

Redovisning av uppdrag till Boverket, Statens energimyndighet och SWEDAC avseende genomförande av EU-direktivet om byggnaders energiprestanda m.m.

Regeringen har i regeringsbeslut den 25 februari 2010 (N2010/1474/E) uppdragit åt Boverket att;

1. i samråd med Statens energimyndighet genomföra en analys av och lämna förslag till ändringar i lag, förordning och i verkets föreskrifter och allmänna råd som krävs till följd av det omarbetade EU-direktivet om byggnaders energiprestanda.
2. belysa och ge förslag till hur begreppet besiktning av byggnader i de bestämmelser som berör energideklARATIONER kan förtydligas. Detta innebär ett förtydligande av i vilka fall som besiktning av byggnader ska ske. Verket ska även analysera hur kravet på besiktning kan utformas för att främja energieffektivisering i bebyggelsen samtidigt som det finns en rimlig balans mellan nytta och kostnad för konsumenterna och fastighetsägare. Utgångspunkten ska vara att systemet som helhet främjar kostnadseffektivitet. Boverket ska i detta sammanhang också tydliggöra sin syn på hur begreppet kostnadseffektivitet lämpligen bör tolkas inom ramen för regelverket.
3. efter samråd med SWEDAC analysera konsekvenserna av ett slopande av kravet på att ackrediterade kontrollorgan ska upprätta energideklARATIONER för småhus och om verket så finner lämpligt lämna förslag till ett alternativt system. Utöver denna analys står det även verket fritt att analysera andra sätt att förbättra dagens system för att säkerställa experternas oberoende och kompetens.
4. i samråd med Statens energimyndighet utreda frågan om vilken energianvändning som ska ingå i begreppet byggnaders energiprestanda - inklusive frågan om även verksamhetsenergi bör räknas in - och därmed energideklarerar. Det bör framgå om förslag som verket lämnar i



denna del avviker från begrepp och rutiner som vanligtvis används inom fastighetsförvaltning.

5. bedöma behovet av förändringar för att förtydliga regelverket när det gäller tillsyn enligt lagen om energideklARATIONER och, om verket så finner lämpligt, lämna förslag till sådana förändringar. Boverket ska bland annat analysera hur en, för energideklarationssystemet, effektiv tillsyn ska utformas och hur den bör förhålla sig till kommunernas tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen. Analysen ska även omfatta hur Riksrevisionens rekommendation om stöd till kommunernas tillsyn enligt lagen om energideklarationer kan tillgodoses på ett lämpligt sätt.
6. utreda konsekvenserna av och om verket så finner lämpligt lämna förslag till utformning av ytterligare sanktioner än den som för närvarande finns i 14 § lagen om energideklarationer.

Uppdraget har genomförts i samråd med Energimyndigheten och efter samråd med Swedac.

Boverket överlämnar härmed rapporten som en slutredovisning på uppdraget avseende genomförande av EU-direktivet om byggnader energiprestanda m.m.

För Boverket

Janna Valik
generaldirektör

Thomas Johansson
projektledare



EU-direktivet om byggnaders energiprestanda

– konsekvenser och behov av förändringar
i det svenska regelverket

Boverket augusti 2010

Titel: EU-direktivet om byggnaders energiprestanda – konsekvenser och behov av förändringar i det svenska regelverket

Utgivare: Boverket augusti 2010

Upplaga: 1:1

Tryck: Boverket internt/externt tryckeri (fylls i av informationsenheten)

ISBN tryck: 978-91-85751-XX-X (fylls i av informationsenheten)

ISBN pdf: 978-91-85751-XX-X (fylls i av informationsenheten)

ISSN: Anges endast om den tillhör någon av serierna: (fylls i av informationsenheten)

Sökord: xxx (fylls i av biblioteket)

Dnr: 10127-1290/3020

Omslagsfoto:xx (fylls i av informationsenheten)

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50 eller 35 30 56

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2010

Förord

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda trädde i kraft i december 2002. Syftet med direktivet är att främja en förbättrad energiprestanda i byggnader i unionen och samtidigt ta hänsyn till kraven på inomhusklimat och kostnadseffektivitet.

I Sverige har direktivet genomförts genom

- införandet av systemet med energideklARATIONER för byggnader,
- förändringar i det svenska byggregelverket och
- informationsarbetet bland annat via energirådgivare och energikontor.

Under 2009 och 2010 har direktivet om byggnaders energiprestanda arbetats om vilket föranleder en översyn av det svenska regelverket som är en del av denna rapport..

Riksrevisionen gjorde en granskning av systemet med energideklARATIONERS införande i maj 2009. Granskningen pekade på vissa brister och behov av förändringar avseende besiktning eftersom få åtgärdsförslag lämnades i energideklARATIONEN. Senare samma år gjorde Boverket en första översiktlig utvärdering av systemet och huruvida det fungerar som avsett. Boverket konstaterade att systemet i stort fungerar som det var tänkt men höll med Riksrevisionen om otydligheten i besiktningsfrågan samt pekade på vissa andra tolkningsproblem i regelverket.

I februari 2010 gav regeringen Boverket i uppdrag att dels inventera förändringarna i det omarbetade direktivet och identifiera behov av förändringar i det svenska regelverket och dels se över vissa funktioner i systemet som har uppmärksamats främst genom Riksrevisionens rapport och Boverkets utvärdering.

Uppdraget har utförts vid Boverket av Paula Hallonsten, Hans-Olof Karlsson Hjort, Annika Wessel, Helena Bohman, Björn Mattsson, Sten Bjerström, Paul Silfwerberg, Elisabeth Guthagen och Thomas Johansson där den sistnämnde har varit föredragande. Uppdraget har skett i samråd med Energimyndigheten i vissa delar och efter samråd med Swedac i en del. Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Janna Valik.

Karlskrona augusti 2010

Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Inledning och läsanvisningar	7
Uppdraget.....	9
Sammanfattning	11
1. Följder av det omarbetade EU-direktivet	11
2. Besiktning och kostnadseffektivitet	13
3. Effekter av avskaffad ackreditering	14
4. Uttrycket byggnadens energiprestanda	16
5. Tillsyn	16
6. Sanktioner	17
1. Följder av det omarbetade EU-direktivet	19
Uppdraget.....	19
Inledning.....	19
Analyser, konsekvenser och förslag	20
2. Besiktning och kostnadseffektivitet.....	47
Uppdraget.....	47
Inledning	47
Utformningen av besiktningskravet i regelverket	48
Förtydligande av uttrycket besiktning.....	52
Tolkning av begreppet kostnadseffektivitet inom ramen för regelverket om energideklarationer	54
Slutsatser och förslag	57
Referenser.....	59
3. Effekter av avskaffad ackreditering	61
Uppdraget.....	61
Inledning.....	61
Marknaden för energideklarationer	62
Alternativ till nuvarande system	67
Slutsatser	72
Förslag	72
Referenser.....	73
Bilaga A. Exempel på Swedacs årliga kontrollverksamhet.....	74
4. Begreppet byggnadens energiprestanda	76
Uppdraget.....	76
Inledning.....	76
Analys.....	77
Slutsats.....	78
Förslag	80
5. Tillsyn	82
Uppdraget.....	82
Inledning	82
Nya PBL	88
Författningsförslag – tillsyn	89
6. Sanktioner	90
Uppdraget.....	90
Inledning.....	90
Analys.....	91
Förslag	92

Bilaga	Konsekvensutredning	96
	Introduktion.....	96
	Berörda företag	96
	Del 1. Följder av det omarbetade EU-direktivet	98
	Del 2a. Besiktning och kostnadseffektivitet - besiktning	102
	Del 2b. Besiktning och kostnadseffektivitet - kostnadseffektivitet....	105
	Del 3. Effekter av avskaffad ackreditering	106
	Del 4. Begreppet byggnadens energiprestanda	111
	Del 5. Tillsyn.....	113
	Del 6. Sanktioner.....	115

Inledning och läsanvisningar

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda trädde i kraft i december 2002. Syftet med direktivet är att främja en förbättrad energiprestanda i byggnader i unionen och samtidigt ta hänsyn till kraven på inomhusklimat och kostnadseffektivitet.

I Sverige har direktivet genomförts genom

- införandet av systemet med energideklARATIONER för byggnader,
- förändringar i det svenska byggregelverket och
- informationsarbetet via energirådgivare och energikontor.

Under 2009 och 2010 har direktivet om byggnaders energiprestanda arbetats om. Omarbetningen har resulterat i ett betydligt mer omfattande dokument. De 17 artiklarna och 1 bilaga har utökats till 31 artiklar med 5 bilagor. Redan nu kan ett tiotal förändringar pekats ut som kräver förändringar i den svenska lagstiftningen medan andra förändringar gör det möjligt att slopa vissa regler som tidigare krävdes för att uppfylla direktivet. Förändringarna i direktivet och vilket behov av följdförändringar de medför i det svenska regelverket redovisas i kapitel 1.

Det svenska systemet med energideklARATIONER regleras genom Lag (2006:985) om energideklARATIONER för byggnader, med tillhörande förordning samt Boverkets föreskrifter och allmänna råd.

Riksrevisionen gjorde en granskning av systemet med energideklARATIONER införande i maj 2009¹. Granskningen pekade på vissa brister och behov av förändringar avseende besiktning eftersom få åtgärdsförslag lämnades i energideklARATIONEN. Senare samma år gjorde Boverket en första översiktlig utvärdering av systemet och huruvida det fungerar som avsett². Boverket konstaterade att systemet i stort fungerar som det var tänkt men höll med Riksrevisionen om otydligheten i besiktningsfrågan samt pekade på vissa andra tolkningsproblem i regelverket.

I februari 2010 gav regeringen Boverket i uppdrag att dels inventera förändringarna i det omarbetade direktivet och identifiera behov av förändringar i det svenska regelverket och dels se över vissa funktioner i systemet som har uppmärksamats främst genom Riksrevisionens rapport och Boverkets utvärdering.

Uppdraget består av sex avgränsade frågeställningar. Vi redovisar var och en av dem som separata kapitel.

¹ Riksrevisionens rapport, EnergideklARATION – få råd för pengarna, RiR 2009:06.

² Boverkets rapport, Utvärdering av systemet med energideklARATIONER, uppdrag nr 12.

Uppdraget

Regeringen har gett Boverket följande uppdrag.

1. I samråd med Statens energimyndighet ska Boverket genomföra en analys av och lämna förslag till ändringar i lag, förordning och i verkets föreskrifter och allmänna råd som krävs till följd av det omarbetade EU-direktivet om byggnaders energiprestanda.
2. Boverket ska belysa och ge förslag till hur begreppet besiktning av byggnader i de bestämmelser som berör energideklarationer kan förtydligas. Detta inbegriper ett förtydligande av i vilka fall som besiktning av byggnader ska ske. Verket ska även analysera hur kravet på besiktning kan utformas för att främja energieffektivisering i bebyggelsen samtidigt som det finns en rimlig balans mellan nytta och kostnad för konsumenter och fastighetsägare. Utgångspunkten ska vara att systemet som helhet främjar kostnadseffektivitet. Boverket ska i detta sammanhang också tydliggöra sin syn på hur begreppet kostnadseffektivitet lämpligen bör tolkas inom ramen för regelverket.
3. Efter samråd med Swedac ska Boverket analysera konsekvenserna av ett slopande av kravet på att ackrediterade kontrollorgan ska upprätta energideklarationer för småhus och, om verket så finner lämpligt, lämna förslag till ett alternativt system. Utöver denna analys står det även verket fritt att analysera andra sätt att förbättra dagens system för att säkerställa experternas oberoende och kompetens.
4. I samråd med Statens energimyndighet ska Boverket utreda frågan om vilken energianvändning som ska ingå i begreppet byggnaders energiprestanda – inklusive frågan om även verksamhetsenergi bör räknas in – och därmed energideklareras. Det bör framgå om förslag som verket lämnar i denna del avviker från begrepp och rutiner som vanligtvis används inom fastighetsförvaltning.
5. Boverket ska bedöma behovet av förändringar för att förtydliga regelverket när det gäller tillsyn enligt lagen om energideklarationer och, om verket så finner lämpligt, lämna förslag till sådana förändringar. Boverket ska bland annat analysera hur en, för energideklarations-systemet, effektiv tillsyn ska utformas och hur den bör förhålla sig till kommunernas tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen. Analysen ska även omfatta hur Riksrevisionens rekommendation om stöd till kommunernas tillsyn enligt lagen om energideklarationer kan tillgodoses på ett lämpligt sätt.
6. Boverket ska utreda konsekvenserna av och om verket så finner lämpligt lämna förslag till utformning av ytterligare sanktioner än den som för närvarande finns i 14 § lagen om energideklarationer.

Sammanfattning

1. Följder av det omarbetade EU-direktivet

I enlighet med artikel 28 i direktivet ska de förändringar som följer av artiklarna 2–18, 20 och 27 vara antagna och offentliggjorda senast 9 juli 2012. Det omarbetade direktivet innehåller många ändringar på detaljnivå och en betydande mängd ny text. Det omarbetade direktivet har 31 artiklar och 5 bilagor jämfört med tidigare 17 artiklar och 1 bilaga. Trots det bedömer Boverket att ändringarna i det svenska regelsystemet inte kommer att bli omfattande.

Vissa centrala uttryck och metoder i det omarbetade direktivet kan inte bedömas ur svensk regelaspekt innan kommissionen har lagt fram sina förslag, senast vid halvårsskiftet 2011. Det gäller framförallt den metodiska referensram för att fastställa de kostnadsoptimala nivåer (artikel 3 och bilaga III) som behövs för att bestämma minimikrav för energiprestanda (artikel 4 och 5).

Sverige har ett regelverk som gör det möjligt för kommunerna att ställa energikrav som till och med går längre än vad det omarbetade direktivet förutsätter. Kommunerna kan ställa krav på energiförbättring vid alla ändringar av byggnader, inte bara vid större renoveringar. Särskilt utpekade och skyddsvärda byggnader är inte heller generellt undantagna från krav på energiförbättringar i samband med byggåtgärder. I verkligheten använder sällan kommunerna denna möjlighet att ställa energikrav vid ändring av byggnader. En orsak kan vara att det inte finns tillämpningsföreskrifter liknande de som finns för nybyggnader. Därför utreder Boverket möjligheten att införa tillämpningsföreskrifter. Målsättningen är att dessa ska träda i kraft 1 november 2011 efter sedvanlig remiss och notifieringsförfarande.

Vidare har Sverige strängare kompetenskrav genom krav på ackreditering av kontrollorgan för energideklaration. Vi har också krav på att anslå en sammanfattning av deklarationen i bland annat alla flerbostadshus som konsumentupplysning.

I den mån de strängare kraven ska behållas, bör de anmälas till kommissionen enligt den nya omarbetade rättsakten (artikel 1).

Det finns ett antal ändringar i direktivet som föranleder ändringar i det svenska regelverket vilka sammanfattas nedan. I kapitel 1 finns förslagen till lagtextändringar.

Artikel 3 Antagande av metoder för beräkning av byggnaders energiprestanda

Regelförenkling (minskad administrativ börda) är möjlig genom att slopa ett redovisningskrav i Boverkets formulär för energideklarationer. Kravet på att redovisa om lämnade åtgärdsförslag har en positiv effekt på CO₂-utsläpp kan tas bort.

Artikel 6 Nya byggnader

I dag krävs det alltid en redovisning av alternativa energikällor för nya byggnader. Vid omarbetningen har areagränsen på 1 000 m² slopats för när kravet på redovisning av alternativa energikällor ska träda in. Det

innebär att 23 § lag (2006:985) om energideklaration för byggnader måste ändras.

Artikel 9 Nära-nollenergibygnader

Uttrycket *nära-nollenergibygnader*, definition (artikel 2.2), kommer att leda till författningsändringar i byggregelverket. Uttrycket handlar både om byggnader och om tillförselsystem varför det inte lämpligt att föra in det som ett uttryck i byggregelsystemet.

Det omarbetade direktivet medför att de delar som ingår i definitionen (artikel 2.2) av *nära-nollenergibygnader*, det vill säga uttrycken *mycket hög energiprestanda* och *mycket hög grad energi från förnybara energikällor* måste konkretiseras för inhemska förhållanden. Redan nu arbetar Boverket med en skärpning av energikraven, vilket är ett steg i riktning *mot mycket hög energiprestanda*. Boverket föreslår att byggda lågenergi-hus analyseras avseende faktisk energianvändning, inomhusmiljö och fuktbelastning för att kontrollera att husen har avsedda funktioner. Det ska utgöra ett underlag för att konkretisera uttrycket *mycket hög energiprestanda* utifrån inhemska förhållanden. Uttrycket *mycket hög energi från förnybara energikällor* utreds i ett separat regeringsuppdrag. Hur dessa begrepp ska implementeras i Sverige bör göras av berörda myndigheter tillsammans med regeringen och ska redovisas till kommissionen senast 2015.

Artikel 12 Utfärdande av energicertifikat

I och med det omarbetade direktivet införs krav på att energiprestanda-indikator ska anges i annonser om försäljning eller uthyrning av byggnader eller delar av byggnader. Dessutom ska energideklarationen lämnas över till köparen alternativt hyresgästen eller nyttjanderättshavaren. Kravet omfattar endast de byggnader som ska energideklarerat. Det innebär att 6 § lag (2006:985) om energideklaration för byggnader behöver ändras.

Areagränsen ändras för när offentliga byggnader, som i dagens regelverk benämns specialbyggnader, ska ha en energideklaration. Gränsen sänks från dagens 1 000 m² till 500 m² fr.o.m. 9 januari 2013 för att efter 31 december 2015 sänkas till 250 m². Det medför att de nya gränserna behöver införas i 5 § 1 lag (2006:985) om energideklaration för byggnader.

I gamla och nya direktiven finns en viss diskrepans när det gäller användningen av begreppet för offentliga byggnader och det Svenska begreppet specialbyggnader. Artikel 12 relaterar enbart till byggnader som innehåller offentlig verksamhet som ofta besöks av allmänheten. Kraven omfattar därmed inte längre vissa av specialbyggnaderna som nu därför kan uteslutas.

Införandet av uttrycket *energiprestandaindikator* leder inte till några författningsändringar. Boverket föreslår dock att standarden om energiklassning (klass A-G) bör användas vid annonsering om försäljning eller uthyrning av byggnader eller delar av byggnader. Kraven på annonsering införs lämpligen i energideklarationslagen. Ett sätt vore att hänvisa till energideklarationslagen i fastighetsmäklarlagen (1995:400) och jordabalken (1970:994).

