej skett vilket Energimyndigheten finner anmärkningsvärt.
- Energimyndigheten anser att förslagen leder till allvarliga negativa konsekvenser för det långsiktiga arbetet med omställningen av energisystemet samt för arbetet med hållbar samhällsutveckling.
- Enligt ett flertal direktiv inom energiområdet ska offentlig sektor agera föregångare. Energimyndigheten anser att kommunerna har en viktig roll i detta arbete samt i det nationella miljö- och klimatarbetet. Energimyndigheten avstyrker därmed förslaget om en "stoppbestämmelse" då det skulle hindra arbetet med hållbara stadsdelar och försvåra för kommuner att agera föregångare.
- Energimyndigheten anser att felaktiga antaganden har lett fram till utredningens slutsats att det är krav på bostäders energianvändning som hindrar ett ökat bostadsbyggande i Sverige.
- Till skillnad från utredningen, som enkom räknat på byggkostnaderna för uppförandet av ett välisolerat klimatskal med energikrav motsvarande lågenergistandard, anser Energimyndigheten att de direkta- och kommande kostnaderna för en byggnads livslängd under drifttiden även bör inkluderas vid en investering av uppförandet av en byggnad med lång livslängd.
- Energimyndigheten stödjer förslaget i SKLs särskilda yttrande om samordning av kommuners kravställande på frivillig väg.

- Energimyndigheten förespråkar ett nationellt klassningssystem med syfte att ena kravställare, en möjlig lösning som utredningen ej valt att beakta i utredningen.
- Energimyndigheten delar inte bedömningen om inrättandet av ett "Råd" då utredaren ej har beaktat myndigheternas olika roller och uppdrag. Inte heller har utredaren beaktat att samordning och samarbete redan sker idag mellan myndigheterna, kommunerna och byggindustrin, fastighetsägare, förvaltare och hyresgäster. Energimyndigheten ser inte att inrättandet av en ny institution skulle lösa frågan om "statens dubbla budskap" då myndigheterna fortsatt skulle inneha olika roller även i det så kallade "Rådet".

Energimyndighetens ställningstagande

Energimyndigheten avstyrker utredningens förslag med motiveringen att förslagen leder till allvarliga negativa konsekvenser för det långsiktiga arbetet med omställningen av energisystemet samt för arbetet med hållbar samhällsutveckling. Energimyndigheten anser även att utredningen inte har uppfyllt uppdraget. Ställningstagandet bygger på följande.

Enligt kommittédirektivet ska utredaren samrått med Energimyndigheten under arbetets gång. Detta har ej skett vilket Energimyndigheten finner anmärkningsvärt.

Under utredningens gång har utredaren snävat in på att kommuner ställer särkrav utöver Boverkets föreskrifter och hur det påverkar byggkostnaderna, när utredningsbehovet enligt kommittédirektivet var att utreda hur byggkostnaderna påverkas av att kommunerna ställer olika krav.

Detta är speciellt utmärkande när det i kapitel fem listas vilka konsekvenser särkrav kan generera. En av konsekvenserna är att särkrav motverkar industriella koncept. Detta får olika betydelse beroende på vilket perspektiv som är utgångspunkten. Särkrav utöver Boverkets föreskrifter motverkar inte industriella koncept om alla kommuner använder samma krav. Dock motverkas industriella produktionsprocesser av att kommuner ställer olika krav. Även i promemorian skriven av Hans Lind gällande kostnader för kommunala särkrav är det otydligt huruvida det är särkrav utöver BBR 2012 som bidrar till högre byggkostnader eller om det beror på att kommuner ställer olika krav.

Då utredningen inte har skilt på de olika perspektiven, leder utredningens fortsatta diskussion gällande vad det är som orsakar merkostnader för bostadsbyggandet i Sverige bort från uppdragets grundläggande frågeställning. Genom att fokusera på företeelsen att kommuner ställer särkrav påverkar byggkostnaderna missar utredningen problematiken som uppstår av att kommuner ställer olika särkrav. Därmed uteblir svar och förslag på frågan hur kommuners olika krav påverkar byggkostnaderna och bostadsbyggandet i Sverige. Detta är en oerhört relevant och intressant fråga att utreda då det visats sig problematiskt att alla kommuner har möjlighet att ställa olika särkrav. Dock anser inte Energimyndigheten att kommuner ska hindras ställa särkrav, men det finns ett behov av en harmonisering

av dessa. Energimyndigheten väljer att skilja på perspektiven, huruvida krav utöver Boverkets föreskrifter påverkar byggkostnaderna och hur företeelsen att kommuner ställer olika särkrav påverkar byggkostnaderna.