Artikel 13 Uppvisande av energicertifikat

Av det reviderade direktivet framgår att endast byggnadsägare av offentliga byggnader som ofta besöks av allmänheten är skyldig att anslå deklarationen på en för allmänheten framträdande plats. Vidare har det införts ett nytt krav på att byggnadsägare ska visa upp deklarationen för presumtiva köpare eller hyresgäster (nyttjanderättsinnehavaren) genom att till exempel en kopia av denna lämnas över. En regelförenkling är möjlig genom att slopa kravet på att en sammanfattning av energideklarationen ska anslås på en väl synlig plats i bland annat flerbostadshus. Boverket är positiv till att en sådan ändring görs. Det medför en ändring i 13 § lag (2006:985) om energideklaration för byggnader. Möjligheten att anslå deklaration bör dock kvarstå på frivillig basis.

Artikel 15 Inspektion av luftkonditioneringssystem

En regelförenkling blir möjlig genom att låta ett informationsalternativ ersätta besiktningsplikten för luftkonditioneringssystem. Sverige måste i så fall rapportera till kommissionen om att ett motsvarande resultat kan uppnås som med inspektion.

Regelförenklingen kan göras genom att slopa 10 och 11 §§ lag (2006:985) om energideklaration för byggnader (med därtill relaterade bestämmelser i lagen och på förordnings- och myndighetsföreskriftsnivå).

Artikel 18 Oberoende kontrollsystem

Slumpvis utvalda energideklarationer ska kontrolleras med statistiskt säkerställd signifikans. Detta nya krav i direktivet finns i bilaga II, och berörda myndigheter behöver beräkna hur många stickprov som måste göras bland utförda deklarationer för att säkerställa statistisk signifikans.

Under förutsättning att ackrediteringssystemet för kontroll behålls, måste en författningsändring göras som ger Swedac direktåtkomst till energideklarationsregistret enligt 17§ förordning (2006:1592) om energideklarationer av byggnader. Annars kan de inte garantera en kontroll som motsvarar det nya kravet. Det nya kravet går utöver vad som krävs i dagens ackrediteringssystem och behöver därför framgå i Boverkets föreskrifter om energideklarationer.

2. Besiktning och kostnadseffektivitet

Utformningen av besiktningskravet i regelverket

Boverket förordar inga förändringar i besiktningskravets utformning i sak. Däremot finns det skäl att se över hur reglerna är formulerade för att undvika missförstånd och oklarheter. Det ska tydligt framgå att det är experten som avgör när en besiktning ska ske och vad den ska innehålla. Det ska också framgå att besiktning är någonting som sker på plats.

En genomgång av energideklarationer i Boverkets register visar att 80 % av byggnaderna som har energideklarerats också har besiktigats. Av den andelen som saknar åtgärdsförslag har mer än hälften (60 %) av energideklarationerna föregåtts av en besiktning. Slutsatsen blir att det inte är troligt att fler besiktigade byggnader leder till speciellt många fler deklarationer som innehåller åtgärdsförslag.

Då besiktning inte kan sägas vara huvudproblemet för högre kvalitet av energideklarationerna behöver orsaken till eventuella kvalitetsbrister undersökas. Exempel på innehåll kan vara:

- omfattningen av kvalitetsbristerna,
- vad som saknas för att åtgärda kvalitetsbrister,
- energiexperternas kompetens och oberoende,
- Swedacs system för kvalitetskontroll

Som ansvarig huvudmyndighet för energideklarationerna kan Boverket i samråd med Swedac (ansvarig för kvalitetskontrollerna av deklARATIONEN) utföra en sådan utredning. Om undersökningen visar att energideklarationerna generellt håller en bristande kvalitet kräver detta åtgärder av olika slag. Boverket har för avsikt att tillsammans med Swedac genomföra en sådan undersökning inom en snar framtid. Undersökningen ska då också beakta det omarbetade direktivet, där krav ställs på medlemsländerna att utföra systematiska kontroller av deklARATIONERNAS kvalitet.

Boverket föreslår ändringar i 6 § förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader och 4 § i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för byggnader (BFS 2007:4). Ändringarna medför att det tydligare framgår att experten avgör när en besiktning ska ske och vad den ska innehålla vilket medför ett större ansvar för energiexperten. Det kommer också att tydligt framgå att besiktningen sker på plats.

Tolkning av begreppet kostnadseffektivitet inom ramen för regelverket om energideklARATIONER

Boverket föreslår att begreppet kostnadseffektiv åtgärd tolkas *som en åtgärd som är ekonomiskt rimlig att genomföra*. En sådan tolkning gör det tydligare att en energideklaration inte kan förväntas innehålla en exakt beräkning av åtgärdens lönsamhet för byggnadsägaren, utan enbart en första mycket grov bedömning. Det skulle också göra det tydligare för experter och byggnadsägare att åtgärdsförslagen bygger på en uppskattad energibesparing och uppskattade kostnader. Det är byggnadsägaren som i sista hand gör investeringarna och som då kan skaffa mer detaljerad information och göra mer exakta beräkningar.

Boverket föreslår att föreskrifterna BFS 2007:4 § 2 och BFS 2007:5 § 2 ändras så att uttrycket kostnadseffektiv åtgärd tolkas som en åtgärd som är ekonomiskt rimlig att genomföra. Tolkning förs också in i energideklARATIONSFÖRMULÄRET med tillhörande information.

3. Effekter av avskaffad ackreditering

Målsättningen med styrmedlet energideklARATIONER är att få byggnadsägare att sänka sin energianvändning. System med ackrediteringen av kontrollorgan där kontrollorganet ska ha minst en certifierad energiexpert i arbetsledande ställning har införts för att säkerställa att systemet ska fungera tillfredsställande.

Marknaden för energideklARATIONER

Ett avskaffande av krav på ackreditering med en övergång till att även tillåta personcertifiering för energideklARATION av småhus leder till en förenkling av regelverket. Detta kan innebära att resurserna koncentreras och kontrollerna effektiviseras. Det innebär också att de administrativa kostnaderna generellt kommer att sänkas för företagen som utför deklARATIONerna. Speciellt stor blir skillnaden för små företag där kostnaden sjunker med ca 30 000 kr/år. Ett avskaffande av ackrediteringen kan också innebära att konkurrensen framför allt i glesbygden ökar, vilket skulle vara positivt både för mindre företag och för konsumenter. Vad som skulle hända med kvaliteten på energideklARATIONerna är mer svårbedömt. Expertens kompetens och oberoende måste enligt lag i så fall kontrolleras på annat sätt än vad som sker idag.

Konsekvenser vid ändring av nuvarande system

Ackrediteringssystemet har en inbyggd kontrollfunktion vilken försvinner vid en övergång till enbart personcertifiering, och det nya EU-direktivet (2010/31/EG) ställer nya krav på kvalitetskontroller av deklARATIONerna.

Boverket har utifrån ändringar i direktivet identifierat tre alternativ till nuvarande system och med åtföljande konsekvenser:

1. Avskaffa krav på både ackreditering och personcertifiering.
Konsekvens: Ett system för certifiering och/eller ackreditering är nödvändigt för att uppfylla direktivet eftersom vi inte använder oss av skyddade yrkestitlar som många andra länder gör.
2. Endast personcertifiering för småhus.
Konsekvens: Om man väljer att avskaffa ackrediteringssystemet sjunker kostnaderna för företagen men i gengäld behöver personcertifieringssystemet kompletteras för att säkerställa experternas oberoende. För de redan ackrediterade företagen som enbart arbetar mot småhus kan en förändring upplevas som negativ, i och med att den kan leda till att man förlorar en marknadsfördel gentemot andra företag.
3. Parallella system där både ackreditering och personcertifiering tillåts för småhus.
Konsekvens: Även för detta alternativ så behöver personcertifieringssystemet kompletteras. Men den negativa effekten för de redan ackrediterade företagen kan undvikas.

Uppdraget har utförts efter samråd med Swedac. Myndigheterna har utifrån sina roller kommit fram till olika slutsatser vilket leder till två olika förslag.

Boverket föreslår alternativ 3. En sådan förändring kräver ändringar i förordning (2006:1592). Hur kontrollsystemet i detalj ska utformas bör utredas av Boverket och Swedac tillsammans.

Swedac förespråkar nuvarande system med ackreditering och där företaget ska ha minst en certifierad energiexpert i arbetsledande ställning.

4. Uttrycket byggnadens energiprestanda

Ägare av byggnader där ägaren själv bedriver verksamheten och där verksamhetens system är en integrerad del av byggnadens system har oftast intresse av att få en deklaration som omfattar byggnadens totala energianvändning, det vill säga även verksamhetsenergin. Med dagens regelverk måste den tillförda energin delas upp i energin för byggnadens system, som ska redovisas i energideklarationen, och energin för verksamhetens system, som är en frivillig uppgift. Det kan vara mycket tidskrävande och leder inte till någon nytta för byggnadsägaren. Den typ av byggnad som detta framförallt gäller för är vårdbyggnader, sport- och badanläggningar, skolor med mera, det som i dagens regelverk kallas specialbyggnader. Även ägare av byggnader med verksamheter som avger mycket spillenergi som används igen för uppvärmning och varmvattenberedning har intresse av att få deklarationer som omfattar verksamhetsenergin, till exempel byggnader med livsmedelhandel och restauranger.

Boverket anser att byggnadens energiprestanda, med den definition som finns idag, även fortsättningsvis ska deklarerars för samtliga byggnader. Ändringar av definitionen för vissa verksamheter skulle medför att jämförelse med liknande byggnader skulle gå förlorad.

Boverket föreslår, i samråd med Energimyndigheten, att för lokalbyggnader där verksamhetsenergi inte mäts separat eller på annat sätt enkelt kan erhållas så får energiexperterna använda sig av schablonvärden på verksamhetsenergi som Boverket tar fram. Dessa schablonvärden kan användas för att utifrån byggnadens totala energianvändning beräkna byggnadens energiprestanda. Schablonvärdena för de olika verksamheterna hämtas från Energimyndighetens projekt ”Stil2”. De deklarationer som innehåller uppgift om verksamhetsenergi ska också ha motsvarande uppgifter eller indikatorer på detta i sammanfattningen (också kallat certifikat).

Myndigheterna föreslår också att en utvärdering görs efter ett år för att följa upp effekterna av denna ändring.

Förslaget innebär att inga ändringar i regelverk behöver göras.

5. Tillsyn

Kommunens tillsyn enligt nuvarande regler är att kontrollera om en sammanfattning av energideklarationen finns anslagen på en väl synlig plats för de berörda byggnaderna. Sammanfattningen ger en första information om byggnadernas energiprestanda till brukare av specialfastigheter och nyttjanderättshavare av flerbostadshus. Som en följdverkan av denna information förväntas dessa intressenter påverka fastighetsägare att förbättra energianvändningen och därmed fastigheternas inomhusmiljö.

Kommunernas tillsyn har delvis inte påbörjats samt (i vissa fall) tagit sig andra former än enligt lagen. Kontroll över om det finns en sammanfattning får sägas vara bristfällig och därmed kan inte grundsyftet att konsumenterna förväntas påverka byggnadsägare uppfyllas.

Tillsynen utförs i praktiken på sådant sätt att kommunen kontrollerar i energideklarationsregistret om det finns en upprättad energideklaration.

För att göra tillsynen så enkel som möjligt för kommunerna bör registret uppdateras och de byggnader som inte omfattas av skyldigheten tas bort. Boverket bör tilldelas bemyndigandet att fatta beslut om vilka byggnader som faller in under undantagen i 2-4 §§ i förordningen om energideklaration för byggnader. Genom detta förfaringssätt finner vi att Riksrevisionens rekommendation om att den centrala myndigheten ska stödja kommunerna i deras tillsyn på lämpligt sätt tillgodoses. Förslaget innebär att kommuner som inte har ett system för tillsyn (ca 200 st.) ej behöver använda resurser för att bygga upp egna system. Däremot innebär förslaget att Boverket kommer få merkostnader för att expandera och underhålla registret. Totalkostnaden kommer att bli lägre med ett centralt system för tillsyn.

Samtidigt föreslår vi att vite, som döms ut på grund av att en energideklaration inte upprättats, tillfaller kommunen.

6. Sanktioner

Med hänsyn till att det vid försäljning av småhus förekommer att säljare och köpare avtalar bort att köparen får låta göra en energideklaration på säljarens bekostnad behövs det rättsmedel eller sanktioner som innebär att en energideklaration upprättas och uppfyller lagens syfte.

Under förutsättning att bestämmelserna ändras på så sätt att tillsynen inriktas på att en energideklaration upprättas, finns det möjlighet att utöva tillsyn även vid överlåtelse av småhus. Tillsyn förenat med sanktioner skulle då kunna utövas av kommun. Boverket föreslår att det införs en förseningsavgift parallellt med nuvarande bestämmelse i 14 § lagen om energideklaration. Det ger då köparen en valmöjlighet att få en energideklaration utförd på säljarens bekostnad alternativt avstå från deklarationen. Avstår köparen utfärdar tillsynsmyndigheten en förseningsavgift mot säljaren som bör motsvara kostnaden för upprättande av en energideklaration. Följden torde vara att upprättande av en energideklaration kommer att ingå i det normala försäljningsförfarandet.

För att öka kommunernas ekonomiska förutsättningar bör den föreslagna förseningsavgiften tillfalla kommunen. Förseningsavgiften ska kunna sättas ned eller helt efterges om det finns särskilda skäl. Tillsynsmyndighetens beslut om förseningsavgift ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

1. Följder av det omarbetade EU-direktivet

Uppdraget

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att genomföra en analys av och lämna förslag till ändringar i lag, förordning och i verkets föreskrifter och allmänna råd som krävs till följd av det omarbetade EU-direktivet 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda. Arbetet ska ske i samråd med Energimyndigheten.

Inledning

Revideringen av direktivet 2002/91/EU om byggnaders energiprestanda beslutades under Sveriges EU-ordförandeskap i december 2009.

I enlighet med artikel 28 i direktivet ska de förändringar som följer av artiklarna 2-18, 20 och 27 vara antagna och offentliggjorda senast 9 juli 2012. Ikraftträdande av de ändrade kraven sker sedan i enlighet med artikel 28 för respektive artikel. I Sverige är Boverket ansvarig myndighet för genomförandet.

Avgränsningar

Det omarbetade direktivet är mer omfattande än det tidigare. Det innehåller 31 artiklar och 5 bilagor mot tidigare 17 artiklar och 1 bilaga. Trots det bedömer Boverket att arbetet med att ändra i det svenska regelsystemet inte kommer att bli omfattande.

I direktivets ingress står det "Skyldigheten att införliva detta direktiv med nationell lagstiftning bör endast gälla de bestämmelser som utgör en materiell ändring i förhållande till det tidigare direktivet".

I denna rapport analyserar vi därför endast de materiella effekterna av det omarbetade direktivet. Materiella förändringar tolkar vi som skillnader i sak, exempelvis den ändrade areagränsen för krav på redovisning av alternativa energikällor till, och inte nya formuleringar som betyder samma sak

Förutom krav på regeländringar beskriver vi vilka andra möjligheter till ändringar som revideringen av direktivet medger, till exempel regel-förenklingar och administrativa lättnader.

Boverket anser att det tidigare direktivet är till fullo införlivat i svensk rätt genom lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk mm. och lag (2006:985) om energideklaration för byggnader med respektive tillhörande förordningar och myndighetsföreskrifter samt genom Energimyndighetens information om pannor. Det finns därför inga krav att ta hänsyn till med anledning av det tidigare direktivet.

Läsanvisning

I denna del av rapporten beskriver vi kort varje artikel i ett eget avsnitt. I de fall det behövs analyserar vi artikeln och kommenterar det som är nytt eller borttaget och vilka eventuella konsekvenser det har för Sverige. Varje artikelavsnitt avslutas med vårt förslag till ändringar i det svenska regelverket eller Boverkets författningar och allmänna råd.

Analyser, konsekvenser och förslag

De artiklar som kräver ändringar i det svenska regelverket är artikel 6, 9, 12, 13 och 18. Artikel 3, 4, 12, 13 och 15 kan leda till regeländringar, men ändringarna är inte nödvändiga. Förändringar av artiklarnas numrering framgår av jämförelsetabellen i bilaga V till det omarbetade direktivet.

Artikel 1 Syfte

Förändringarna i den första artikeln handlar till stor del om ändringarna i de efterföljande artiklarna. Bland annat framgår det redan här att prestandakrav vid renovering inte längre begränsas till större byggnader och att det ställs krav på nationella planer för att öka antalet nära- nollenergi-byggnader.

Av artikel 1.3 framgår att de krav som direktivet ställer är minimikrav. Detta hindrar alltså inte medlemsstaterna från att behålla eller införa strängare krav, förutsatt att kraven är förenliga med fördraget. Strängare krav ska anmälas till kommissionen.

Boverket menar att Sverige i flera avseenden redan har strängare krav i den svenska lagstiftningen än vad det omarbetade direktivet kräver. Vi har till exempel rätt att ställa energikrav vid alla ändringar av byggnader, inte bara vid större renoveringar. Vidare har vi strängare krav i energideklarationslagstiftningen, som krav på ackreditering av kontrollorgan enligt förordning (EG) nr 765/2008) och att ett anslag med en sammanfattning av energideklarationen ska anslås i alla flerbostadshus.

Artikel 2 Definitioner

Artikel 2 i det omarbetade direktivet definierar 20 uttryck i 19 punkter mot tidigare 8 uttryck.

Vi kommenterar definitionerna i samband med de artiklar där uttrycken används.

Artikel 3 Antagande av metoder för beräkning av byggnaders energiprestanda

Artikeln anger att medlemsstaterna ska anta metoder för att beräkna energiprestanda i enlighet med bilaga I. De materiella förändringar som framgår av bilagan kommenteras närmare nedan.

Den tidigare frivilliga uppgiften i deklarationsformuläret att byggnadens energiprestanda får innehålla en indikator för CO₂-påverkan har slopats. Eftersom Sverige genomfört det tidigare direktivet medför ändringen inte något behov av att ändra i författningstexten. Det ska dock anges i Boverkets elektroniska deklarationsformulär om energiexpertens åtgärdsförslag har en positiv effekt på CO₂-utsläppen. Dessa uppgifter begärs in med stöd av 8 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för byggnader (BFS 2007:4).

Förslag på regeländringar på grund av artikel 3

Uppgiften om att indikatorer för energiprestanda får innehålla uppgifter om CO₂-påverkan kan slopas ur deklarationsformuläret. Formuläret kan därför förenklas och det innebär en regelförenkling. Dessutom underlättar det för energiexperterna som har haft svårt att hitta modeller för beräkning av CO₂.

Artikel 4 Fastställande av minimikrav på energiprestanda

Artikel 4 introducerar flera uttryck och innehåller en mängd definitioner. Dessutom innehåller artikel 4.2 d ett antal undantag för fritidshus.

*Artikel 4.1***Första stycket**

Uttrycket kostnadsoptimal nivå (definierat i artikel 2.14) introduceras.

Innebörden kan inte analyseras förrän kommissionen utvecklat uttrycket kostnadsoptimal nivå närmare. Se kommentar vid artikel 5.

Första stycket

Minimikrav för energiprestanda för byggnader eller byggnadsenheter ska anges i de nationella byggkraven. Med byggnadsenhet menas enligt artikel 2.8 en del, våning eller lägenhet inom en byggnad som är konstruerad eller ombyggd för att användas som en separat enhet. Uttrycket motsvarar därmed det svenska uttrycket bruksenhet.

Sverige uppfyller redan kraven i det omarbetade direktivet. Svensk bygglagstiftning anger minimikrav på energiprestanda för byggnaden som helhet, vilket även inkluderar alla däri ingående byggnadsdelar.

Andra stycket

Minimikrav ska införas på byggnadselement (fönster, dörrar etc.) som ingår i klimatskalet och som i betydande grad påverkar dess energiprestanda när de byts ut eller utrustas med nya delar i syfte att nå kostnadsoptimala nivåer. Med byggnadselement avses enligt definitionen i artikel 2.9 ett byggnadsinstallationssystem eller en komponent i klimatskalet. Dessa krav gäller, enligt Boverkets tolkning, i befintlig bebyggelse. Om kraven tillämpas på nya byggnader skulle det medföra ett behov av att ändra de svenska energihushållningsreglerna för byggnader i

grunden, med stora konsekvenser för Boverkets funktionskrav i regelverken.

Femte stycket

Det förtydligas i detta stycke att det inte finns någon skyldighet att införa minimikrav för energiprestanda om dessa krav inte är kostnadseffektiva med hänsyn till den uppskattade ekonomiska livslängden.

Artikel 4.2

Monument har slopats bland möjliga undantag från energideklarationsplikt. Det kräver inte någon svensk författningsändring.

Artikel 4.2 d – undantag från kraven för "fritidshus"

Artikel 4.2 d innehåller ett nytt alternativt sätt att beskriva undantag från direktivets, minimikrav och deklarationsplikt, när det gäller byggnader som används under en kortare tid av året

Alternativen till undantag som finns för det vi benämner *fritidshus med en eller två bostäder* är;

1. Undantag för byggnader som används eller är avsedda att användas mindre än fyra månader per år.
2. (nytt alternativ) Undantag för *bostadshus som används eller är avsedda att användas under en begränsad del av året, motsvarande en energianvändning som beräknas vara mindre än 25 procent av vad som skulle vara fallet vid helårsanvändning.*

I det svenska regelverket finns det undantag från minimikrav för energiprestanda för fritidshus i Byggnadsverksförordningen 10 § 4 stycket. Undantaget gäller krav på elvärmda byggnader och krav, på flexibla värmesystem, samt ett generellt undantag i Byggreglerna när det gäller de detaljerade kraven. Övergripande krav i BVF 8 § gäller dock även fritidshus. När det gäller energideklaration så gäller undantagen fritidshus med en eller två bostäder.

Om det nya alternativet utnyttjas fullt ut kommer fler byggnader än tidigare omfattas av undantag, eftersom artikeln då kan gälla alla typer av byggnader och inte bara det vi benämner fritidshus med en eller två bostäder.

I energideklarationssammanhang används samma uttryck för att till exempel undvika att flerfamiljshus som är avsedda för fritidsboende, men med ett avsett eller faktiskt utnyttjande som överstiger fyra månader om året, undantas från krav.

Förslag med anledning av alternativ i artikel 4.2 d

Undantaget i 4.2 d utvidgar den definition som ligger bakom Sveriges användning av begreppet fritidshus med högst två bostäder därför föreslår Boverket att de i byggregelsystemet och energideklarationssystemet befintliga undantagen är tillräckligt omfattande och kan därmed lämnas utan åtgärd. Boverket föreslår också att en utredning tillsätts för att reda ut hur mycket energi som används av kategorin *fritidshus med högst två bostäder* på nationell nivå. Därefter tas ställning till fortsatta undantagsmöjligheter när det gäller fritidshus.

Allmänna kommentarer till artikel 4

Svensk bygglagstiftning ställer krav på energihushållning på byggnader som helhet. Det inbegriper energiprestandakrav på klimatskärmen och de byggnadskomponenter som ingår där. Byggherren bestämmer hur kravet ska uppnås och variationsmöjligheterna är därför i det närmaste oändliga, liksom möjligheterna att välja en kostnadseffektiv lösning med utrymmen för innovationer

För att underlätta för dem som använder Boverkets byggregler finns det i avsnitt 9:4, en alternativ metod för att verifiera energiprestandan i nya byggnader som är mindre än 100 m². Där anges maximala värme-genomgångskoefficienter (U_i) för följande delar av klimatskalet; tak, väggar, golv, fönster och ytterdörr. Vid ändringsåtgärder gäller fram till 2011-05-01 Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. och från och med 2011 05 02 8 kap. nya PBL att nybyggnadskraven ska uppnås (8 kap. 5 § i nya PBL) när det gäller energihushållning.

I nya PBL anges de begränsningar som gäller vid ändring på följande sätt: Vid ombyggnad³ ska energikraven uppfyllas för hela byggnaden eller, om detta inte är rimligt, den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden. Vid annan ändring än ombyggnad ska kraven uppfyllas i fråga om tillbyggnaden eller ändringen.

Vid övriga fall av ändringar av byggnaden får energikraven (8 kap. 7 § nya PBL) anpassas och avsteg göras med hänsyn till ändringens omfattning, byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning.

Det finns även särskilda bestämmelser om åtgärder i samband med underhåll respektive krav på underhåll.

Sverige har en bred skyddslagstiftning för att ta tillvara byggnaders kulturhistoriska och andra värden, och inte enbart ett skydd mot förvanskning av särskilt skyddsvärda objekt, på ett sätt som direktivet till viss del förutsätter⁴ och som är vanligt i många länder. De undantag direktivet pekar ut är snävare än det svenska varsamhetsskyddet, men möjliggör å andra sidan ett totalt undantag från krav på energihushållningsåtgärder för dessa byggnader.

De svenska byggreglerna kräver däremot att man exempelvis alltid energiförbättrar vid åtgärder på befintlig bebyggelse, under följande förutsättningar. Man får inte förvanska särskilt skyddsvärda objekt eller miljöer och inte vara ovarsam mot övriga befintliga byggnader. Det kan finnas många åtgärder som kan vidtas i syfte att förbättra energihushållningen utan att för den skull åsidosätta kulturhistoriska värden. Något totalt undantag från förbättringsåtgärder finns alltså inte i svensk bygglagstiftning – ens för särskilt skyddsvärda objekt.

³ Definition av ombyggnad i 1 kap. 4 § nya PBL (förslaget): ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas.

⁴ I art 4.2 a ges möjligheter till undantag för vissa byggnader, där tillämpning av generella kostnadsoptimala energiprestandakrav skulle medföra oacceptabla förändringar av byggnadernas särskilda arkitektoniska särdrag eller deras historiska värde.

På grund av komplexiteten och de unika omständigheterna hos sådana byggnader har Boverket tidigare inte gett ut generella och bindande föreskrifter vid ändring. Arbetet pågår just nu med att omarbeta Boverkets allmänna råd vid ändring (BÅR) till bindande föreskrifter. Utgångspunkten är att i de nya föreskrifterna i enlighet med BVF (nya PBL) ställa krav på den del av byggnaden som omfattas av ändringen dvs. alla delar som byts ut ska uppfylla det i nybyggnadsreglerna angivna minimikrav på energieffektivitet med hänsyn till byggnadens förutsättningar till exempel varsamhetskrav eller inomhusmiljökrav.

Skäl att anpassa energikraven i det enskilda fallet kan till exempel vara;

- ekonomiska (jämför artikel 4.1. femte stycket och kostnadseffektivitet när det gäller energihushållningskrav)
- andra tekniska egenskapskrav än energihushållning (till exempel skydd för hygien, hälsa och miljö; som inomhusmiljö)
- kulturvärden.

Boverkets målsättning är att de nya bindande föreskrifterna ska träda ikraft den 1 november 2011 efter sedvanligt remissförfarande och notifiering till EU.

Artikel 5 Beräkning av kostnadsoptimala nivåer för minimikrav avseende energiprestanda

Artikel 5 handlar uteslutande om den ram för jämförbara beräkningsmetoder som kommissionen ska ta fram senast 30 juni 2011.

Kommentar: Innan denna metod tagits fram går det inte att uttala sig om dess eventuella inverkan på svensk lagstiftning.

Artikel 6 Nya byggnader

Artikel 6 innehåller nyheter som leder till ändringar i energideklarationslagen.

Alla byggnader ska redovisa ”analys av alternativa energisystem”. Det innebär att analys av ytterligare ett antal byggnader på mindre än 1 000 m² tillkommer. Administrationen av dessa redovisningar kommer att öka hos kommunerna.

Artikel 6.1

Krav på utredning av tillgängliga högeffektiva alternativa energisystem gäller införs för alla nya byggnader.

Kommentar: I det tidigare direktivet gällde kravet bara för byggnader med större total användbar golvyta än 1 000 m². Det kravet har genomförts i 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader. Den där angivna areagränsen måste således slopas för att uppfylla kraven i det omarbetade direktivet.

Artikel 6.1 a-c

Ändrade beteckningar införs för de fyra alternativa energisystemen:

- *kombinerad värme- elproduktion* kallas nu *kraftvärme* (se definition i artikel 2.13),

- fjärrvärme eller fjärrkyla har ändrats till fjärr-/närvärme eller fjärr-/närkyla, särskilt om den helt eller delvis baseras på energi från förnybara energikällor” (se definition i artikel 2.19).

Artikel 6.2.

Krav införs på dokumentation av analys av alternativa system i alla nya byggnader.

Kommentar: Svensk regeländring behövs inte eftersom ett sådant krav redan finns i 9 kap. 12 § 3 PBL (10 kap. 23 § 4 nya PBL). Byggarbeten får inte påbörjas innan byggherren visat upp en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem enligt 23 § lagen om energideklaration för byggnader för byggnadsnämnden.

Artikel 6.3

Det omarbetade direktivet gör det möjligt att analysera alternativa system för enskilda byggnader, för grupper av byggnader eller för gemensamma typer av byggnader i samma område. Analys av fjärrvärme- eller fjärrkylsystem får göras för alla byggnader som är anslutna till samma system i området.

Kommentar: Man kan överväga en rekommendation till fjärrvärmeleverantörer att tillhandahålla beräkningsunderlag för att förenkla denna del av analysen.

Förslag till regeländring på grund av artikel 6

Artikel 6 innehåller en nyhet som kräver en lagändring: krav på utredning av tillgängliga högeffektiva alternativa energisystem för alla nya byggnader.

Om denna förändring genomförs fullt ut så behöver också förordningen ändras så att regeringen kan beskriva alternativen noggrannare eller skicka bemyndigandet vidare till Boverket.

Gamla lydelsen:

23 § Den som för egen räkning uppför eller låter uppföra en byggnad med en total användbar golvyta som är större än 1 000 kvadratmeter skall innan byggnadsarbetena påbörjas låta utreda alternativa energiförsörjningssystem för byggnaden och redovisa om sådana system är tekniskt, miljömässigt och ekonomiskt genomförbara för byggnaden. Redovisningen skall lämnas till tillsynsmyndigheten.

Förslag på ny lydelse:

23§ Den som för egen räkning uppför eller låter uppföra en byggnad ska, innan byggnadsarbetena påbörjas, låta utreda alternativa energiförsörjningssystem för byggnaden och redovisa hur denna utredning beaktats i projekteringen av byggnaden. Redovisningen ska lämnas till tillsynsmyndigheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva vilka alternativa energisystem som ska beaktas.

Artikel 7 Befintliga byggnader

Omarbetningarna leder inte till några svenska regeländringar på lag och förordningsnivå, eftersom Boverket redan har ett bemyndigande enligt 18 § BVF att skriva tillämpningsregler vid ändring 14 § BVF av befintliga byggnader. Boverket arbetar just nu med förslag till nya Ändringsregler och kommer på det sätt som artiklarna 7 och 8 anger att

ställa energikrav med miniminivåer och dessa beräknas vara klar att träda i kraft den 1 november 2011.

Artikeln innehåller dock en del nyheter.

De nya kraven gäller byggnader som genomgår en större renovering (jämför artikel 2.10). Även här slopas gränsen på 1 000 m² för när kraven ska gälla.

Kommentar: Någon svensk regeländring behövs inte eftersom det saknas en sådan gräns i vår nuvarande bygglagstiftning.

Artikel 7 ger Boverket möjlighet att ställa krav på byggnadsenheter. Kraven kan ställas på den renoverade byggnaden eller på den renoverade byggnadsenheten (definieras i artikel 2.8, motsvarar närmast det svenska bruksenhet) i dess helhet. Dessutom, eller alternativt, kan kraven ställas på de renoverade byggnadselementen (tidigare: byggnadskomponenterna).

Kommentar: I Sverige ställs förbättringskrav när det gäller energi-effektivisering vid alla ändringar av en befintlig byggnad och inte bara vid större renoveringar. Någon svensk regeländring behövs därmed inte. Jämför svenska förordningen ”ändrad del”.

Kraven enligt artikel 7 ska utformas i enlighet med artikel 4 vilket medför att vi måste avvakta kommissionens jämförelsemetod.

Artikel 7 innehåller också ett förtydligande av medlemsstaternas främjandeåtgärder ifråga om byggnader som genomgår en större renovering. Medlemsstaterna ska då främja att högeffektiva alternativa energisystem (jämför artikel 6.1) övervägs och beaktas i den mån det är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart.

Kommentar: Detta kan förslagsvis lösas genom allmänt råd om saken i de ändringsregler som beskrivs vid artikel 4.2.

Artikel 8 Byggnaders installationssystem

Omarbetningarna i artikel 8 leder inte till några svenska regeländringar på lag och förordningsnivå, eftersom Boverket redan har ett bemyndigande enligt 18 § BVF att skriva tillämpningsregler vid ändring av befintliga byggnader, 14 § BVF. Detta ingår i de ovan beskrivna arbetet med att tydliggöra kraven vid ombyggnad/ändring som pågår vid Boverket. Arbetet med att skriva reglerna pågår för närvarande vid Boverket.

Artikeln innehåller dock ett flertal nyheter.

Artikel 8.1

Medlemsstaterna ska ställa systemkrav på total energiprestanda, korrekt installation samt lämplig dimensionering, justering och kontroll för installationssystem som installeras i befintliga byggnader. Kraven får även tillämpas vid nybyggnad.

Systemkrav ska fastställas för nya installationssystem, för installationssystem som byts ut och som utrustas med nya delar och de ska tillämpas i den mån det är tekniskt, funktionellt och ekonomiskt genomförbart. Systemkraven ska åtminstone omfatta system för värme, varm-

vatten, luftkonditionering och stora ventilationssystem, eller en kombination av sådana.

Kommentar: Svensk bygglagstiftning ställer som huvudregel krav på förbättringar av energihushållning vid alla ändringar av en befintlig byggnad (jämför artikel 4.2.). Systemkrav som avses i det omarbetade direktivet ställs i Sverige även vid nybyggnad, via maximalt tillåten energianvändning respektive tillåten installerad effekt vid eluppvärmning. Dessutom ställs, på de sätt som vi beskrivit vid artikel 4, förbättrings krav upp till nybyggnadsnivå vid alla ändringar av en befintlig byggnad. Boverket arbetar just nu med förslag till nya Ändringsregler och kommer på det sätt som artiklarna 7 och 8 anger att ställa energikrav med miniminivåer.

8 § BVF kräver att "Byggnadsverk och deras installationer för uppvärmning, kylning och ventilation ska vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att den mängd energi som med hänsyn till klimatförhållandena på platsen behövs för användandet är liten och värmekomforten för brukarna tillfredsställande". Vidare ska enligt 10 § BVF "Byggnader som innehåller bostäder eller lokaler och deras installationer för uppvärmning, kylning och ventilation ska ha särskilt goda egenskaper när det gäller hushållning med elenergi".

Kommentar: I avsnitt 9 i BBR finns det regler om total energianvändning för den nya byggnaden eller den tillbyggda delen, inklusive installationer, krav på "värme, kyl- och luftbehandlingsinstallationer", "styr- och regelsystem" samt "effektivt elanvändning".

Artikel 8.2

Medlemsstaterna ska främja att system med smarta mätare införs när en byggnad uppförs samt vid större renoveringar.

Kommentar: Energimarknadsinspektionen har hand om det avsedda direktivet om gemensamma regler för den inre marknaden för el (2009/72/EG) som ska vara genomförda i svensk lagstiftning senast den 3 mars 2011.

Medlemsstaterna får främja användningen av aktiva styrsystem.

Kommentar: Aktiva styrsystem krävs redan enligt avsnitt 9:52 BBR "Värme-, kyl- och luftbehandlingsinstallationer ska förses med automatiskt verkande reglerutrustning så att tillförsel av värme- och kyla regleras efter effektbehov i förhållande till ute- och inneklimatet samt byggnadens avsedda användning."

Artikel 9 Nära-nollenergibyggnader

Artikeln innehåller nyheter som leder till författningsändringar.

Regelverket blir tydligare och direktivet går enklare att uppfylla till 31 december 2018.

Branschen får en möjlighet att så tidigt som möjligt ställa om produktionsapparaten för att uppfylla kraven som kommer längre fram.

Artikel 9.1 a

Alla nya byggnader ska senast vid utgången av 2020 vara nära-nollenergibyggnader (definition i artikel 2.2⁵).

Artikel 9.1 b

Redan vid utgången av 2018 ska nya byggnader som används och ägs av offentliga myndigheter vara nära-nollenergibyggnader. Möjlighet till undantag från artikel 9.1 a och b ges enligt artikel 9.6 i specifika och berättigade fall om kostnads-nyttoanalysen utfaller negativt.

Artikel 9.1. andra stycket

Medlemsländerna ska ta fram planer för att öka antalet nära-nollenergibyggnader (se artikel 9.3). De planer som tas fram får innehålla differentierade mål beroende på byggnadskategori.

Kommentar: Nyheterna i artikelns första punkter a och b kräver att Boverket i byggreglerna (BBR) definierar uttrycket *mycket hög energiprestanda*.

Det nya uttrycket leder till författningsändringar i byggregelverket. När det gäller de nationella planerna är Energimyndighetens uppdrag i samråd med branschen och Boverket att ta fram en strategi för lågenergibyggnader som en grundläggande del. Därefter ska en noggrann utvärdering göras som ska ligga till grund för införandet av dessa krav.

När det gäller olika byggnadskategorier kan det bli aktuellt i Boverkets arbete med nya byggregler.