En av utredningens slutsatser, som bygger på att kommuner ställer särkrav, är att kommuners krav på bostäders energianvändning utöver Boverkets föreskrifter leder till 10-15 procent högre byggkostnader. Energimyndigheten anser att slutsatsen är felaktig då den bygger på bristande härledningar samt på missvisande beräkningar av byggkostnaderna.

Produktionskostnad istället för byggkostnad

Enligt kommittédirektivet fick utredaren avgränsa kartläggning, analyser och överbäganden till att enbart avse bostadsbyggnader om en sådan avgränsning var ändamålsenlig. Utredaren valde därefter att ytterligare begränsa utredningen till att fokusera på byggkostnader. Energimyndigheten anser att avgränsningen till att endast innefatta bostadsbyggnader kan anses ändamålsenlig då regeringens önskan är att främja ett ökat bostadsbyggande. Dock anser Energimyndigheten att avgränsningen till att uteslutande beakta byggkostnader inte kan anses ändamålsenlig utifrån problembildens komplexitet.

För att få ett helhetsperspektiv över vad som fördyrar bostadsbyggandet bör hela produktionskostnaden inkluderas. Produktionskostnaderna kan delas in i markkostnad och byggnadskostnad.¹ Till markkostnaden räknas vanligtvis kostnader för tomt, planering och exploatering. Redan i detta skede ska tekniska egenskapskrav beaktas så som skydd mot buller, skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö etc. vilket även det påverkar byggnadens slutliga kostnad. Att enbart behandla byggkostnaderna är därmed att förenkla bilden. I och med att fokus legat på byggkostnaderna har utredningen missat relevanta posters påverkan på nybyggnadstakten, som exempelvis markpriset, kostnadsutvecklingen för arbetskraft och konjunktorens läge².

Inte bara byggkostnad som påverkar nybyggnadstakten

Mellan 2011 och 2012 minskade det nationella bostadsbyggandet med 23 procent.³ Medan små kommuner tappar invånare höjs inflyttningstrycket på storstadsregionerna där kombinationen med ett minskat bostadsbyggande leder till ökad bostadsbrist. Det är ett betydande problem.

Enligt förbundet Sveriges byggindustriers särskilda yttrande beror det låga bostadsbyggandet på höga byggkostnader. De höga byggkostnaderna anser de i sin tur orsakas av att kommuner i sina genomförandeavtal ställer olika krav på byggnaders tekniska egenskaper. Detta förhindrar industriella koncept och minskar förutsägbarheten för både kostnader och krav. Att tillhandahålla

¹ Boverkets hemsida: <http://www.boverket.se/Planera/Sverigebilder2/Bostadsbyggande-och-produktionskostnader/Vad-ar-produktionskostnad/>

² Boverkets hemsida: <http://www.boverket.se/Planera/Sverigebilder2/Bostadsbyggande-och-produktionskostnader/Vad-ar-produktionskostnad/>

³ SCB statistik- Påbörjad nybyggnation av bostadslägenheter 2012.

http://www.scb.se/Pages/PressRelease___351132.aspx

förutsättningar för industriella koncept såsom förutsägbara kravnivåer och enade beställare är av vikt för att öka nybyggnadstakten av bostäder i Sverige. Dock är verkligheten mer nyanserad än så, där även faktorer som bland annat höga markkostnader, konjunkturen, tidsåtgången vid bygglovsförfarande och tillgången till detaljplanelagd mark i attraktiva lägen hindrar ett ökat bostadsbyggande⁴.

Tillämpning av endast minimikrav – ytterligare distansering från måluppfyllelse

Regeringen har utifrån europeiska energi- och klimatmål satt upp nationella mål för energieffektivisering där ambitiösa krav inom bostadssektorn är en nödvändighet för måluppfyllelse. Redan utifrån dagens prognoser står det klart att Sverige inte kommer lyckas uppnå målet om förbättrad energiintensitet fram till 2020. För att inte ytterligare distanseras från måluppfyllelse krävs föregångare, proaktivitet, ny teknik, nya metoder, system och modeller. Genom att enbart tillämpa minimikraven i byggreglerna hindras utvecklingen mot kostnadseffektiva lågenergibyggnader.

Målet 20 procent effektivare energianvändning till 2020 tillkom vid en komplettering av det så kallade effektiviserings- och energitjänstedirektivet (2006/32/EU), vilket antogs 2006. Direktivet förespråkar en effektiv slutanvändning av energi med mål om minst 9 procent besparing till 2016. För att nå dessa mål har Europaparlamentet och rådet antagit ett flertal direktiv med ändamål att främja energieffektivisering inom diverse områden. Sverige ska följa dessa. Direktiv som särskilt berör energieffektivisering inom byggnadssektorn är direktivet om byggnaders energiprestanda samt direktivet om energieffektivitet.

Direktivet om byggnaders energiprestanda (2010/31/EU) syftar till att främja en effektivisering av byggnaders energianvändning genom att ställa minimikrav på energiprestanda vid nybyggnation samt vid renovering av befintligt bestånd. Direktivet föreskriver Sverige att främja byggnaders energieffektivitet samt att ta fram en definition och en nationell strategisk plan för nära-nollenergibyggnader.

Direktivet om energieffektivitet (2012/27/EU) syftar till att ta fram en serie energieffektivitetsrelaterade strategier och åtgärder för hela energikedjan, däribland produktion, överföring och distribution av energi, för den offentliga sektorns ledande roll inom energieffektivitet, byggnader och apparater, industri samt för behovet av att göra det möjligt för slutanvändare att hantera sin energianvändning⁵.

Kommunernas roll i omställningsarbetet

Kommunerna har en viktig roll i det nationella arbetet för måluppfyllelse av uppsatta mål och internationella åtaganden. Kommunernas arbete med klimat- och energifrågor är centralt för att förankra och genomföra den nationella energipolitiken samt för att nå resultat på regional och lokal nivå. Regeringen har, genom satsningen på hållbara städer (vilken innefattar bland annat Delegationen

⁴ Boverket, Rapport 2011:9, *Bostadsmarknaden 2011-2012 Med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2011*, ISBN pdf: 978-91-86827-15-1 sid. 7

⁵ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet

för hållbara städer), tydliggjort behovet av att kommuner, näringsliv och andra parter tillsammans verkar för en hållbar stads- och samhällsutveckling.

Till följd av direktiven och de nationella energi- och klimatmålen har många kommuner på eget initiativ satt upp ambitiösa lokala mål i sina energistrategier och klimatplaner med avseende att kunna ställa energikrav i exploaterings- och markanvisningsavtal vid försäljning eller vid upplåtelse av mark. **De kommunala byggkraven är därmed en del i kommunernas arbete med att uppfylla lokala mål med syfte att minimera energianvändning, klimatpåverkan och resursförbrukning.** Kommunala särkrav gällande byggnaders energianvändning verkar även som en positiv kraft för att öka konkurrensen och driva på utvecklingen.

Energimyndigheten stödjer kommuner i arbetet med att främja ökad energieffektivisering och mot hållbar utveckling bland annat genom programmet Uthållig kommun, som startades 2003. Programmet är nu inne på etapp tre. Satsningen har visat goda resultat där många av kommunerna, under sitt deltagande har utformat och fastställt lokala energi- och klimatstrategier, definierat egna mål samt utarbetat handlingsplaner för hur målen ska nås. En av de främsta effekterna av programmet är att energiperspektivet på ett påtagligt sätt blivit ihopkopplat med kommunernas fysiska planering. Detta har lett till mer effektiva och långsiktigt hållbara översiktsplaner, vilket i sin tur resulterat i såväl lokala som nationella monetära samt energi- och miljömässiga vinster.

År 2010 var 11 procent av uppförda lägenheter i flerbostadshus lågenergilägenheter där merparten av dessa uppförts med energianvändning motsvarande 50 procent av kraven i byggreglerna. Över 60 procent av de uppförda lågenergibyggnaderna är byggda de senaste två åren och ligger i Västsverige. Att utvecklingen varit stark i den regionen bedömer Energimyndigheten beror på ett tydligt mål mot energieffektivitet vilket följs upp, god samverkan mellan olika aktörsgupper, engagemang och kompetensutveckling genom tydliga satsningar på energieffektiva byggnader samt på forskning och utveckling.⁶

Konsekvenser av ett införande av en "stoppbestämmelse"

För att öka bostadsbyggandet i Sverige föreslår utredningen ett införande av en "stoppbestämmelse" med syfte att förhindra kommuner att ingå ett genomförandeavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnader utöver Boverkets föreskrifter.

Kommunernas viktiga roll som föregångare lyfts på tydligt sätt fram i ett flertal direktiv som berör energiområdet.⁷ Energimyndigheten anser att utredningen inte analyserat eller utrett de negativa effekter som ett införande av en

⁶ Wahlström, Å., Jagemar, L., Filipsson, P. och Heincke, C. *Marknadsöversikt av uppförda lågenergibyggnader*, LÅGAN rapport 2011:01

http://www.laganbygg.se/UserFiles/Filer/LÅGAN_Rapport_2011_01.pdf

⁷ Direktivet om energieffektivitet (2012/27/EU), Förnybartdirektivet (2009/28/EG) samt Direktivet om byggnaders energiprestanda (2010/31/EU)

”stoppbestämmelse” skulle innebära för kommuners miljö- och klimatarbete eller för det långsiktiga arbetet med hållbar stads- och samhällsutveckling. Det har heller inte analyserats hur en ”stoppbestämmelse” skulle påverka Sveriges möjlighet att uppfylla direktiven eller hur kommuners olika demografiska utveckling ska hanteras om de inte får ställa särkrav på exempelvis tillgänglighet eller vilka positiva effekter kommuners tillämpande av särkrav har lett till.