Artikel 9.2

Genom att följa de bästa exemplen inom den offentliga sektorn, ska medlemsstaterna utforma politik och vidta åtgärder, till exempel formulera mål, för att stimulera till att byggnader som renoveras omvandlas till nära-nollenergibyggnader. Kommissionen ska informeras om detta i de nationella planerna enligt 9.1. Enligt artikel 28 ska artikel 9 tillämpas senast 9 januari 2013.

Kommentar: I detta sammanhang kan nämnas att Energimyndigheten stödjer Sveriges byggindustriers projekt LÅGAN som just handlar om att ta fram exempel på byggnader som har LÅG energiANvändning, både för nybyggda och för ändrade byggnader. Detta program gäller inte bara offentliga byggprojekt, utan alla.

Artikel 9.3

De nationella planerna ska sammanfattningsvis innehålla

- a) praktisk tillämpning av definitionen av nära-nollenergibyggnader,
- b) etappmål 2015 för förbättringar, samt
- c) information om olika främjandeåtgärder av nära-nollenergibyggnader.

⁵ En byggnad som har en mycket hög energiprestanda, som bestäms i enlighet med bilaga I. Nära nollmängden eller den mycket låga mängd energi som krävs bör i mycket hög grad tillföras i form av energi från förnybara energikällor, inklusive energi från förnybara energikällor som produceras på platsen eller i närheten.

Den praktiska tillämpningen av definitionen av nära-nollenergibyggnader förutsätts avspegla nationella, regionala och lokala förhållanden och innehålla en numerisk indikator för primärenergianvändning i kWh/m² och år.

De underliggande faktorer som används för att fastställa primärenergianvändning får grundas på nationella eller regionala årsgenomsnittsvärden och ta hänsyn till relevanta europeiska standarder.

Kommentar: Boverket menar att den numeriska indikatorn för primärenergi liksom energiprestandaindikatorn, skulle kunna ingå i det system av klassningsstandarder som SIS håller på och arbetar med.

Artikel 9.4

Kommissionen ska utvärdera de nationella planerna och framförallt om de planerade åtgärderna är adekvata i förhållande till målen för direktivet. Vid behov kan kommissionen begära kompletteringar av medlemsstaterna som även får föreslå ändringar inom nio månader.

Artikel 9.5

Senast den 31 dec 2012 och därefter vart tredje år ska kommissionen lämna en rapport om framstegen när det gäller att öka antalet nära-nollenergibyggnader.

Artikel 9.6

Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa krav på nära-nollenergibyggnader enligt 9.1 i specifika och berättigade fall om kostnadsnyttoanalysen med hänsyn till byggnadens beräknade livslängd utfaller negativt. Kommissionen ska informeras om principerna i ett sådant regelsystem.

Förslag till regeländringar på grund av artikel 9

För att föra in uttrycket *nära-nollenergibyggnader* i svensk lagstiftning behöver uttrycken *mycket hög energiprestanda* och *mycket hög grad energi från förnybara energikällor* konkretiseras. Det görs lämpligen när erfarenheter av byggda lågenergihus har utvärderats för att undvika eventuella negativa följevärkningar liknande de som uppstod efter 70-talets energieffektiviseringsåtgärder. Själva konkretiseringen av begreppet *mycket hög energiprestanda* görs lämpligen i dialog mellan departementen och berörda myndigheter. Redan nu arbetar Boverket med en skärpning av energikraven, vilket är ett steg i riktning mot *mycket hög energiprestanda*. Den efterfrågade konkretiseringen bör åtminstone vara påbörjad till den delrapport som ska göras till kommissionen 2015.

Andelen förnyelsebar energi bearbetas inom regeringsuppdraget "Uppdrag till Statens energimyndighet och Boverket att lämna förslag till genomförande av artikel 13.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG".

Dessutom bör Boverket och Energimyndigheten verka för att indikator för primärenergi kan tas fram via till exempel SIS i deras arbete med klassningsstandarder för energi som pågår i Teknisk kommitté 189.

Artikel 10 Ekonomiska incitament och marknadshinder

Skäl 13 i ingressen till artikel 10 talar om att incitament inte ska tolkas som att det utgörs av statligt stöd: "Detta direktiv påverkar inte artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Begreppet incitament, som används i detta direktiv bör därför inte tolkas som om det utgörs av statligt stöd."

Artikel 10.1

Artikeln framhåller betydelsen av lämplig finansiering och andra instrument för att driva på förbättringen. Medlemsstaterna ska mot bakgrund av nationella förhållanden ta ställning till de mest relevanta av dessa instrument.

Artikel 10.2

Senast den 30 juni 2011 ska medlemsländerna ha förtecknat andra existerande eller föreslagna åtgärder och instrument än vad som krävs enligt detta direktiv, men som främjar dess mål. Förteckningen ska uppdateras vart tredje år och kommissionen ska underrättas om den. Under rättandet kan ske genom infogande i handlingsplaner för energieffektivitet enligt direktivet om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster (2006/32/EG).

I punkterna 3-5 beskrivs närmare kommissionens ansvar och förslagsrätt. Enligt punkt 6 ska energiprestandans kostnadsoptimala nivåer beaktas när incitament ges för byggande eller större renovering av byggnader. Trots det får medlemsstaterna ge incitament som går utöver de kostnadsoptimala nivåerna, enligt punkt 7.

Artikel 11 Energicertifikat

Ändringarna i artikel 11 kräver inte några författningsändringar.

Artikel 11.1.

Energideklarationen ska innehålla uppgifter om byggnadens energiprestanda och referensvärden såsom minimikrav avseende energiprestanda. Därutöver kan ytterligare uppgifter ingå, till exempel andelen förnyelsebar energi i den totala energianvändningen.

Artikel 11.2

Rekommendationerna ska avse **kostnadsoptimala eller kostnads-effektiva** förbättringsförslag, såvida det inte saknas en rimlig förbättringspotential i jämförelse med de gällande kraven på energiprestanda.

Kommentar: De eventuella justeringsbehov som kan uppstå på grund av ändringarna i artikeln ligger inom Boverkets bemyndigande att åtgärda i föreskrifter om energideklaration eller i deklarationsformuläret. Rekommendationerna ska dels omfatta passa-på-åtgärder, det vill säga sådana som vidtas i samband med en större renovering av klimatskalet eller installationssystemet, dels åtgärder som vidtas utan sådana samband. Kostnaderna för de rekommenderade åtgärderna bör då rimligen skilja sig åt beroende på om exempelvis en byggnadsställning behövs enbart för en energieffektiviseringsåtgärd eller om kostnaderna för den kan fördelas även på andra åtgärder.

Artikel 11.3

Rekommendationerna kan innehålla en uppskattning av återbetalningsperioder eller kostnader och intäkter under byggnadens ekonomiska livscykel.

Kommentar: I energideklarationsformuläret ska man ange kostnaden för sparad kilowattimme. I vägledningen till formuläret ges en hänvisning till webbplatsen, www.EDkalkyl.se där detta beskrivs.

Artikel 11.4

Energideklarationen ska kunna ge ägaren eller hyresgästen en indikation om var man kan finna mer detaljerad information, inbegripet bland annat kostnadseffektivitet. Utvärdering av kostnadseffektivitet ska grundas på standardvillkor.

Kommentar: I sammanfattningen av energideklarationen som ska anslås i byggnaden ska det anges var man kan hitta mer information. Beträffande utvärdering av kostnadseffektivitet grundat på standardvillkor, se kommentar under 11.3.

Artikel 11.5

Uppmuntran av offentliga myndigheter att agera.

Artikel 11.6

Gemensam deklARATION för hela byggnaden **eller** bedömning av annan representativ byggnad enhet.

Kommentar: Vi har deklarationskrav för hela byggnader i Sverige.

Artikel 11.7

EnergideklARATION för enfamiljshus får grunda sig på en annan representativ byggnad om överensstämmelsen kan garanteras av energiexperten som gör deklARATIONen.

Kommentar: I vårt svenska system kan experten i de fall när det saknas uppmätta värden, grunda deklARATIONen på en beräkning som kan göras vid projektering av exempelvis ett "typhus", det vill säga ett likvärdigt hus.

Artikel 11.9

Kommissionen ska anta ett "frivilligt certifieringssystem för andra byggnader än bostäder". Medlemsstaterna uppmanas att erkänna detta.

Kommentar: Ingår inte detta i de övriga kraven på medlemsländerna? Eller avses möjligen ett helt enhetligt system inom EU?

Artikel 12 Utfärdande av energicertifikat

Omarbetningen medför ändringar i lag och följdförfattningar i Sverige.

Fler byggnader kommer att omfattas av krav på energideklARATION inom 2,5 år från direktivets ikraftträdande och ytterligare byggnader fem år senare. Till exempel finns det i dag cirka 3 500 vårdbyggnader som är mellan 500 och 1 000 m² och ytterligare knappt 2 000 som är mellan 250 och 500 m². När det gäller skolbyggnader så tillkommer cirka 900 stycken mellan 500 och 1 000 m² och knappt hundra stycken på mellan 250 och 500 m².

Om det införs krav i artikel 12.4 på angivande av energiprestanda-indikator vid annonsering i kommersiella medier, måste mäklare och de som säljer eller hyr ut via annons se till att det finns en giltig energideklARATION finns upprättad för byggnaden. Detta sätter mer press på att en deklARATION faktiskt upprättas före annonseringen.

Artikel 12.1 a

Fortsatt krav på deklARATION av alla nya byggnader och sådana som säljs eller hyrs ut (ingen ändring mot tidigare).

Kommentar: Detta täcks in av 4, 5 och 6 §§ i lagen (2006:985) om energideklARATION för byggnader. Se dock även artikel 12.2 nedan.

Artikel 12.1 b

Nya areagränser medför att byggnader med mindre total användbar golvyta än 1 000 m² som utnyttjas av en myndighet och ofta besöks av allmänheten omfattas. Gränsen sänks från dagens 1 000 m² till 500 m² fr.o.m. 9 januari 2013 för att efter 31 december 2015 sänkas till 250 m².

Kommentar: Detta leder till en ändring i 5 § 1 lagen om energideklARATIONER och det nuvarande kravet på *specialbyggnader* > 1 000 m². Övergångsregler behövs också eftersom kraven i 12.1 a och b inte omfattar de fall där det redan finns en ännu giltig deklARATION enligt det tidigare eller det omarbetade direktivet.

Artikel 12.2

Medlemsstaten ska införa regler om att energideklARATIONEN ska visas upp för den presumtiva köparen eller nya hyresgästen när byggnader byggs, säljs eller hyrs ut. EnergideklARATIONEN ska sedan överlämnas till den nya hyresgästen eller nya köparen

Kommentar: Tidigare var lydelsen "görs tillgänglig för ägaren eller att ägaren gör ett sådant certifikat tillgängligt för den presumtiva köparen eller hyresgästen i respektive fall, när byggnaden byggs säljs eller hyrs ut." Det kravet regleras i 13 § och 6 § lag (2006:985) om energideklARATION för byggnader. I 13 § anges att byggnader som upplåts med nyttjanderätt alltid ska ha en väl synlig och anslagen sammanfattning av en energideklARATION som inte får vara äldre än tio år. Enligt 6 § samma lag ska säljaren av en byggnad eller en andel av en byggnad ha låtit upprätta en deklARATION. Alternativt får köparen enligt 14 § göra det på säljarens bekostnad. Det får anses underförstått att på så sätt blir energideklARATIONEN tillgänglig för både hyresgäst och köpare. Det omarbetade direktivet kräver dock att deklARATIONEN först visas för den presumtiva hyresgästen eller köparen av byggnaden och sedan överlämnas till den som blir ny hyresgäst eller ägare.

Detta leder till att energideklARATIONEN måste vara färdig innan det som i dag räknas som försäljningstidpunkten som anges enligt 6 § i lag (2006:985) om energideklARATION för byggnader. Det innebär att 6 § behöver ändras, så att det klart framgår att deklARATIONEN ska finnas i samband med att byggnaden eller en del av den bjuds ut till försäljning eller uthyrning (nyttjanderätt).

Omarbetningen gör en regelförenkling möjliggenom att kravet på att sätta upp energideklARATIONEN på en väl synlig plats slopas i 13 § första

stycket samma lag. Det ersätts med krav på att visa upp en kopia av energideklarationen för den presumtiva hyresgästen eller köparen för att sedan överlämna den till den som blir ny hyresgäst eller ägare. När det gäller uppvisandet för presumtiva köpare bör lagen förtydligas så att det klart framgår att deklarationen ska visas upp för den presumtiva köparen. Se även kommentarer under artikel 12.4 och 13. Regelförenkling kan då göras även på förordnings- och föreskriftsnivå.

Artikel 12.3

Om byggnaden säljs eller hyrs ut innan den är färdigbyggd får undantag nu göras och medlemsstaterna kan i stället kräva att säljaren gör en bedömning av byggnadens framtida energiprestanda. Energicertifikatet ska då utfärdas senast när byggnaden är färdigbyggd.

Kommentar: Enligt avsnitten 9:2 och 9:3 i BBR gäller redan att en beräkning över byggnadens framtida totala energianvändning kan krävas i samband med projekteringen. Vidare kan byggnadsnämnden kräva att den faktiska energianvändningen tas fram och redovisas efter två år från att byggnaden tagits i bruk. För att få en rättvisande uppgift om byggnadens energianvändning bör man vänta med att mäta energianvändningen till två år efter slutbesiktningen, då byggnaden kan betraktas som färdigbyggd.

Artikel 12.4

Medlemsstaterna ska kräva att energiprestandaindikatorn på energicertifikatet för byggnaden eller byggnadsenheten ska anges i annonseringen i kommersiella medier när följande bjuds ut till försäljning eller uthyrning:

- byggnader som har ett energicertifikat,
- byggnadsenheter i en byggnad som har ett energicertifikat, och
- byggnadsenheter som har ett energicertifikat,

Kommentar: På grund av dessa krav liksom dem i bilaga I behöver energiprestandaindikator definieras. Boverket föreslår att den standard om energiklassning som SIS håller på att ta fram (klass A-G) bör användas i annonserna. Som alternativ kan definitionen av energiprestanda som används i Boverkets föreskrifter (BFS 2007:4) om energideklaration för byggnader användas.

Boverket arbetar med att göra anslaget tydligare i enlighet med de förslag som vi gav i vår utvärdering hösten 2009, vilket då också kan ansluta till dessa klasser.

Kraven på annonsering införs lämpligen i energideklarationslagen. Det bästa vore att hänvisa till energideklarationslagen i fastighetsmäklarlagen (1995:400) och jordabalken (1970:994).

Artikel 12.7

Den tidigare lydelsen (i artikel 7.2) att syftet med energideklarationerna ska vara begränsat till att tillhandahålla information har försvunnit ur artikeln. I övrigt är det inga ändringar beträffande eventuella effekter för det rättsliga förfarandet och att de ska beslutas i enlighet med nationella bestämmelser.

Kommentar: Här kan rimligen inte avses reglering av förhållanden mellan enskilda utan snarare hur ingripanden från myndigheter får ske vid exempelvis åsidosättande av deklarationsplikt, eventuella domstolsförfaranden samt förfarande för överklagande. (Sanktioner regleras i artikel 27.)

Förslag till regeländringar på grund av artikel 12

Artikel 12.1 b

Ändringarna i artikel 12.1 b kräver en ändring i 5 § lag(2006:985) om energideklarationer för byggnader.

För vissa byggnader sänks areagränsen från dagens 1 000 m² till 500 m² för att efter ytterligare fem år sänkas till 250 m². Det gäller byggnader som innehåller myndighetslokaler som ofta besöks av allmänheten och har en total användbar golvyta på över 500 m² respektive 250 m² om fem år. (Detta krav motsvaras av vårt krav på specialbyggnader > 1 000 m²)

Nuvarande lydelsen 5 § lag(2006:985)
om energideklarationer för byggnader

.....

1. om byggnaden är indelad som specialbyggnad enligt 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och har en total användbar golvyta som är större än 1 000 kvadratmeter, eller

Ny lydelse 5 § lag(2006:985) om
energideklarationer för byggnader

.....

1 a. om byggnaden innehåller myndighetslokaler som ofta besöks av allmänheten som var och en har en total användbar golvyta som är större än 500 kvadratmeter, eller
1 b om byggnaden innehåller myndighetslokaler som ofta besöks av allmänheten som var och en har en total användbar golvyta som är större än 250 kvadratmeter, eller

När kraven i 5 § 1 a och 1 b ovan ska börja gälla beror på när det omarbetade direktivet träder i kraft (det vill säga när det publiceras i EUT + 20 dagar). Det strängare kravet i 1 b gäller först fem år efter det första nya kravet (i 1 a).

Artikel 12.2

Ändringarna i artikel 12.2 kräver en ändring i 6 § lag(2006:985) om energideklarationer för byggnader.

Medlemsstaten ska införa regler om att energideklarationen ska visas för den presumtive köparen eller nya hyresgästen när byggnader byggs, säljs eller hyrs ut. Se artikel 13.

Detta medför också att 6 § lag (2006:985) om energideklaration för byggnader måste ändras så att det tydligare framgår att deklarationen ska finnas vid utbudande till försäljning av byggnaden i stället för som i dag vid försäljningstillfället som tolkas som då kontraktet skrivs på.

Gamla lydelsen

6 § När en byggnad eller en andel i en byggnad säljs, skall den som äger byggnaden se till att det för byggnaden finns en energideklaration som vid försäljningstidpunkten inte är äldre än tio år.

Förslag till ny lydelse

6 § När en byggnad eller en andel i en byggnad *bjuds ut till försäljning*, ska den som äger byggnaden se till att det för byggnaden finns en energideklaration som vid försäljningstidpunkten inte är äldre än tio år.

Artikel 12.3

Om byggnaden säljs eller hyrs ut innan den är färdigbyggd får undantag göras och medlemsstaterna kan i stället kräva att säljaren gör en bedömning av byggnadens framtida energiprestanda. Energicertifikatet ska då utfärdas senast när byggnaden är färdigbyggd.

Enligt BBR (ny- och tillbyggnadsfallen) kan det redan i dag krävas att en beräkning över byggnadens framtida totala energianvändning görs i samband med projekteringen. Vidare kan byggnadsnämnden kräva att den faktiska energianvändningen tas fram och redovisas efter två år från att byggnaden tagits i bruk.

Artikel 12.4

Medlemsstaterna ska kräva att när följande bjuds ut till försäljning eller uthyrning ska energiprestandaindikatorn på energicertifikatet för byggnaden eller byggnadsenheten anges i annonseringen i kommersiella medier:

- byggnader som har ett energicertifikat,
- byggnadsenheter i en byggnad som har ett energicertifikat, och
- byggnadsenheter som har ett energicertifikat.