Många kommuner har, som tidigare nämnts, satt upp energikrav på nybyggnation vid försäljning eller vid upplåtelse av kommunal mark som en del i deras arbete för att uppfylla kommunala energi- och klimatmål samt för att bidra till måluppfyllnad av nationella mål. Införandet av en ”stoppbestämmelse” skulle drastiskt minska kommuners möjlighet att uppnå de beslutade målen.

Energimyndigheten ser en fara i att utredningens förslag kan komma att hämma initiativtagandet från kommunerna, som är en aktör med stor möjlighet att påverka samhällets energianvändning och framtida samhällsutveckling. Att enbart förlita sig på demonstrationsbyggnader, som utredningen föreslår, gör att genomslaget för energieffektiva byggnader fördröjs med många år. De byggnader som byggs idag har lång livslängd. Att i dagsläget uppföra byggnader med låg energiprestanda kan leda till onödigt höga energikostnader lång tid framöver, samt till renoveringar i förtid. Vid ett ökat energipris blir driftskostnaderna högre och miljöpåverkan större än om de uppförda byggnaderna byggts energieffektivt i ett tidigare skede. Energimyndighetens analys tyder på att energipriserna troligen kommer att öka, särskilt efter 2030.

Energimyndigheten anser att ett förbud mot att ställa kommunala särkrav fördröjer det nationella arbetet att genomföra de energipolitiska uppdrag som Sverige enligt direktiven har ålagts att utföra. Energimyndigheten anser även att en ”stoppbestämmelse” skulle medföra inskränkningar i det kommunala självstyret eftersom kommunen, vid ett införande, inte skulle kunna påverka energianvändningen i de byggnader som uppförs på kommunal mark eller på av kommunen anvisad mark.

Brister i utredningen förhindrar välgrundade slutsatser

Energimyndigheten anser att utredningens förslag bygger på rent felaktiga antaganden och härledningar vilket har lett till bristfälliga och inkonsekventa slutsatser av vad som hindrar ett ökat bostadsbyggande i Sverige.

Slutsatsen om att kommuners krav på bostäders energianvändning utöver Boverkets föreskrifter leder till 10-15 procent högre byggkostnader, bygger bland annat på enkätundersökningar riktade till 150 kommuner (varav 116 svarande) och 162 byggbolag (varav 109 svarande). Frågorna i enkätundersökningarna har enbart belyst hur företeelsen att kommuner ställer särkrav utöver Boverkets föreskrifter påverkar byggkostnaderna och inte hur kommunernas *olika* krav påverkar byggkostnaderna. Utredningen belyser därmed inte kommittédirektivets främsta aspekt, nämligen vad som händer med byggkostnaderna när kommuner ställer olika krav på tekniska egenskaper för de bostäder som ska byggas. Vad gäller analysen av enkätundersökningarnas svar anser Energimyndigheten att den är otillräcklig som grund för utredningens slutsatser, då slutsatserna bygger på

härledningar gällande särkrav på byggnaders energianvändning och höga byggkostnader, som inte har undersökts.

I enkätundersökningarna fick de svarande bland annat besvara huruvida de stött på särkrav/ställer särkrav samt vilket särkrav som är vanligast att kommuner tillämpar. Svaren visade att cirka 70 procent (76 av 109) av byggbolagen stött på särkrav och att 20 procent (23 av 116) av kommunerna ställer särkrav. Det mest förekommande särkravet visade sig vara kravet om bostäders energianvändning tätt följt av kravet gällande tillgänglighet.

De fick även besvara om särkrav gällande byggnaders tekniska egenskaper leder till högre byggkostnader. Flertalet byggbolag (92 procent av de som angett att de stött på särkrav (70 av 76)) anser att kommunens särkrav lett till merkostnader för byggandet. Cirka hälften av kommunerna (44 procent av de kommuner som angett att de ställer särkrav (10 av 23)) anser att deras krav utöver Boverkets föreskrifter har lett till högre byggkostnader.