Denna punkt liksom bilaga I ger vid handen att uttrycket *energi-prestandaindikator* behöver definieras, helst i enlighet med den standard om energiklassning som SIS håller på att ta fram (klass A-G). Som alternativ går det att använda samma uttryck, *energi-prestanda*, som användes i Boverkets föreskrifter (BFS 2007:4) om energideklaration för byggnader.

Artikel 13 Uppvisande av energicertifikat

Omarbetningen av artikel 13 medför behov av ändring i lag och följdförfattningar samt möjliggör regelförenkling.

Direktivet kräver endast att anslag av deklarationen anslås i vissa lokaler som ofta besöks av allmänheten. I övrigt krävs att den visas upp för presumtiva hyresgäster eller köpare. Det medför en ändring i 13 § lag (2006:985) om energideklaration för byggnader. Där bör också klargöras vilka byggnader eller lokaler som omfattas av krav på att anslå deklarationen respektive krav på byggnadsägare att uppvisa deklarationen för presumtiva köpare eller hyresgäster.

Artikel 13.1

Areagränsen (tröskelvärdet) för när krav ska gälla sänks i enlighet med artikel 12.1 för byggnader som innehåller myndighetslokaler som ofta besöks av allmänheten och är av viss storlek. Vidare ska energideklara-

tionen i sådana fall liksom i dag visas upp på en framträdande plats som är klart synlig för allmänheten.

Artikel 13.2

Energideklarationen ska även visas upp på en framträdande och för allmänheten väl synlig plats i andra lokaler än myndighetslokaler, som är över 500 m² och som ofta besöks av allmänheten. Detta förutsatt att byggnaden har energideklarerats i enlighet med artikel 12.1.

Kommentar: Man får närmare ledning genom skäl 24 i ingressen till artikeln vad avsikten är med artikel 13.1 och 13.2: "Information om energiprestanda bör spridas bättre till allmänheten genom att energicertifikaten anslås tydligt, särskilt i byggnader av viss storlek som inhyser offentliga myndigheter eller som ofta besöks av allmänheten, exempelvis affärer och köpcentrum, snabbköp, restauranger, teatrar, banker och hotell".

Nyheter i artiklarna 12 och 13 kräver ändringar i de svenska reglerna i 5 § lag (2006:985) om energideklarationer för byggnader. Dels innehåller inte alla specialfastigheter lokaler som ofta besöks av allmänheten och dels omfattar inte begreppet specialfastigheter alla de lokaltyper som direktivet tar upp (affärer och köpcentrum, snabbköp, restauranger, teatrar, banker och hotell).

Förslag till regeländringar på grund av artikel 13

Boverket understödjer den ges en möjlighet till regelförenkling som ges i artikel 13 genom att slopa kravet på att anslå av energideklarationen i flerbostadshus. Dock bör möjligheten att anslå deklarationen i andra byggnader finnas som frivillig uppgift.

Direktivet kräver endast att energideklarationen anslås i vissa lokaler som ofta besöks av allmänheten. I övrigt krävs att deklarationen visas upp för presumtiva nyttjanderättsinnehavare eller köpare. Omarbetningen av direktivet leder till en ändring i 13 § lag (2006:985) om energideklaration för byggnader. Där klargörs det vilka byggnader eller lokaler som omfattas av krav på att anslå deklarationen och vilka krav det finns på byggnadsägare att uppvisa deklarationen för presumtiva köpare eller hyresgäster (nyttjanderättsinnehavare). Det finns också krav på att deklarationen ska överlämnas till den slutliga köparen eller den nyttjanderättsinnehavare som får ett hyreskontrakt.

Dessa ändringar ger också stöd för de förslag till förändringarna av tillsynen som ges i kapitel 5 av denna rapport, då tillsynen med det nya direktivet inte kan ske i lika många byggnader som tidigare.

Nuvarande lydelse § 13**Iag (2006:985) om energideklaration av byggnader**

13 § Den som äger en byggnad skall se till att den energideklaration som senast har upprättats för byggnaden är tillgänglig

1. på en för allmänheten väl synlig och framträdande plats i byggnaden, om den är en sådan byggnad som anges i 5 § 1 eller
2. på en väl synlig plats i byggnaden, om den är en sådan byggnad som anges

Ny lydelse § 13**Iag (2006:985) om energideklaration av byggnader**

13 § Den som enligt 4§ låter uppföra, enligt 5 § 2 låter bjuda ut till nyttjande eller enligt 6 § låter bjuda ut till försäljning hela eller en del av en byggnad ska se till att den energideklaration som senast har upprättats för byggnaden visas för den presumtiva nyttjanderättshavaren eller köparen.

Energideklarationen ska överlämnas till nya nyttjanderättsinnehavare eller ägare i samband med att avtal om nyttjanderätt eller köp ingås.

Därutöver ska byggnadsägaren se till att den energideklaration som senast har upprättats för byggnaden är tillgänglig:

1. på en för allmänheten väl synlig och framträdande plats i byggnaden, om den är en sådan byggnad som anges i 5 § 1 eller
2. på en väl synlig plats i lokalbyggnaden, om den är en sådan byggnad som anges i 5 § 2 och lokalen är större än 500 m² och ofta besöks av allmänheten.

13 § a Vid annonsering i kommersiella medier om försäljning eller uthyrning av bostads- eller lokallägenhet som avses i 13 § första stycket ska energiprestandaindikator anges i annonsen

Krav vid annonsering införs lämpligen enligt ovan med hänvisning till fastighetsmäklarlagen (1995:400) och jordabalken (1970:994).

Artikel 14 Inspektion av värmesystem

Artikel 14 handlar om besiktning av värmesystem och luftkonditioneringsanläggningar. Här handlar det inte om någon förändring av regler utan bara en förändring av informationsinsatsen.

I det gamla direktivet handlade artikel 8 om besiktning av pannor med alternativ 8b som gällde information om pannor. Sverige har tidigare valt alternativet b och Energimyndigheten svarar för informationssatsningen.

I det nya direktivet vrids fokus något så att besiktningen gäller uppvärmningssystem som sådant, med betoning på dem med pannor med en nominell effekt > 20 kW.

Artikel 14.1

Tillvidgningen från enbart värmepanna (definition i artikel 2.16) till de tillgängliga delarna av hela systemet som är kopplat till pannan. Krav på inspektion med vissa tidsintervall gäller pannor med en nominell effekt för uppvärmning av lokaler på mer än 20 kW.

Artikel 14.2 och 14.3

Artikeln tar upp tidsintervall för inspektioner. Artikel 14.3 handlar om värmesystem för pannor med en effekt över 100 kW och inspektionsintervall för sådana.

Artikel 14.4

Som alternativ till inspektioner kan medlemsstaterna välja att säkerställa att råd ges till användare av värmesystem. Råden ska avse utbyte av värmepanna, andra förändringar i värmesystemet och alternativa lösningar för att bedöma pannans effektivitet och om den är av lämplig storlek.

Om medlemsstaten väljer ett rådgivningsalternativ ska den senast den 30 juni 2011 lägga fram en rapport till kommissionen som visar att det är likvärdigt med "obligatoriska" inspektioner.

Kommentar: Enligt Energimyndigheten informerar energikontoren i huvudsak redan nu med utgångspunkt från byggnadens värmesystem. Med ett förtydligande i energikontorens instruktioner borde informationen enkelt kunna innefatta hela värmesystemet.

Artikel 15 Inspektion av luftkonditioneringssystem

Även artikel 15 handlar om besiktning av värmesystem och luftkonditioneringsanläggningar, och gör en regelförenkling möjlig i 10 och 11 §§ lag (2006:985) om energideklarationer för byggnader.

Om informationsalternativet väljs innebär det minskad dubbelreglering för de system som omfattas av både OVK och de gamla besiktningskraven enligt nuvarande föreskrift. Det innebär också en minskad administrativ börda för dem som slipper besiktning av luftkonditioneringssystemet, men en ökad insats för energirådgivare och energikontor. Den föreslagna åtgärden innebär minskad administration av Boverkets register GRIPEN. Det kommer inte finnas något krav på kontroll (se artikel 18) av inspektionsrapporterna om informationsalternativet väljs. Det kommer dock att bli en ökad börda på Sverige som land eftersom rapport om likartat resultat ska inges till kommissionen vart tredje år.

Artikel 15.4

Medlemsstaterna kan välja informationsalternativet i stället för inspektion. Informationen ska då innehålla råd till användare om utbyte och andra modifieringar av luftkonditioneringssystem (definition i artikel 2.15). Råden kan också vara att systemen ska inspekteras så att systemens effektivitet och storlek kan bedömas.

Om medlemsstaten väljer ett informationsalternativ ska denna senast den 30 juni 2011 presentera en rapport till kommissionen som visar att informationsalternativet är likvärdigt med "obligatoriska" inspektioner.

Kommentar: Det finns alltså inte längre några absoluta krav på besiktning av luftkonditioneringssystem med en nominell effekt på över 12 kW, utan man kan välja ett informationsalternativ.

Omarbetningen av direktivet gör en regelförenkling i 10 och 11 §§ lag om energideklarationer möjlig. Där finns krav på besiktning av luftkonditioneringssystem med en nominell effekt på över 12 kW och krav på uppgifter i besiktningsprotokollet. Kraven gäller även i de fall byggnaden i sig enligt lagens 5 § inte är deklaraionspliktig. Det framgår dock inte

uttryckligen av lagen när inspektioner enligt 11 § senast ska vara utförda. Det anges bara ett startdatum då bestämmelsen ska börja gälla.

Vidare har det framkommit i kapitel 6 (om sanktioner) i regeringsuppdraget att kommunerna har problem med tillsynen av besiktningsprotokollen över luftkonditioneringsanläggningar. Det beror på att det inte finns någon förteckning över var sådana anläggningar installerats.

I Sverige är den i artikel 15.4 avsedda rådgivningen troligtvis dessutom redan säkerställd genom existerande författningskrav och de kommunala energirådgivarnas uppgifter att informera om energieffektivitet. I dagens energikrav i byggreglerna ingår energin till kylanläggningen och därmed säkerställs installation av energieffektiva kylsystem även i framtiden. De flesta byggnader med kylanläggningar större än 12 kW omfattas även av den obligatoriska ventilationskontrollen. De luftkonditioneringsystem som ingår i byggnaders ventilationssystem omfattas därför oftast av förordning (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem (OVK). Visserligen är en del byggnader undantagna⁶ från funktionskontroll, men det rör rimligen byggnader som saknar luftkonditioneringsystem med den nu aktuella effekten. Enligt 5 § i samma förordning ska det vid den första besiktningen när systemet tas i bruk göras en bedömning av om bygglagstiftningens krav på energihushållning med mera är uppfyllda. Vid de återkommande besiktingarna ska det dessutom undersökas vilka åtgärder som kan vidtas för att förbättra energihushållningen i ventilationssystemet och som inte medför ett försämrat inomhusklimat. Boverket har gett ut särskilda allmänna råd om tillämpningen av 5 § angående energieffektiviserande åtgärder.

Tidigare direktiv bestämmelse i artikel 9 om luftkonditionering har genomförts med krav på besiktning. Kravet har inneburit vissa problem då det är svårt att avgöra förhållandet mellan installerad effekt och behovet av kyla. Bland annat beror det på att det inte finns något lagstadgat krav på högsta tillåtna inomhustemperatur vid nybyggnad. I fallet med befintlig bebyggelse finns Socialstyrelsens rekommendationer vad gäller högsta temperatur inomhus, som dock inte är aktuella vid värmebölja.

Förslag till regeländringar på grund av artikel 15

Om Sverige väljer informationsalternativet även när det gäller luftkonditioneringsystem skulle det leda till behov av en lagändring där besiktning av luftkonditioneringsanläggningar 10 och 11 §§ lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, kan tas bort som egen del.

Det innebär en minskad administrativ börda när det gäller energideklarationslagen och kommer att minska dubbelregleringen av vissa luftkonditioneringsanläggningar som i dag även omfattas av förordningen (1991:1273) om kontroll av ventilationsanläggningar, OVK. Dessa dubbelreglerade byggnader blir i dag besiktigade och får rekommendationer om energieffektivisering genom OVK-besiktningen. Det krävs en kompletterande informationsinsats för dem som inte omfattas av OVK.

När det gäller nybyggnad så ingår energin till kylanläggningen i dagens energikrav och därmed säkerställs energieffektiva kylsystem i

⁶ Till exempel En- och tvåbostadshus som har självdrag etc.:

framtiden. De flesta byggnader med kylanläggningar större än 12 kW omfattas även av obligatorisk ventilationskontroll.

Artikel 16 Rapporter om inspektion av värme- och luftkonditioneringssystem

Om Sverige väljer informationsalternativen i båda inspektionsfallen så blir denna artikel irrelevant.

Artikeln handlar om rapporter från besiktning av värmesystem respektive luftkonditioneringsanläggningar.

Artikel 17 Oberoende experter

Artikel 17 möjliggör regelförenklningar, men det krävs inga förändringar.

Notera skäl 30 i ingressen: "Medlemsstaterna bör ta hänsyn till Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer⁷ med avseende på ömsesidigt erkännande av professionella experter som behandlas i detta direktiv, och kommissionen bör fortsätta sina aktiviteter enligt programmet Intelligent energi Europa om riktlinjer och rekommendationer för normer för utbildning av sådana professionella experter."

Förordning (EG) nr 765/2008 om bland annat ackreditering nämns inte. Direktivets avslöjar inte heller om man avsett att kräva ackreditering enligt EU-förordningens mening (eller enligt lag om teknisk kontroll). Detta oberoende av om man läser svensk, engelsk eller tysk språkversion av direktivet. Det engelska begreppet "accreditation" är vidare än det svenska ackreditering. På tyska heter det "Akkreditierung" i EU-förordning 765/2008, men i det nu aktuella direktivet används "qualifizierte und/oder zugelassene fachleute" och artikeln 17 i det här direktivet: "Unabhängige Fachleute".

Omarbetningen kräver inga författningsändringar om så inte önskas.

Sverige uppfyller även övriga krav

- om information,
- om utbildning,
- om krav på kompetens och oberoende, samt
- krav på aktuell förteckning över
 - experter, och
 - ackrediterade företag som erbjuder sådana tjänster.

En nyhet är att direktivet förtydligar att experter ska auktoriseras eller ackrediteras med hänsyn till deras kompetens.

I sammanhanget kan det framhållas att sedan 1 januari 2010 är förordning (EG) nr 765/2008 tillämplig för ackreditering. Enligt denna förordning ska det nationella ackrediteringsorganet bedöma om det organ som ansöker om ackreditering är kompetent att utföra bestyrkande av överensstämmelse. Swedac är den svenska ackrediteringsmyndigheten. Ackrediteringskrav för personcertifieringsorgan respektive för kontrollorgan ställs enligt lag och förordning om teknisk kontroll. Kraven specificeras i Swedacs föreskrifter och allmänna råd om ackreditering

⁷EUT L 255, 30.9.2005, s. 22.

(STAFS 2007:7 med senare ändringar) samt ytterligare föreskrifter för respektive typ av ackreditering. För ackreditering av kontrollorgan för energideklarationer respektive för personcertifiering ska även föreskrifter från Boverket uppfyllas. Boverket ger i sin författningssamling ut föreskrifter och allmänna råd för certifiering av energiexperter (BFS 2007:5 med senare ändringar, CEX). I dessa ställs bland annat krav på kunskap och behörighet.

För kontrollorganen gäller Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklarationer för byggnader, (BFS 2007:4 med senare ändringar, BED).

För ackreditering som kontrollorgan för energideklarationer ska kompetensen beaktas genom att minst en person i arbetsledande ställning ska vara certifierad energiexpert för att kontrollorganet ska kunna bli ett ackrediterat organ.

För utländska experter gäller inte kravet på ackreditering utan de kan verka förutsatt att de uppfyller kraven i ett annat EU- eller EES-land.

En lista över certifierade experter finns hos Boverket och en lista över ackrediterade oberoende experter finns hos Swedac. När det gäller utbildning svarar certifieringsföretagen för att göra en förteckning över vilka utbildningar som kan vara bra att genomgå för att lättare kunna bli certifierad. Swedac redogör för frågor och svar om till exempel certifiering som energiexpert på sin webbplats.

Boverket förordar att ackrediteringen kvarstår med den inskränkningen som görs för småhus i kapitel 3 i denna rapport.

Sverige behöver anmäla att vi har ackreditering eftersom detta är ett skarpare krav än direktivet.

Artikel 18 Oberoende kontrollsystem

Artikel 18 kräver författningsändring, dock beroende på om förslaget i del 3 i denna rapport om att avskaffa ackreditering antas.

Behålls dagens system behöver Swedac anpassa sin tillsyn. Detta skulle kunna innebära mer fast inte lika djupgående tillsyn vilket skulle kunna öka kostnaden för kontrollorganen och detta skulle i sin tur leda till att kostnaden för fastighetsägare som beställer energideklarationer ökar.

Alternativt behöver ett nytt kontrollsystem för energideklarationer upprättas. Se även kapitel 5 om tillsyn.

Artikel 18.1

Medlemsstaterna ska se till att det inrättas ett oberoende kontrollsystem i enlighet med bilaga II för energideklarationer och (eventuella) besiktningssrapporter om inspektion av värme- och luftkonditioneringssystem.

I bilagan finns tre alternativ för kontroller. De olika alternativen innebär stegrande administrativ börda och Sverige bör för att inte öka denna för företagen välja kontroll enligt alternativ a) som innebär att indata och de resultat som anges i deklarationen validitetskontrolleras.

Kommentar: Det oberoende kontrollsystemet som direktivet efterfrågar finns till viss del i ackrediteringssystemet där Swedac gör stickprovskontroller och årliga besök hos de ackrediterade kontrollorganen. Dock är omfattningen av Swedacs kontroller inte lika stor som det krävs enligt beskrivningen i direktivets bilaga II.

Swedac gör i dag stickprovskontroller vid de årlig återkommande besöken för att kontrollera att kontrollorganen uppfyller kraven. Kontrollen sker mot krav i ackrediteringsstandarden (EN-ISO 17020:2005) samt mot krav i Boverkets föreskrifter. Swedac gör stickprovskontroller av små ackrediteringsorgan som kanske bara gör ett fåtal deklARATIONER per år genom att kontrollera 2-3 deklARATIONER. Hos ett stort ackrediterat kontrollorgan besöker Swedac kanske 5-6 kontor av sammanlagt 20. På varje sådant kontor plockas även där ut 2 till 3 deklARATIONER som kontrolleras.

Om kontroll ska ske med en statistiskt signifikant, i enlighet med bilaga II, så kräver det en kraftig höjning av antalet deklARATIONSKONTROLLER som Swedac behöver göra hos de stora företagen.