Med dessa svar som utgångspunkt har utredningen dragit slutsatsen att högre byggkostnader orsakas av kommuners tillämpning av särkrav gällande byggnaders energianvändning. Dock har utredningen inte visat att kravet på energianvändning är det särkrav som är mest kostnadsdrivande, det vill säga är det särkrav som faktiskt leder till högre kostnader för bostadsbyggandet i Sverige. Utifrån svaren kan det inte påvisas att det enbart är kravet om byggnaders energianvändning som hindrar ett ökat bostadsbyggande eftersom det i frågorna har hänvisats till krav på de tekniska egenskaperna i generella termer. Motiveringen till slutsatsen lyder *"Frågan avsåg särkrav i allmänhet men svaren kan nog i huvudsak anses spegla effekten av ökade krav vad gäller energianvändning"*.

Energimyndigheten anser att det utifrån underlaget inte är möjligt att påvisa att det enbart är särkrav gällande byggnaders energianvändning som leder till högre byggkostnader och därmed till minskat bostadsbyggande i Sverige.

Då det både finns ett påtalat problem och ett utredningsbehov av att undersöka om och hur kommuners olika krav påverkar byggkostnaderna hade det varit intressant om enkätundersökningen hade varit mer omfattande och även belyst detta istället för att endast undersöka vilket särkrav som är vanligast att kommuner tillämpar.

Ett lågenergihus är mer än ett välisolerat klimatskal

Slutsatsen bygger även på en kostnadsberäkning gjord av Agnieszka Zalejska-Jonsson vid KTH. Uppdraget för kostnadsberäkningen var att analysera skillnaden i byggkostnad mellan två referenshus. Poster som enligt utredningen ingår i byggkostnaden är kostnader för att uppföra "byggnadskroppen" inklusive installationer. Dock har installationer inte inkluderats i de gjorda beräkningarna där man enbart har räknat på byggkostnaderna för ett välisolerat klimatskal med energikrav motsvarande lågenergistandard. Detta har sedan jämförts med kostnaderna för ett klimatskal med energikrav enligt BBR 2012. De totala byggkostnaderna för respektive referenshus har därmed inte beaktats vilket resulterat i att utredningen inte redovisar den faktiska eventuella merkostnaden av att bygga småhus enligt lågenergistandard. Att tillägga är att den

vägguppbbyggnad som angivits inte är produktionsanpassad och därför dyrare än vad en produktionsanpassad vägg skulle blivit.

Enligt de gjorda beräkningarna kostar det 10-15 procent mer att uppföra ett klimatskal enligt lågenergistandard än vad det gör att uppföra ett klimatskal med energikrav enligt BBR 2012. **Om det kostar 10-15 procent mer att bygga lågenergihus går inte att bedöma utifrån beräkningsunderlaget.** Det går heller inte att bilda en uppfattning om huruvida ett småhus enligt lågenergistandard är en dyrare investering ur ett livscykelkostnadsperspektiv då driftkostnaderna ej har beaktats. Inför en investering av uppförandet av en byggnad med lång livslängd bör den direkta kostnaden samt de kommande kostnaderna för en byggnads livslängd under drifttiden inkluderas. En energieffektivare byggnad med hög investeringskostnad och låg driftkostnad kan vara lika lönsam/lönsammare än en mindre energieffektiv byggnad med hög driftkostnad, då höga investeringskostnader utjämnas med sjunkande driftkostnader i framtiden⁸.

Anmärkningsvärt är även att det endast gjorts kostnadsberäkningar för småhus i utredningen, då det under 2011 och 2012 byggdes fler lägenheter i flerbostadshus än lägenheter i småhus, enligt SCB.

För att förstärka argumentet om 10-15 procent högre byggkostnader vid uppförandet av lågenergihus hänvisar utredningen till att kostnadskonsekvenser vid byggande för låg energianvändning tidigare har undersökts av Boverket såväl vad gäller småhus som flerbostadshus⁹. *"I detta material från Boverket kan vi spåra att ett grovt genomsnitt för ökade kostnader kan ligga kring 10-15 procent för att reducera värmeförluster via klimatskal och ventilation till en nivå som ligger 15-50 procent lägre än BBR"*¹⁰. Det som utredningen inte har beaktat är att Boverkets undersökning ämnat titta på vilken energianvändning det går att komma ner till genom att använda den bästa tillgängliga tekniken,¹¹ som vid undersökningens tidpunkt fanns på marknaden. Boverket har även gjort beräkningarna utifrån ett livscykelperspektiv till skillnad från utredningen som enbart tittat på investeringskostnaden för en del av ett helt småhus.

Att minska energianvändningen till de tekniskt möjliga nivåerna anser Boverket i rapporten inte är lönsamt. Olönsamheten beror i allra högsta grad på att den teknik som finns framtagen och som används för att komma ner till dessa nivåer är ny teknik som saknar skalfördelar. Nyutvecklad teknik varierar ofta i prissättning på grund av pionjär marknadsprissättning, tillägg av lärkostnader och riskkomponenter¹². Vid ökande skalfördelar minskar bland annat lärkostnaderna och riskerna vilket leder till lägre marknadspriser. För att minska lärkostnaderna

⁸ ATON Teknikkonsult AB, Uppdrag till Sveriges Kommuner och Landsting, 2012. *Effektivt byggande – möjligheter och hinder för högre krav*

⁹ Boverket, 2011. *Lägsta möjliga energianvändning i nya byggnader och kostnadskonsekvenser*. Rapport 2011:31.

¹⁰ SOU 2012:86 *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler*, sid. 50

¹¹ BAT, best available technology

¹² Jakob, Martin. *Marginal costs and co-benefits of energy efficiency investments – The case of the Swiss residential sector*, Energy Policy 34 (2006) 172-187, sid. 172 ff.

krävs föregångare som är villiga att använda den nya tekniken för att snabba på marknadsintroduktionen och därmed möjliggöra användningen av mer energieffektiv teknik till lägre priser.

För att beräkna långsiktiga investeringars lönsamhet kan ett flertal metoder användas, som exempelvis nuvärdesmetoden och annuitetsmetoden. I och med att olika företag använder olika metoder och inkluderar olika poster vid kalkylering finns det i dagsläget även skillnader i vad som anses som lönsamt. Merkostnaden för energieffektivt byggande kan därmed variera och bör därför enskilt utredas.

Högre energiprestanda ger högre försäljningspris

Utredningsdirektivet har inriktat sig på att utreda sänkta byggkostnader för att stimulera till ytterligare bostadsbyggande i Sverige. När energifrågan i byggnader undersöks är det dock viktigt att se till hela byggnadens livslängd. Drift – och livscykelkostnaderna för huset påverkas av valen som görs i byggskedet och om huset som uppförs är mer energieffektivt. En studie som gjorts vid KTH och Åbo Akademi som studerar sambanden mellan energiprestanda och försäljningspriser av en- och tvåfamiljshus som sålts i Sverige under 2009-2010 visar att framförallt hus med lägre pris per yta (kr/m^2) och hus som är byggda 1960 eller tidigare får ett prispremium för bättre energiprestanda. För hus med lågt kvadratmeterpris motsvarar 1 procents förbättring av energiprestandan en prisökning av kvadratmeterpriset med 7 procent. För de dyraste husen med högst kvadratmeterpris finns ingen koppling mellan energiprestanda och ett högre försäljningspris. Studien som baseras på informationen från Boverkets energideklarationer och Lantmäteriets försäljningspriser fann också att det finns betydligt fler förslag på energiförbättringar för äldre hus än för de som byggda efter 1960. De hus som har en energiprestanda som ligger 20 procent bättre än dagens byggnormer visade också ett högre försäljningspris per yta vid energiprestandaförbättringar. Detta tyder på att det finns faktorer som ligger utanför utredningen som är avgörande och som även kan påverka bostadsbyggandet.

Kravställare kan enas

Idag ställer en rad aktörer mer ambitiösa krav på byggnadens energiprestanda än byggreglerna och som visas i utredningen är dessa krav uppbyggda på olika sätt. Vissa följer uppbyggnaden i byggreglerna och innebär till exempel halvering av köpt energi per m^2 och år medan andra är uppbyggda som till exempel Passivhuskrav där andra aspekter än främst köpt energi även beaktas. Som påpekas i utredningen är faran för sämre konkurrens beroende av att särkrav inte primärt är kopplat till kostnadsökningar för ett visst byggnadssätt. **Det är det stora antalet varierande krav – och kostnaden för omprojektering – som kan bli svårhanterlig för vissa byggföretag.**

En möjlighet att fortsätta att låta ambitiösa kommuner och beställare som vill ligga i framkant och driva utvecklingen är att ena kravställandet. Detta kan göras genom frivilliga initiativ såsom det arbete SKL har initierat och driver. För att kravställare ska kunna enas krävs att samordningen vinner acceptans av alla

berörda parter. Ett alternativt sätt att ena kravställare än via frivilligt samordnande är att införa nivåer eller klasser i byggreglerna.

I kommittédirektivets uppdrag till utredaren ingick att analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av ett nationellt klassningssystem med ett antal nivåer eller klasser baserade på mer långtgående krav än gällande minimikrav. Dock har **utredningen valt att förkasta möjligheten att införa ett klassningssystem redan innan analysen påbörjats**. I utredningen lyfts endast en rad beslut och ställningstaganden som måste tas om ett sådant system införs. Vid ett eventuellt införande av ett klassningssystem krävs mycket arbete för framtagning och det finns många beslut och ställningstaganden att göra, men det är inte ett argument i sig för att ett system inte är lämpligt. Det hade varit möjligt att beskriva ett enkelt, fiktivt system och utifrån detta utreda konsekvenserna. Utredningen hade även i sin nordiska utblick kunnat titta på hur våra grannländer, exempelvis Danmark som har ett nationellt klassningssystem, gått tillväga och analyserat applicerbarheten på Sverige.