Direktivet bygger på att man utgår från samtliga genomförda energideklARATIONER och utifrån dem årligen gör ett slumpmässigt urval. Eftersom det idag finns ett register över samtliga deklARATIONER kan ett urval baseras på detta.

Enligt Swedac måste Boverket ändra sina föreskrifter om kontrollorgan för energideklARATIONER för att göra det möjligt för dem att utföra ytterligare kontroller.

Ett ändrat urval av kontrollerade deklARATIONER med anledning av det omarbetade direktivet leder enligt Swedac till en kraftig höjning av antal kontrollerade deklARATIONER och därmed avgifter för det ackrediterade kontrollorganet hos Swedac. Det höjer i sin tur kostnaden för att få deklARATIONEN utförd. Det bör dock poängteras att direktivet visserligen med stor sannolikhet kommer att öka antalet energideklARATIONER som granskas, men den granskning som direktivet kräver är mindre omfattande än de kontroller som idag genomförs av Swedac.

I samband med detta behövs en ändring i förordningen (2006:1592) om energideklARATION för byggnader så att Swedac får direkt åtkomst till energideklARATIONsregistret för att kunna beräkna att stickproven blir utförda i tillräcklig omfattning.

Vad som ska anses utgöra en statistiskt signifikant procentandel deklARATIONER vid ett slumpvis urval måste också bestämmas av respektive medlemsstat. Lämpligen bemyndigas regeringen och vidare Boverket att närmare föreskriva om vad som utgör en i Sverige godtagbar procentandel deklARATIONER som ska kontrolleras liksom hur det slumpmässiga urvalet ska göras. Beträffande statistisk signifikans finns standarder som eventuella regler kan hänvisas till.

Förslag på regeländringar på grund av artikel 18

Det oberoende kontrollsystemet som efterfrågas i artikel 18 finns till viss del i ackrediteringssystemet där Swedac gör stickprovskontroller och årliga besök hos de ackrediterade kontrollorganen. Omfattningen av kontrollerna behöver öka för att stämma överens med intervallen i bilaga II.

I samband med detta behövs en ändring i förordningen (2006:1592) om energideklARATION för byggnader så att Swedac får direkt åtkomst till energideklARATIONsregistret för att kunna beräkna stickproven för att nå tillräcklig omfattning i enlighet med bilaga II.

Artikel 19 Översyn

Kommissionen ska med biträde av kommittén utvärdera direktivet senast den 1 januari 2017 och vid behov lägga fram förslag.

Artikel 20 Information

Sverige har viss information, vägledning och utbildning om energieffektivisering.⁸

I artikel 20 införs det krav på medlemsstaterna att vidta informationsåtgärder om olika metoder för förbättringar av energiprestanda. Det är ägare till eller hyresgäster i byggnader eller byggnadsenheter (definierade i artikel 2.8) som ska informeras⁹. Medlemsstaterna kan begära hjälp av kommissionen för informationskampanjer.

Vidare ska medlemsstaterna se till att lämplig vägledning och utbildning¹⁰ görs tillgänglig för dem som är ansvariga för att genomföra direktivet. Av skäl (28) och (29) i ingressen framgår vilka som anses ansvariga för genomförandet. Där ingår en mycket vid krets som lokala och regionala myndigheter, arkitekter, lokala planerare, byggnadsinspektörer och inte minst byggare och installatörer.

Kommissionen uppmanas att förbättra sina informationstjänster och då särskilt den webbplats www.buildup.eu som inrättats som en europeisk portal för energieffektivitet i byggnader. Där kan komma att länkas till bland annat nationell lagstiftning, handlingsplaner och exempel på bästa praxis.

Artikel 21 Samråd

Medlemsstaterna ska i förekommande fall samråda med berörda intressenter, inklusive regionala och lokala myndigheter, i syfte att underlätta ett effektivt genomförande av direktivet. Samråd är av särskild vikt för tillämpningen av artiklarna om nära- nollenergibyggnader (9) och om information (20).

Kommentar: Samråd sker i Sverige fortlöpande vid all regelgivning, om inte förr så, vid remissförfarande som föregår alla beslut om förändring av Boverkets föreskrifter.

Artiklarna 22–26

Den första av dessa artiklar (artikel 22) handlar om den anpassning till den tekniska utvecklingen som kommissionen ska göra av punkterna 3 och 4 i bilaga I.

⁸ Information finns på Boverkets och Energimyndighetens webbplatser. Kommunerna har energirådgivare som kostnadsfritt svarar på frågor om uppvärmning, kostnader, energieffektivisering, transporter, klimatet, statliga bidrag på energiområdet, mm. Rådgivningen vänder sig till allmänheten, små- och medelstora företag och organisationer.

⁹ Det gäller i synnerhet information om energideklaration och inspektionsrapporter, om deras syfte och mål, om kostnadseffektiva sätt att förbättra byggnadens energiprestanda och vid behov om tillgängliga finansiella instrument för förbättringar

¹⁰ Där ska särskilt behandlas vikten av bättre energiprestanda och göra det möjligt att bedöma den optimala kombinationen av bättre kostnadseffektivitet, användning av energi från förnybara källor och användning av fjärrvärme/-kylning i samband med att industri- och bostadsområden planeras, utformas, byggs och renoveras.

Därefter följer tre artiklar (artikel 23-25) om kommissionens befogenheter att anta delegerade akter, om återkallande av denna befogenhet och om invändningar mot delegerade akter.

Artikel 26 handlar om kommittéförfarande.

Artikel 27 Sanktioner

Kravet på bestämmelser om sanktioner vid överträdelse av nationella bestämmelser som införlivar direktivet är en nyhet. Formuleringarna är de sedvanliga: Medlemsstater ska vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa att de nationella bestämmelserna tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Bestämmelserna ska anmälas till kommissionen senast 2,5 år efter direktivets ikraftträdande. Alla senare ändringar ska också anmälas.

Förslag till regeländringar på grund av artikel 27

I del 6 av denna rapport föreslår vi förändrade sanktionsmöjligheter i energideklarationssammanhang.

I övrigt finns det sanktioner dels i nya plan- och bygglagen genom påföljder och ingripanden vid överträdelser med mera, dels i 25 § lag (2006:985) om energideklaration för byggnader när det gäller uppvisande av energideklarationerna.

Artiklarna 28–31 Införlivande, upphävande, ikraftträdande respektive adressater

Artikel 28

Bestämmelser som införlivar artiklarna 2, 3, 9, 11, 12, 13, 17, 18, 20 och 24 ska tillämpas senast 2,5 år efter direktivets ikraftträdande.

Vid införlivandet av artiklarna 4, 5, 6, 7, 8, 14, 15 och 16 ska dessa bestämmelser tillämpas tre år efter ikraftträdandet.

Bilaga I Allmän ram för beräkning av byggnaders energiprestanda.

I.1 "Byggnaders energiprestanda ska bestämmas på grundval av den beräknade eller faktiska energi som förbrukas för att uppfylla de behov som är knutna till normalt bruk av byggnaden".

Kommentar: detta överensstämmer med gällande svenska byggregler och föranleder därmed inget ändringsbehov.

I.2: "En byggnads energiprestanda ska uttryckas klart och tydligt och ska inkludera en energiprestandaindikator och en numerisk indikator för primärenergiförbrukning.....".

Kommentar: I Sverige har vi inget uttryckligt krav på numerisk indikator för primärenergi men SIS skulle kunna ta fram ett klassningssystem med indikatorer även för primärenergi

I dagsläget skiljer vi bara mellan användning av el och användning av annan energi. Svenska byggregler har strängare krav för eluppvärmda byggnader. Där gäller olika faktorer beroende på i vilken klimatzon byggnaden ska uppföras. I södra Sverige är faktorn 2 och i norra Sverige är den cirka 1,6 för bostadsbyggnader jämfört med användning av andra energibärare än el. Se även kommentar vid artikel 9.

Av Bilaga I.2 andra stycket framgår att beräkningsmetoden för byggnaders energiprestanda bör ta hänsyn till europeiska standarder och vara

förenlig med tillämplig unionslagstiftning, inklusive direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

Kommentar: Vi har inte något egentligt behov av referenser till beräkningsstandarder för energianvändning i bygglagstiftningen. Detta beror på att kraven på verifiering av överensstämmelse med byggreglerna genom uppmätning av faktisk energianvändning. Byggherrar och deras konsulter kan räkna med i stort sett vilket energiberäkningsprogram som helst, så länge de slutligen uppfyller byggregelkraven för maximalt tillåten energianvändning vid mätning av energianvändningen. Vid projekteringen måste man så att säga lägga på en säkerhetsfaktor för att vara på den säkra sidan vid färdigställandet.

I övrigt ser vi trots att en del fraser har flyttats runt inga materiella skillnader mellan det tidigare och det omarbetade direktivet i bilaga I

Bilaga II Oberoende kontrollsystem för energicertifikat och inspektionsrapporter

Det oberoende kontrollsystemet för energicertifikat och inspektionsrapporter kan inrymmas under det kontrollsystem som ackrediteringen innebär men det behöver beskrivas tydligare i Boverkets föreskrifter. Alternativt behöver ett nytt kontrollsystem för energideklarationer upprättas.

För att kontrollera tillräckligt antal deklARATIONER behöver antingen Swedacs kontroller ökas eller ett nytt kontrollsystem införas där slumpmässigt urval i tillräcklig mängd av deklARATIONERNA granskas. Se kommentar vid artikel 18 samt kapitel 3 angående möjligheten att avskaffa ackreditering för småhus.

Bilaga III Metodisk referensram för fastställande av kostnadsoptimala nivåer för krav på byggnaders och byggnadselements energiprestanda

Bilaga III går inte att utvärdera innan kommissionens förslag till referensmetod publiceras senast den 30 juni 2011.

Bilaga IV Upphävande

Bilaga IV behandlar upphävandet av det gamla direktivet med efterföljande ändringar.

Bilaga V Jämförelsetabell

Bilaga V visar förändringen av artikelnumreringen.

2. Besiktning och kostnadseffektivitet

Uppdraget

Den andra delen i regeringens uppdrag till Boverket är att belysa och ge förslag till hur begreppet besiktning av byggnader i de bestämmelser som berör energideklarationer kan förtydligas. Detta innebär ett förtydligande av i vilka fall som besiktning av byggnader ska ske. Verket ska även analysera hur kravet på besiktning kan utformas för att främja energieffektivisering i bebyggelsen samtidigt som det finns en rimlig balans mellan nytta och kostnad för konsumenter och fastighetsägare. Utgångspunkten ska vara att systemet som helhet främjar kostnadseffektivitet. Boverket ska i detta sammanhang också tydliggöra sin syn på hur begreppet kostnadseffektivitet lämpligen bör tolkas inom ramen för regelverket.

Inledning

Syftet med direktivet om byggnaders energiprestanda är att främja en förbättring av energiprestanda i byggnader inom EU, samtidigt som hänsyn tas till lokala förutsättningar, inomhusklimat och kostnadseffektivitet. I uppdraget till Boverket framhåller regeringen vikten av att utfärdade energideklarationer innehåller rekommendationer om åtgärder för att förbättra byggnaders energiprestanda i samtliga fall där det finns kostnadseffektiva och relevanta åtgärder att vidta (Regeringsbeslut I 4).

Riksrevisionen drar i sin granskning (RiR 2009:06) slutsatsen att otydligheter i regelverket gör det möjligt för fastighetsägare att beställa energideklarationer utan vare sig besiktning eller åtgärdsförslag. Otydligheterna gör det också möjligt för energiexperter att upprätta energideklarationer som inte föregåtts av en besiktning. Detta menar Riksrevisionen är orsaken till att inte fler fastighetsägare får åtgärdsförslag i sina deklarationer.

Regeringen konstaterar att energideklarationernas kvalitet inte enbart har att göra med om besiktning har utförts eller inte, även om besiktning

gen utgör en viktig del. Enligt regeringen har företag som upprättar energideklarationer framfört farhågor om att energideklarationer med dagens regelverk kan upprättas på alltför bristfälligt underlag och med otillräcklig kompetens hos dem som besiktigar byggnaderna.

Swedac har framfört önskemål om ett mer detaljerat regelverk för när en besiktning ska göras och hur den ska gå till. De menar att med mer detaljerade krav vore det möjligt att återkalla ackrediteringen för företag vars deklARATIONER inte har föregåtts av en besiktning. Detta skulle i sin tur göra det svårare för företag att upprätta energideklarationer på bristfälligt underlag (Swedac 2010).

Redovisningen av denna del av uppdraget börjar med en diskussion kring utformningen av besiktningskravet. Därefter följer förslag till ändringar med syfte att förtydliga innebörden av förordningar och föreskrifter. Sist redogör vi för Boverkets syn på hur begreppet kostnadseffektivitet bör tolkas inom ramen för regelverket.

Utformningen av besiktningskravet i regelverket

Boverkets uppdrag är att analysera hur kravet på besiktning kan utformas för att främja energieffektivisering i bebyggelsen, samtidigt som det finns en rimlig balans mellan nytta och kostnad för konsumenter och fastighetsägare. Enligt uppdraget ska utgångspunkten vara att systemet som helhet främjar kostnadseffektivitet.

Utgångspunkter

Besiktningskravet ska utformas så att det främjar styrmedlets syfte

Syftet med direktivet om byggnaders energiprestanda är att främja en förbättring av energiprestanda i byggnader i gemenskapen samtidigt som hänsyn tas till utomhusklimat och lokala förhållanden samt till krav på inomhusklimat och kostnadseffektivitet (Artikel 1, Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda).

Balans mellan nytta och kostnad för konsumenter och fastighetsägare

Kostnaden för systemet bärs till största delen av fastighetsägarna och staten. Nyttan förväntas tillfalla såväl konsumenter, fastighetsägare och samhället i stort. Den enskilde fastighetsägarens nytta av en energideklaration förväntas vara minskade kostnader för energianvändningen, medan hela samhället drar nytta av en minskad miljöbelastning. Nyttan för den enskilde fastighetsägaren beror på om energideklarationerna kan förmedla ny information och om fastighetsägaren har nytta av denna. Fastighetsägarens vilja att betala för en energideklaration kan vara en indikator på fastighetsägarens nytta.

Konsumenter är i detta sammanhang potentiella köpare av byggnader och potentiella hyresgäster. Konsumenter i allmänhet kan ha nytta av energideklarationerna om de medför att byggnaders energiprestanda blir en mer synlig egenskap. Den enskilde konsumenten får då en bättre möjlighet att jämföra olika byggnader och väga in byggnadens energiprestanda i det pris man är beredd att betala. Samhället i stort har nytta av

energideklarationerna, om de på detta sätt medför att byggnaders energiprestanda bättre kan värdesättas på marknaderna.

Systemet som helhet ska främja kostnadseffektivitet

Det ska råda en rimlig balans mellan kostnad och nytta för systemet som helhet. Ett styrmedel som främjar kostnadseffektivitet skapar en incitamentsstruktur som gör att tillgängliga resurser läggs där de gör mest nytta.

Kravet på besiktning i nuvarande regelverk

Enligt 8 § lagen om energideklaration för byggnader, ska byggnadens ägare se till att byggnaden besiktigas *om det behövs* för att en deklARATION ska kunna upprättas. I lagens 9 § anges vad en energideklaration ska innehålla.

- 1) Uppgift om byggnadens energiprestanda (experten behöver en uppgift om uppmätt användning och uppvärmd golvarea)
- 2) Uppgift om obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystemet har utförts i byggnaden (experten behöver ha sett protokollet)
- 3) Uppgift om radonmätning har utförts i byggnaden (experten behöver uppgift om detta från fastighetsägaren)
- 4) Uppgift om byggnadens energiprestanda kan förbättras med beaktande av en god inomhusmiljö, och om så är fallet rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda
- 5) Referensvärden som gör det möjligt att jämföra byggnadens energiprestanda med andra, liknande, byggnader

En besiktning ska genomföras i de fall det behövs för att skaffa eller kontrollera någon eller några av dessa uppgifter.

Omfattningen ska alltså bedömas av energiexperten utifrån den information som fastighetsägaren har lämnat.

Förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader ställer krav på besiktning i de fall energideklarationen ska innehålla åtgärdsförslag. Besiktningen ska vara sådan att det blir möjligt att bedöma hur den tänkta åtgärden påverkar inomhusmiljön och åtgärdens kostnadseffektivitet. Åtgärdsförslag ska alltså lämnas när byggnadens energiprestanda kan förbättras, och i de fallen ska byggnaden besiktigas.

Boverkets föreskrifter anger att besiktningen ska anpassas till i vilken mån besiktningen kan leda till rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder utan negativa konsekvenser för inomhusmiljön, byggnadens kulturvärden och andra väsentliga egenskapskrav. I övrigt ska omfattningen av besiktningen bedömas utifrån de uppgifter som byggnadens ägare överlämnat till den oberoende experten.

Energiexperten behöver samla in information om byggnaden på olika sätt för att kunna göra en bedömning av om det finns möjlighet att förbättra byggnadens energiprestanda på ett kostnadseffektivt sätt. I många fall är besiktningen en viktig del i informationsunderlaget, men inte alltid. Därför bygger systemet på att energiexperten är kompetent nog att avgöra vilken information som är mest väsentlig för att göra en bedömning i det enskilda fallet, och hur denna information lämpligast skaffas in.

Med informationen som underlag ska energiexperten analysera tänkbara åtgärders effekt på energianvändning, inomhusmiljö och kulturvärden samt att uppskatta huruvida dessa åtgärder skulle vara kostnadseffektiva. I de fall experten har alla nödvändiga uppgifter och med dessa som underlag gör bedömningen att byggnadens energiprestanda **inte** kan förbättras på ett kostnadseffektivt sätt, utan negativ påverkan på inomhusmiljö eller kulturvärden, finns inget skäl för besiktning.

Är besiktningen problemet?

Det finns signaler om att en viss andel av energideklarationerna inte håller önskvärd kvalitet. Med ordet kvalitet menas här att deklarationen innehåller relevanta förslag till åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda, i de fall det är möjligt med beaktande av kostnadseffektivitet, inomhusmiljö och kulturvärden.

Myndigheten för ackreditering och kontroll, Swedac, ansvarar för tillsynen av kontrollorganen. Swedac har uppmärksammat att det finns ackrediterade kontrollorgan som regelmässigt upprättar deklarationer utan åtgärdsförslag och utan besiktning. Dessa deklarationer betingar ett lägre pris än deklarationer från andra företag som innehåller åtgärdsförslag. Swedac har påtalat att de inte har möjlighet att återkalla ackrediteringen för dessa kontrollorgan, även om företaget upprättat deklarationer av bristfällig kvalitet. Swedac menar att ett tydligt krav på besiktning i samtliga fall, eventuellt med undantag, skulle utgöra ett kriterium att använda för att återkalla ackrediteringen för företag som regelmässigt upprättar energideklarationer utan besiktning.

I en enkätundersökning som Boverket låtit genomföra tillfrågades 300 experter om vad som får dem att avstå från att besiktiga en byggnad. Ungefär hälften av dem uppger att de aldrig avstår, det vill säga besiktning ingår alltid i deras arbete med att upprätta en deklaration. Bland dem som uppger att de avstår ibland är de vanligaste anledningarna att byggnaden är ny (10–20 %) eller redan har en god energiprestanda (10–20 %). En mindre grupp (5–10 %) uppger att de kan avstå från besiktning om fastighetsägaren har önskemål om en deklaration till ett lägre pris. I denna grupp kan det finnas energiexperter och företag som regelmässigt upprättar deklarationer utan åtgärdsförslag och utan besiktning, oavsett byggnadens energiprestanda eller övriga förutsättningar.

I den mån de tillfrågade experternas svar är representativt för hur de faktiskt utför sitt deklaraionsarbete, tillhör de flesta av de byggnader som enligt registret inte har besiktigats någon av kategorierna nya byggnader eller byggnader med god energiprestanda. Energiexperternas svar antyder också att det finns en mindre kategori där fastighetsägaren, av något skäl, har efterfrågat en deklaration utan förslag.

I tabell 2.1 redovisas uppgifter ur Boverkets register över energideklarationer. Vi ser där att 43 procent av de registrerade energideklarationerna inte innehåller några åtgärdsförslag. Mer än hälften av dessa har föregåtts av en besiktning, men trots detta inte fått några åtgärdsförslag. En besiktning är alltså inte någon garanti för att förslag på åtgärder lämnas.

Tabell 2.1. Andel deklarationer med och utan besiktning respektive med och utan åtgärdsförslag

	Med förslag	Utan förslag	Totalt
Med besiktning	54 %	26 %	80 %
Utan besiktning	3 %	17 %	20 %
Totalt	57 %	43 %	100 %

De deklarationer som inte innehåller några åtgärdsförslag bör gälla byggnader som redan har en god energiprestanda och byggnader där åtgärdsförslag har bedömts få negativa konsekvenser för inomhusmiljö eller kulturvärden. Troligen innehåller denna grupp även deklarationer där åtgärdsförslag *borde ha kunnat lämnas*, men där experten av något skäl har avstått.

Det finns signaler om att sådana deklarationer inte hör till ovanligheterna. En uppfattning om hur stor denna grupp är skulle kräva en mer djupgående granskning av själva deklarationerna. Det som skulle behöva granskas är rimligheten i expertens bedömning av vilken information han eller hon har skaffat sig om byggnaden, och vad han eller hon har gjort av denna information. En sådan granskning bör gälla alla deklarationer, eftersom det är fullt möjligt att genomföra en besiktning och därefter upprätta en deklaration utan förslag, eller med förslag som inte tillför någon information av värde eller inte är relevanta.

Om de bristfälliga energideklarationerna utgör en stor andel är det ett allvarligt problem. Problemet gäller alltså deklarationernas kvalitet och energiexperternas bedömning av hur enskilda byggnaders energiprestanda kan minskas, snarare än frånvaron av besiktning.

Behövs det mer detaljerade krav på besiktning?

Ett krav på besiktning som huvudregel skulle behöva åtföljas av en rad undantag för att undvika att byggnader besiktigas i onödan.

Sådana undantag skulle kunna vara byggnader under en viss ålder eller byggnader som har en väsentligt lägre energianvändning än den genomsnittliga användningen i den kategori¹¹ som byggnaden tillhör.

I det enskilda fallet kan det vara vanskligt att enbart utifrån byggnadens energiprestanda göra bedömningen att det inte finns några lämpliga åtgärdsförslag och att det inte behövs en besiktning. Anledningen till att en byggnad har en hög energianvändning kan vara hög inomhustemperatur eller hög luftomsättning därför att det behövs för den verksamhet som bedrivs i byggnaden. Å andra sidan betyder en låg energianvändning inte alltid att byggnaden har en god energiprestanda. Den låga energianvändningen kan bero på att inomhustemperaturen är ovanligt låg, att byggnaden delvis stått oanvänd eller att luftomsättningen är alldeles för låg. Eftersom byggnader är komplexa system och ska

¹¹ Det referensvärde eller det referensintervall för energiprestanda som en deklarerad byggnads prestanda kan jämföras mot är ett teoretiskt värde för energiprestanda. I beräkningen av referensintervallet ingår uppgifter om nybyggnadsår, värmekälla, kommun, verksamhet och byggnadens utformning. Då registret innehåller tillräckligt många deklarationer kommer de teoretiska värdena att ersättas av statistiska värden baserade på uppmätta värden i deklarationerna.

fungera under vitt skilda omständigheter skulle det krävas ett mycket detaljerat regelverk för att fånga in alla tänkbara fall då en besiktning behövs och lämna de fall utanför *där det inte behövs*.

Går det att reglera innehållet i en besiktning?

Det har även framförts förslag om att reglera innehållet i en besiktning. Även detta för att skapa verktyg för en uppföljning av kvaliteten i deklARATIONerna.

Det är fullt möjligt att specificera en detaljerad lista över vad som kan ingå i en besiktning. Listan skulle emellertid bli mycket lång och mycket detaljerad. För varje åtgärd som kan tänkas existera i en byggnad måste vissa uppgifter tas in för att kunna beräkna besparingspotentialen. Andra uppgifter behövs för att uppskatta åtgärdens eventuella påverkan på inomhusmiljö eller andra för byggnaden väsentliga egenskapskrav. Några uppgifter kan vara nödvändiga för att bedöma om åtgärden är tekniskt möjlig att genomföra. Om Boverket ändå tog fram en sådan lista skulle den inte kunna fånga allt som eventuellt skulle behöva undersökas i alla typer av byggnader och under alla omständigheter för att en energideklARATION ska kunna upprättas.

Fokus i besiktningen måste riktas in på de delar som i den enskilda byggnaden har störst potential för energieffektivisering. Vilka dessa delar är måste bedömas från fall till fall. För att göra bedömningen krävs en så detaljerad information i det enskilda fallet att det inte lämpar sig för generella föreskrifter. Systemet bygger på att det är experten som med sin kompetens och erfarenhet, tillsammans med fastighetsägaren, har bäst förutsättningar att göra den bedömningen.

Förtydligande av uttrycket besiktning

Även om det inte finns skäl att ändra reglerna kring besiktning i sak, finns det ändå skäl att se över regelverkets formulering av kravet, så att avsikten tydligt framgår. Här nedan redovisas hur besiktningskravet formuleras i nuvarande regelverk. Därefter presenteras Boverkets förslag till omformulering. Syftet är att förtydliga när en besiktning ska ske och vem som har ansvar för bedömningen av omfattning och innehåll. Så här ser det nuvarande regelverket ut:

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG

Artikel 7, punkt 2:

Energicertifikatet för byggnader skall innehålla referensvärden, såsom aktuella rättsliga normer och riktmärken, så att konsumenterna kan jämföra och bedöma byggnadens energiprestanda. Certifikatet skall åtföljas av rekommendationer för hur energiprestanda kan förbättras kostnadseffektivt.

Lag (2006:985) om energideklARATION för byggnader

Besiktning av en befintlig byggnad

8§ Innan en energideklARATION upprättas för en befintlig byggnad skall byggnadens ägare se till att byggnaden besiktigas, om det behövs för att en deklARATION skall kunna upprättas. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om besiktning.

EnergideklARATIONens innehåll

9§ I en energideklARATION skall det anges

1. en uppgift om byggnadens energiprestanda

2. om obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystemet har utförts i byggnaden
3. om radonmätning har utförts i byggnaden
4. om byggnadens energiprestanda kan förbättras med beaktande av en god inomhusmiljö och, om så är fallet, rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda, och
5. referensvärden, som gör det möjligt för konsumenter att bedöma byggnadens energiprestanda och att jämföra byggnadens energiprestanda med andra byggnaders.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur en byggnads energiprestanda enligt första stycket 5 och vilka uppgifter som utöver första stycket 1-5 skall användas i en deklaration.

Förordning (2006:1592) om energideklaration för byggnader

6§ Om en energideklaration enligt 9§ första stycket 4 lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader skall innehålla rekommendationer om åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda, skall deklarationen föregås av en besiktning som gör det möjligt att bedöma åtgärdens påverkan på inomhusmiljön och kostnadseffektivitet.

Boverket får meddela föreskrifter om hur omfattande en besiktning behöver vara med hänsyn till byggnadens energiprestanda samt de ytterligare föreskrifter som behövs om besiktningen av befintliga byggnader enligt 8§ lagen om energideklaration för byggnader.

Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklarationer för byggnader (BFS 2007:4 med ändringar till och med BFS 2010:6)

4§ Omfattning av besiktning, enligt förordning (2006:1592) om energideklaration för byggnader, ska anpassas till i vilken mån besiktningen kan leda till rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder utan negativa konsekvenser för inomhusmiljön, byggnadens kulturvärden och andra väsentliga egenskapskrav.

Omfattningen av besiktning i övrigt ska bedömas utifrån de uppgifter som byggnadens ägare överlämnat till den oberoende experten.

Allmänt råd:

I bedömningen av kostnadseffektivitet bör även kostnaden för besiktning vägas in. Ju högre energianvändning per m² och år desto större utrymme för besiktning och därmed för rekommendationer till kostnadseffektiva åtgärder kan finnas.

De uppgifter som avses i andra stycket ovan är, byggnadens energianvändning och areor, obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystemet och radonmätning samt övriga uppgifter som ska anges i energideklarationen.

I de fall den oberoende experten bedömer att det inte finns kostnadseffektiva åtgärder i den omfattning att besiktning är motiverad, kan den oberoende experten i stället ge generella råd om effektivisering, vilka är anpassade till aktuell byggnadskategori.

Förslag till förändringar i regelverket

Boverket föreslår ändringar i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader och Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för byggnader (BFS 2007:4). Ändringarna är markerade i fet stil.

6 § första stycket förordningen

”Om en energideklaration enligt 9 § första stycket 4 lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader ska innehålla rekommendationer om åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda, ska deklarationen föregås av en besiktning **på plats** som gör det möjligt att bedöma åtgärdens påverkan på inomhusmiljön och kostnadseffektivitet.”

4 § första stycket föreskrifterna

Omfattning av besiktning **på plats**, enligt förordning (2006:1592) om energideklaration av byggnader, ska av **den oberoende experten** anpassas till i vilken mån besiktningen kan leda till rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder **som leder till en förbättring av byggnadens energiprestanda. Därvid ska** inomhusmiljön, byggnadens kulturvärden och andra väsentliga egenskapskrav **beaktas**.

Behovet av besiktning utöver vad som anges i första stycket ska bedömas utifrån de uppgifter som byggnadens ägare överlämnat till den oberoende experten

Allmänt råd:

[...]

De uppgifter som avses i andra stycket ovan kan t.ex. vara, uppvärmd golvarea, tillskott av värme från kamin, typ av ventilationssystem, om byggnaden har komfortkyla med en nominell effekt större än 12 kW samt övriga uppgifter som ska anges i energideklarationen och som eventuellt inte kan fås på annat sätt än genom en besiktning på plats av byggnaden.

Tolkning av begreppet kostnadseffektivitet inom ramen för regelverket om energideklarationer

Allmän betydelse av ordet kostnadseffektivitet

I sin strikta betydelse står ordet *kostnadseffektivitet* för ett mått på hur mycket en insats kostar i förhållande till vad insatsen ger. Till exempel hur mycket en investering i en energieffektiviseringsåtgärd i en byggnad kostar, i förhållande till hur mycket energianvändningen kan reduceras till följd av åtgärden. Kostnadseffektivitet är alltså ett ord som står för **relationen** mellan kostnaden för någonting och det man får för den kostnaden. Ordet i sig säger ingenting om när en insats eller en åtgärd är kostnadseffektiv eller inte. För att kunna avgöra om en åtgärd är kostnadseffektiv eller inte, krävs det en gräns för hur mycket åtgärden får kosta per reducerad kWh energi, för att den ska anses kostnadseffektiv.

Ordet kostnadseffektivitet används ofta i situationer när det finns ett uppsatt mål, t.ex. ett politiskt mål om energieffektivisering. Givet ett sådant kvantifierat mål kan man, åtminstone teoretiskt, tänka sig en viss kombination av åtgärder som om de genomfördes skulle uppnå målet till lägsta kostnad. Just denna kombination av åtgärder är då den **mest kostnadseffektiva**. I den kombinationen ingår åtgärder som har en kostnadseffektivitet upp till en viss (maximal) nivå. I just den situationen skulle denna nivå, till exempel uttryckt i kronor per reducerad kWh, vara gränsen för när en åtgärd är kostnadseffektiv eller inte.

Ordet lönsamhet har en snarlik betydelse. Lönsamhet är en beteckning på en verksamhets överskott, eller vinst, i förhållande till de resurser som har använts för den verksamheten. Men i uttrycket *en lönsam åtgärd* ligger en gräns, nämligen att intäkterna måste överstiga kostnaderna (över livslängden) för att en viss åtgärd ska anses lönsam.

I efterhand kan en investerings lönsamhet beräknas exakt, men på förhand är det alltid fråga om en uppskattning. Ju mindre information investeraren har desto mer osäker blir uppskattningen av investerings lönsamhet.

Användning av ordet kostnadseffektivitet i regelverket

Direktiv 2002/91/EG

Artikel 1: Syfte

Syftet med detta direktiv är att främja en förbättring av energiprestanda i byggnader i gemenskapen samtidigt som hänsyn tas till utomhusklimat och lokala förhållanden samt till krav på inomhusklimat och kostnadseffektivitet.

Artikel 7: Energicertifikat

2: Energicertifikatet för byggnader skall innehålla referensvärden, såsom aktuella rättsliga normer och riktmärken, så att konsumenter kan jämföra och bedöma byggnadens energiprestanda. Certifikatet skall åtföljas av rekommendationer för hur energiprestanda kan förbättras kostnadseffektivt.

Lag (2006:985) om energideklaration för byggnader

9 § I en energideklaration skall det anges

[...]

4. om byggnadens energiprestanda kan förbättras med beaktande av en god inomhusmiljö och, om så är fallet, rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda, och

Förordningen

6 § Om en energideklaration enligt 9 § första stycket lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader skall innehålla rekommendationer om åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda skall deklARATIONEN föregås av en besiktning som gör det möjligt att bedöma åtgärdens påverkan på inomhusmiljö och kostnadseffektivitet.

Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för byggnader, BED (BFS 2007:4 med ändringar till och med BFS 2010:6)

4 § Omfattningen av besiktning, enligt förordning (2006:1592) om energideklaration för byggnader, ska anpassas till i vilken mån besiktning kan leda till rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder utan negativa konsekvenser för inomhusmiljön, byggnadens kulturvärden och andra väsentliga egenskapskrav.

Allmänt råd:

I bedömningen av kostnadseffektivitet bör även kostnaden för besiktningen vägas in. Ju högre energianvändning per m² och år desto större utrymme för besiktning och därmed för rekommendationer till kostnadseffektiva åtgärder kan finnas.

I de fall den oberoende experten bedömer att det inte finns kostnadseffektiva åtgärder i den omfattning att besiktning är motiverad, kan den oberoende experten i stället ge generella råd om effektivisering, vilka är anpassade till aktuell byggnadskategori

I direktivet skulle ordet kostnadseffektiv kunna syfta på de åtgärder som behöver genomföras för att den potential för energieffektivisering som finns i den europeiska bebyggelsen ska uppnås till lägsta möjliga totala kostnad.

Ju längre ned i regelverket och ju mer preciserade kraven blir, desto större blir kravet på ett användbart begrepp. Användningen i det svenska regelverket förutsätter att det går att skilja kostnadseffektiva åtgärder från icke kostnadseffektiva sådana. Men någon gräns för vilka åtgärder som

ska anses kostnadseffektiva anges inte, vare sig i lag, förordning eller föreskrifter.

Energiexpertens användning av ordet kostnadseffektivitet

I det formulär som energiexperten har att fylla i vid upprättandet av en energideklaration¹² ska varje åtgärdsförslags besparingskostnad anges. Besparingskostnaden definieras som den föreslagna åtgärdens årliga kostnad per kWh reducerad energianvändning. Det som anges som besparingskostnad är med andra ord måttet på den föreslagna åtgärdens kostnadseffektivitet.

Till stöd för energiexperten när han eller hon ska beräkna besparingskostnaden hänvisas till det webbaserade beräkningsverktyget ED-kalkyl. Med hjälp av det kan experten räkna fram den årliga kostnaden i form av annuiteter, det vill säga kostnaden per år över investeringens livslängd med hänsyn tagen till fastighetsägarens avkastningskrav (uttryckt som kalkylränta). Livslängd, kalkylränta och energiprisutveckling kan justeras av den som använder verktyget.

Besparingskostnaden uttryckt som annuiteter jämförs med priset för den energi som skulle användas åtgärden förutan, med möjlighet att justera för vad man tror om energiprisets genomsnittliga utveckling över åtgärdens livslängd. En besparingskostnad som är lägre än det pris man annars skulle betala indikerar en lönsam investering. Det står inte klart angivet i regelverket, men underförstått är det enbart åtgärder som på detta sätt har beräknats som lönsamma, som experterna ska föreslå i sina energideklarationer.

Genom de workshops Boverket har haft om energideklarationsregistret, med bland annat en rad ackrediterade kontrollorgan, har det framkommit att det är vanligt att energiexperterna lämnar en separat rapport, vid sidan av deklarationen. I sidorapporten lämnar experten ytterligare information om exempelvis förutsättningar för åtgärdsförslagen och antaganden bakom beräkningarna. Det händer också att experten lämnar ytterligare förslag i sidorapporten. Förslag som han eller hon har bedömt som för osäkra för att lägga in i energideklarationen. Osäkerheten gäller framför allt uppskattningen av kostnaden för åtgärden.

I en enkätundersökning som Boverket låtit utföra ställdes frågor till fastighetsägare som enligt Boverkets register fått energideklarationer utan åtgärdsförslag. Bland dessa fanns det fastighetsägare som svarade att de hade fått förslag. Det är troligt att dessa förslag har lämnats i sidorapporter.

Tolkning och användning av ordet kostnadseffektivitet

Kravet på att föreslagna åtgärder ska vara kostnadseffektivitet är tydliga i regelverket. Kostnadseffektivitet har, åtminstone indirekt, tolkats som lönsamhet. Denna tolkning i kombination med en relativt avancerad kalkyl i det verktyg som experterna använder, skickar en signal om att det är fråga om exakta beräkningar. Men samtliga parametrar som ingår i beräkningarna är mer eller mindre osäkra uppskattningar.