Energimyndigheten förespråkar ett nationellt klassningssystem då det skulle öka förutsägbarheten för marknaden och även möjliggöra för kommuner att behålla sin betydande roll i arbetet mot en hållbar samhällsuppbyggnad och i arbetet med att uppnå de internationella och nationella energi- och klimatmålen.

Ett nationellt klassningssystem möjliggör industriella koncept

Enligt lagen (2006:985) om energideklARATIONER av byggnader ska alla byggnader (nya och befintliga) ha en energideklARATION. En energideklARATION visar hur mycket energi en byggnad använder under ett år och anger till vilken energiprestandaklass byggnaden hör. För att bedöma till vilken klass en byggnad hör används den svenska standarden för byggnaders energiprestanda – klassning av energianvändning (SS 24300–2:2012). Standarden har sin grund i direktivet 2002/91/EC.

Energimyndigheten anser att standarden inte enbart ska användas till uppföljning vid utförandet av en energideklARATION utan även som en nationell standard som kan ena kravställare. Detta då den redan idag är etablerad och accepterad av aktörer. Dock anser Energimyndigheten att standarden inte till fullo är applicerbar på nyproduktion då nivåerna är för grova och inte överensstämmer med marknaden. Med ett större antal nivåer skulle standarden få den acceptans som krävs av marknaden för att den ska kunna användas i detta syfte.

Klassningen går mellan A-G där A = 50 procent av BBR 2012, B = 75 procent, C = 100 procent, D = 125 procent, E = 150 procent, F = 175 procent och G = 200 procent. Energimyndighetens förslag är ett tillägg av ytterligare två nivåer motsvarande A+ och B+. Detta skulle innebära att A+ motsvarar ca 38 procent och B+ ca 62 procent av BBR 2012. Fördelen med det föreslagna systemet är att det följer Boverkets föreskrifter som alla aktörer redan är bekanta med samt att det möjliggör för aktörer att agera föregångare under kontrollerade former och

problemen med olika krav i olika kommuner kan avhjälpas. Nivåerna i standarden revideras i samband med revidering av Boverkets föreskrifter.

Då förslaget ej har utretts behövs en undersökning tillsätts som analyserar förslagets effekter och applicerbarhet.

"Rådet" och dess roll

Enligt kommittédirektivet anges att "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." Hur bedömningen om samordning av aktörer i ett "Råd" samt omfördelning av uppdrag och medel från främst Energimyndigheten till Boverket kan rymmas inom denna skrivning är för Energimyndigheten mycket oklart. Diskussion kring samordning av aktörer bör föras skilt från rubricerat uppdrag, mellan berörda parter.

Energimyndigheten delar ej utredningens bedömning. Utredaren har inte beaktat myndigheternas olika roller och uppdrag. Inte heller har utredaren beaktat att samordning och samarbete redan sker idag mellan myndigheterna, kommunerna och byggindustrin, fastighetsägare, förvaltare och hyresgäster.

Eftersom ett "Råd" föreslås kommer Energimyndigheten här att beskriva förutsättningar samt dagens samverkan mellan aktörerna, för att nyansera resonemanget.

"Rådet" ska enligt förslaget huvudsakligen arbeta med följande fem uppgifter:

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

Energimyndigheten har till uppdrag att verka för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv energiförsörjning, båda med en låg negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat. Myndigheten ska bidra till omställningen till ett ekologiskt uthålligt energisystem. Energimyndigheten ansvarar för och arbetar aktivt inom de fem föreslagna huvudsakliga ansvarsområdena för "Rådet" och har under en längre tid byggt upp kompetens inom hela kedjan för forskning och utveckling, demonstration, innovation samt kommersialisering.

Energimyndigheten driver ett flertal nätverk och forskningsprogram, vilket utgör en del av kedjan. I samtliga program och nätverk som rör byggnader finns representanter för Boverket med i styrgrupper och programråd. Exempel på detta

är i Energimyndighetens Utvecklingsplattform Bygg – för strategiskt arbete, där de har möjlighet att ge strategiska råd om vad som ska beforskas. Representanter från Boverket finns även med i Programrådet för Energimyndighetens forskningsinriktade byggprogram, Beställargruppen Lokaler, BELOK, som samlar fastighetsägare för lokalbyggnader, Programmet för byggnader med mycket låg energianvändning, LÅGAN och Beställargruppen bostäder, BeBo, som samlar fastighetsägare för flerbostäder.

Energimyndighetens insatser för forskning, demonstration och innovation har medfört samhällsnytta och resultat på en rad olika områden. Energisystemet utvecklas i hållbar riktning, energiforskningen bidrar till att möta flera av de stora samhällsutmaningarna, koldioxidutsläppen minskar samtidigt som BNP ökar, energibehovet har minskat i flera sektorer, och inte minst byggs kompetens upp med avgörande betydelse för myndigheter, näringsliv samt universitet och högskolor. Resultat av Energimyndighetens satsningar inom forskning, demonstration och innovation är exempelvis ”Smart elnät i stadsmiljö i Norra Djurgårdsstaden” samt den fullskaliga demonstrationen i stadsdelen Hyllie som utvecklats till ett internationellt referensprojekt för hållbara och framtidsanpassade lösningar för energieffektivisering genom så kallad smart teknik. I och med 2013 års budget har Energimyndigheten fått ett utökat forskningsanslag. Fem forskningsområden prioriteras där energieffektivisering i bebyggelsen är en av dem.

Med en redan idag väl fungerande statlig verksamhet inom forskning, teknikutveckling och demonstration är det än mer anmärkningsvärt att utredningen föreslår en uppbyggnad av en helt ny institution i form av ett ”Råd”, som ska inneha samma uppgifter som i dagsläget är tilldelade Energimyndigheten. Detta utan att organisatoriskt och administrativt utreda hur det praktiskt ska gå till samt utan att utreda vilka konsekvenser det skulle få för befintlig samverkan och verksamhet.

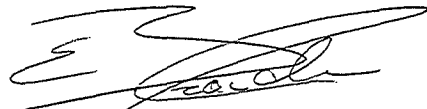
Energimyndigheten och Boverket har olika roller och uppdrag. Tillsammans ska myndigheterna verka för en hållbar stads- och samhällsutveckling, vilket alltmer genomsyrar verksamheterna. För att implementera både Energiprestandadirektivet, Förnybartdirektivet och Energieffektiviseringsdirektivet har en rad regeringsuppdrag tilldelats myndigheterna att genomföra tillsammans de senaste åren. I det arbetet har det blivit än tydligare att de båda myndigheterna har olika roller i utvecklingen mot mer förnybara energieffektiva byggnader. Boverket har genom byggreglerna möjlighet att styra mot bra byggnader. Energimyndigheten ska genom främjandeuppdraget driva utvecklingen mot nya tekniska lösningar, energieffektiva byggnader, nya metoder, system och modeller. Att införa ett ”Råd” skulle därmed inte lösa vad som uppfattats som statens ”dubbla budskap” då myndigheterna fortsatt skulle inneha olika roller även i det så kallade ”Rådet”.

Dock krävs en tydligare kommunikation från myndigheterna gällande uppdrag och rollfördelning för att öka den allmänna förståelsen vid förekomsten av skilda ställningstaganden.

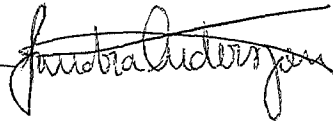
Specifika synpunkter

Enligt byggkravsutredningens direktiv ingick även att analysera effekterna av skillnaderna i tillämpningen av tekniska egenskapskrav på det långsiktiga arbetet med samhällsutveckling. Analysen av detta är mycket bristfällig. Ett stort antal negativa konsekvenser redovisas utan att dessa baseras på några djupare analyser (s. 47 ff.). Det framgår tydligt att utredningen inte har analyserat de positiva konsekvenserna av särkraven för tillgänglighet samt energianvändning (s. 48). Att de positiva konsekvenserna av att kommunerna ställer särkrav på energihushållning utöver PBL och BBR 2012 inte har utretts (dvs. att högre krav på energihushållning innebär bl.a. lägre driftskostnader), innebär att utredningen *inte* kan uppfylla kravet på att "Förslagen ska säkerställa att föreskrivna krav uppnås på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt" (s. 133). Det innebär också att utredningen *inte* kan sägas uppfylla direktivet om att "eventuella andra samhällsekonomiska konsekvenser av kommunala särkrav" studerats (s. 140).

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Erik Brandsma. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Anita Aspegren, Roger Eklund, Mattias Eriksson, Zofia Lublin och Birgitta Palmberger, direktören för strategiska frågor Anneli Eriksson och verksjuristen Jenny Johansson, tf. enhetschefen Marie Claesson samt experten Tomas Berggren. Föredragande har varit handläggaren Sandra Andersson.



Erik Brandsma



Sandra Andersson