¹² Energideklarationen utgörs av ett formulär som energiexperten fyller i. Uppgifterna i formuläret registreras i Boverkets databas och en papperskopia av det elektroniska formuläret skickas till beställaren av deklarationen.

Detta gör att uppskattningen av åtgärdens lönsamhet är relativt osäker och att den ytterligare informationen om åtgärdens lönsamhet eller inte lönsamhet är mer indikativ.

Samtidigt är det mycket som tyder på att kravet på lönsamhet verkar hämmande på energiexperternas vilja att föreslå åtgärder. Eftersom experten vet att det är fråga om grova uppskattningar avstår man hellre från att lämna de förslag som ligger på gränsen, eller lämnar dem i en sidosrapport, än att riskera att stå till svars för förslag som vid en närmare beräkning, med mer exakt information om priser och räntor, visar sig vara olönsamma.

Genom att beskriva kostnadseffektivitet som ekonomisk rimlighet och kostnadseffektiva åtgärder som åtgärder som är ekonomiskt rimliga att genomföra, speglar de bättre den information som presenteras för fastighetsägaren.

Det ger också energiexperten större frihet att föreslå åtgärder. Det måste emellertid klart framgå att de uppgifter om kostnader som lämnas i deklARATIONEN enbart är grova uppskattningar som bara kan användas som indikatorer. Innan större investeringar genomförs krävs ändå ytterligare beräkningar, baserade på faktiska prisuppgifter och annan information. Att göra sådana beräkningar har oftast fastighetsägaren bättre förutsättningar att utföra än energiexperten.

Slutsatser och förslag

Uppdraget är att analysera hur kravet på besiktning kan utformas för att främja energieffektivisering i bebyggelsen, samtidigt som det finns en balans mellan kostnad och nytta för konsumenter och fastighetsägare. Utgångspunkten ska vara att systemet som helhet ska främja kostnadseffektivitet.

Bakgrunden är att bland annat Riksrevisionen har påtalat att ett otydligt regelverk dels gör det möjligt för fastighetsägare att beställa en deklARATION utan vare sig besiktning eller åtgärdsförslag, dels gör det möjligt för företag att utföra sådana deklARATIONER. Detta menar man är orsaken till att inte fler deklarerade byggnader har fått åtgärdsförslag.

Det finns signaler om att en viss andel av energideklARATIONERNA inte håller önskvärd kvalitet. Med kvalitet menas här att åtgärdsförslag lämnas i de fall det är möjligt att minska byggnadens energianvändning på ett kostnadseffektivt sätt, med hänsyn tagen till påverkan på inomhusmiljö, kulturvärden och andra väsentliga egenskapskrav.

Uppgifter ur Boverkets register över energideklARATIONER visar att större delen av registrerade energideklARATIONER har föregåtts av en besiktning (80 %). Det gäller även den andel av deklARATIONERNA som saknar åtgärdsförslag. Bland dessa har mer än hälften (60 %) föregåtts av en besiktning.

Slutsatsen är att fler besiktigade byggnader sannolikt inte leder till särskilt många fler deklARATIONER med åtgärdsförslag. Mer detaljerade krav på besiktning skulle inte vara ett sätt att komma åt eventuella brister i åtgärdsförslagets relevans. Med andra ord medför ett införande av mer detaljerade krav på besiktning kostnader i form av "onödiga besiktnings" som inte ger motsvarande nytta. Detta skulle inte främja en rimlig balans

mellan kostnad och nytta för fastighetsägare. Ett sådant detaljerat krav bidrar inte heller till att systemet som helhet främjar kostnadseffektivitet.

Först efter en systematisk undersökning av energideklarationernas kvalitet kan vi säga någonting om hur generellt problemet med bristande kvalitet är. Eftersom det är fullt möjligt att upprätta en deklaration av dålig kvalitet trots att den har föregåtts av en besiktning och trots att förslag har lämnats, skulle en sådan undersökning riktas mot samtliga registrerade deklarationer. Om en sådan undersökning visar att energideklarationerna generellt håller en bristande kvalitet kräver detta särskild uppmärksamhet.

Kvaliteten i energideklarationerna behöver utvärderas

Systemet som ska garantera energiexperternas kompetens och oberoende har ännu inte utvärderats på ett systematiskt sätt. En närmare undersökning av energideklarationernas kvalitet bör följas av en utvärdering av det systemet och kontrollen av det. Detta blir även aktuellt som en följd av det omarbetade direktivet, där krav ställs på medlemsländerna att utföra systematiska kontroller av deklarationernas kvalitet.

Besiktningskrav - förtydligas i föreskrift

Boverket förordar inga ändringar i besiktningskravets utformning i sak. Däremot finns det skäl att se över hur reglerna är formulerade för att undvika missförstånd och oklarheter om vad som gäller.

Vi lämnar förslag till förtydliganden i föreskriften BFS 2007:4 § 4, inklusive förtydligande om att besiktning är någonting som sker på plats.

Kostnadseffektivitet – förtydligas i föreskrifter

Boverket föreslår i BFS 2007:4 § 2 och BFS 2007:5 § 2 att uttrycket kostnadseffektiv åtgärd tolkas som en åtgärd *som är ekonomiskt rimlig att genomföra*. En sådan beskrivning gör det tydligare att en energideklaration inte kan förväntas innehålla en exakt beräkning av åtgärdens lönsamhet för fastighetsägaren, utan enbart en bedömning. Det är ändå byggnadsägaren som i sista hand gör investeringarna, som kan skaffa mer detaljerad information och göra mer exakta beräkningar. I Boverkets "Regelsamling för energideklaration med kommentarer" kommer i kommentarsdelen en definition av kostnadseffektivitet att formuleras enligt ovan.

I vägledningen för energideklarationsformuläret kommer uttrycket kostnadseffektivitet också att förtydligas.

Referenser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda

Riksrevisionen (2009): *EnergideklARATIONER – få råd för pengarna*, RiR 2009:06, RiR 2009:06, Stockholm: Riksdagstryckeriet, ISBN 978 91 7086 180 2

Regeringsbeslut I 4, 25 februari 2010: *Uppdrag till Boverket, Statens energimyndighet och SWEDAC avseende genomförande av EU-direktivet om byggnaders energiprestanda m.m.* Diarienummer: 100-2355/2010 (Boverket), N2010/1474/E (Näringsdepartementet)

SWEDAC 2010: Mail till Boverket, Boverkets diarium (dnr 1271 – 2737/2010)

3. Effekter av avskaffad ackreditering

Uppdraget

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att efter samråd med Swedac analysera konsekvenserna av ett slopande av kravet på att ackrediterade kontrollorgan ska upprätta energideklarationer för småhus och om verket så finner lämpligt lämna förslag till ett alternativt system. Utöver denna analys står det även verket fritt att analysera andra sätt att förbättra dagens system för att säkerställa experternas oberoende och kompetens.

Inledning

Sverige har valt ett relativt omfattande sätt att genomföra de krav som Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/91/EG) om byggnaders energiprestanda ställer på experter. Det nuvarande systemet bygger på ackrediterade kontrollorgan där minst en verksam expert har certifiering. Företaget har sedan ansvaret för att alla deras experter har rätt kompetens för sin uppgift, men det finns alltså inget krav på att den som utför en deklARATION själv ska vara certifierad för uppgiften.

I uppdraget väcks frågan huruvida kostnaderna för ackreditering får vissa mindre företag att avstå från att etablera sig på marknaden för energideklarationer. Detta kan i så fall få konsekvenser inte bara för företagen, utan även för konsumenterna som riskerar att drabbas av den låga konkurrensen. Utredningen handlar om att se hur ett avskaffande av ackrediteringen skulle kunna bidra till att uppfylla den nu gällande lagstiftningens syfte; såväl vad gäller konkurrens som experternas oberoende och kompetens. Diskussionen gäller endast marknaden för småhus.

Frågan om ackreditering och personcertifiering måste ses mot bakgrund av regelsystemets målsättning, nämligen att deklARATIONERNA ska leda fram till att energibesparande åtgärder genomförs i betydligt högre utsträckning än i dag. Tanken är att ett system som säkerställer experternas oberoende och kompetens leder till bättre utförda besiktningar och

fler åtgärdsförslag, vilket i sig förväntas leda till fler utförda energieffektiviseringsåtgärder. Men en omfattande reglering leder inte automatiskt till en ökad kvalitet i systemet. En ökad administrativ börda kan också innebära att det finns mindre resurser tillgängliga för kärnverksamheten.

Detta kapitel inleds med en presentation av det nuvarande systemet utifrån ett utbuds- och efterfrågeperspektiv, följt av en diskussion kring eventuella effekter för små och mindre företag specifikt, men även en diskussion kring marknaden generellt. Efter detta diskuteras alternativa förslag till regleringar tillsammans med vilka konsekvenser de olika alternativen skulle få för berörda parter. Avslutningsvis presenteras slutsatserna av analysen.

Marknaden för energideklarationer

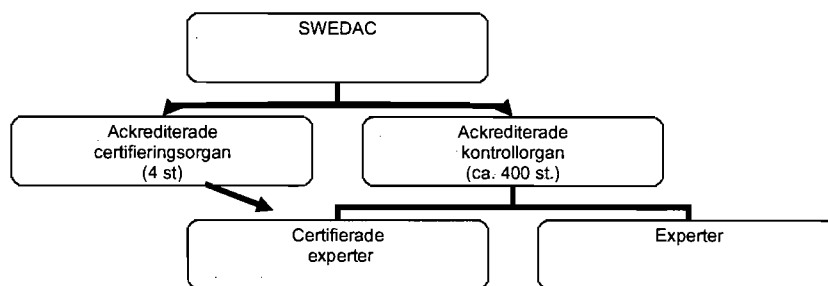
Energideklarationer har tagits fram som ett verktyg för att få byggnadsägare att minska sin energianvändning, vilket har lett till att en ny marknad skapats. Att en marknad fungerar tillfredsställande har betydelse inte enbart för de inblandade företagen, utan även för konsumenterna på marknaden som direkt påverkas av en produkts pris och kvalitet.

Utbud

Det nuvarande systemet regleras i lag (2006:985) om energideklaration för byggnader, där det framgår att energideklarationen ska utfärdas av en oberoende expert (12§). Oberoendet syftar både till att säkerställa expertens oberoende gentemot fastighetsägaren samt att säkerställa fastighetsägarens rätt att experten inte samtidigt agerar i egenskap av till exempel säljare av produkter. Experten är dock anlitad av byggnadsägaren, så ur den aspekten finns ett visst beroende.

Swedac är den statliga myndighet som ansvarar för såväl ackreditering av kontrollorgan som ackreditering av certifieringsorgan¹³. Certifieringsorganen i sin tur ansvarar för personcertifieringen. En överblick över systemet presenteras i Figur 1.

Figur 1. Nuvarande system för ackreditering och personcertifiering för energideklarationer¹⁴.



¹³ Det finns fyra ackrediterade certifieringsorgan; SWEDCERT, Det Norske Veritas, Installationscertifiering i Stockholm AB (Incert) samt SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut.

¹⁴ Hämtat från databasen Svanen, 2010-05-11 samt från www.swedac.se, 2010-05-30.

Ackrediteringen kan endast utfärdas till en juridisk person. Swedac utför sedan en årlig tillsyn och för det betalar det ackrediterade kontrollorganet en avgift till Swedac. Ett besök innebär vanligtvis cirka en halv arbetsdag på plats. Exempel på saker som kontrolleras finns i bilaga A, se sid 76. Vart fjärde år görs en djupare granskning, en så kallad förnyad bedömning. I de fall då avvikelser upptäcks ska dessa korrigeras inom två månader, men vid grövre överträdelser finns även möjligheten att återkalla ackrediteringen. Hittills har tre ackrediteringar (Swedacs uppgift) dragits in, varav en har överklagats. Anledningen till återkallandet har i ett fall varit bland annat att företagets kontroll av personalen i sitt utövande har varit otillräcklig (Swedac 2009a, Swedac 2009b). I ett av fallen har dock bolaget kunnat fortsätta genom att omstrukturera verksamheten.

En person som är verksam vid ett för ändamålet ackrediterat kontrollorgan kan utföra en energideklaration. Personen i fråga behöver inte vara certifierad, utan det är tillräckligt att det finns en certifierad person i ledande ställning verksam vid kontrollorganet. Det finns i dag 952 experter som är behöriga att utföra energideklarationer i Boverkets register.

För att få certifiering så ska energiexperten uppfylla vissa kunskapskrav, ha en viss grundutbildning, ha en praktisk erfarenhet och bedömas som lämplig. Detta regleras genom Boverkets föreskrifter för certifiering av energiexpert, CEX1. Samma certifieringsorgan som utfärdade certifieringen kan under vissa omständigheter återkalla den.

Dagens system innebär att det ackrediterade kontrollorganet är ansvarig för hela förfarandet med energideklarationen.

Kostnader för ackreditering och certifiering

För att bli ackrediterad behöver ett bolag uppfylla vissa kriterier när det gäller företagets interna arbetssätt, som exempelvis visa att det interna kvalitetsarbetet håller en godtagbar nivå. Kostnaderna för att få ackreditering består av en avgift till Swedac men även kostnader för att ta fram och upprätthålla nödvändig dokumentation för ackrediteringen. De direkta faktiska kostnaderna för ackreditering varierar mellan omkring 26 000 till drygt 80 000 kronor (Swedac) årligen, och den genomsnittliga årsavgiften skattas till ungefär 30 000 kronor. Ackrediteringen kräver ett föregående arbete med bland annat genomförande av standarden ISO 17020 vilket också medför extra kostnader för företaget. Den totala kostnaden för företaget beror bland annat på i vilken utsträckning de tidigare jobbat med kvalitetssystem.

Det nya EU-direktivet (2010/31/EG) kommer att kräva att en kvalitetskontroll görs av ett slumpmässigt urval av de genomförda deklARATIONERNA. För att uppnå ett statistiskt signifikant urval kommer det högst sannolikt att innebära en utökad kontroll med tillkommande kostnader.

För att bli certifierad energiexpert erbjuder olika utbildningsföretag kurser, omfattande tre arbetsdagar med tentamen, för vilken resultatet godkänd ska uppnås. Kursen är inget krav för att bli certifierad, utan det räcker med ett godkänt examinationsresultat. Enligt intervjuresultat tar tentamen åtta timmar i anspråk. Enligt uppgifter från olika utbildnings-

organ uppskattas en ungefärlig kursavgift till 15 000 kronor¹⁵. För enbart examination har siffran skattats till 2 000 kronor. Certifieringen måste förnyas var femte år, och den årliga avgiften ligger strax under tusen kronor¹⁶.

Systemet med ackreditering kan skapa vissa fördelar för större företag. De direkta kostnaderna men framför allt det förberedande arbetet med att få ackreditering är fasta kostnader och därigenom mer belastande för små företag, vilket också påverkar marknadens struktur.

Den fortsatta diskussionen kommer att fokusera på såväl konkurrensen på marknaden som på de mer kvalitativa aspekterna av marknaden, såsom experternas oberoende och kompetens.

Konkurrens på marknaden

Marknaden för energideklarationer kan betraktas som en lokal marknad eftersom upprättandet av en deklaration ofta kräver besiktning och därmed fysisk närvaro. Boverkets statistik visar att 80 procent av energideklarationer för småhus har föregåtts av besiktning. För en småhusägare bör den faktiska marknaden begränsas av att besiktningsmannen inte har en alltför lång resa, eftersom reskostnaderna relativt snabbt kan utgöra en oproportionerligt hög andel av den totala kostnaden¹⁷. Den geografiska aspekten är viktig eftersom de små marknaderna innebär att alla typer av ökade kostnader i samband med etablering riskerar att få en relativt stor inverkan. Den geografiska begränsningen innebär också att konkurrensen påverkas negativt framför allt vid mindre orter.

Ett vanligt sätt att mäta konkurrens är genom det så kallade Herfindahl-Hirschman-indexet, vilket definieras som summan av varje företags marknadsandel i kvadrat. Indexet antar alltså värden mellan 0 och 1 där värdet 1 är en monopolmarknad och konkurrensen ökar ju närmare man kommer nollvärdet. Som en skattning av företagens marknadsandelar på energideklarationsmarknaden används antalet utförda besiktningar av småhus. För att räkna ut indexet måste den relevanta geografiska marknaden definieras, och i det här fallet har kommunen bedömts vara den mest relevanta nivån. Detta är en förenkling eftersom den relevanta marknaden inte nödvändigtvis följer kommungränser, men det ger ändå en indikation på konkurrensläget.

Resultaten för kommunerna visas i tabell 1, och delas in i tre grupper för *låg*, *medel* och *hög* konkurrens. Även om siffrorna i det här läget endast bör ses som en indikation om vad som händer på marknaden, så framstår ändå marknaden för energideklarationer som en marknad med begränsad konkurrens. Tabellen indikerar också att en begränsad konkurrens är ett större problem för de mindre kommunerna, i och med att de

¹⁵ Priserna som anges här är, om inte annat anges, exklusive moms. Prisexempel för Normal behörighet är hämtade från olika utbildningsföretags hemsidor, t.ex. Teknologisk institut (15 900 kronor), STF Ingenjörsutbildning AB (17 800 kronor) samt Installatörerna utbildningscentrum (13 800 kronor). Samtliga uppgifter är inhämtade 2010-06-08.

¹⁶ Hur priset benämns varierar något, t.ex. kostar Incerts certifiering 5 500 kronor totalt för certifikatet under fem års tid (www.incert.se, 2010-06-08).

¹⁷ Rimligen bör i detta fall en resa på över en timme betraktas som en lång resa för konsumenten.

drygt två tredjedelarna av kommunerna som betraktas som koncentrerade marknader endast står för drygt hälften av antalet deklARATIONER¹⁸.

Tabell 3.1. Konkurrensnivåer baserat på kommun respektive antalet deklARATIONER.

	HHI ^{a)}		
	Hög	Medel	Låg
Antal kommuner	6 (2%)	83 (29%)	201 (69%)
Antal deklARATIONER	5280 (5%)	43241 (42%)	53 988 (53%)

$$HHI_j = \sum_{i=1}^N s_i^2, \text{ s= marknadsandel (mätt som det respektive bolags andel av}$$

det totala antalet utförda energideklARATIONER), j=kommun, i=ackrediterat bolag. Källa: Boverkets databas Gripen. a) Som referenspunkter har använts de värden som används i USAs konkurrenslagstiftning (Horizontal Merger Guidelines, U.S. Department of Justice and Trade Commission, 1.51§). $0 < HHI \leq 0,10$ betraktas som hög konkurrens, $0,10 < HHI \leq 0,18$ betraktas som måttligt koncentrerade och $HHI > 0,18$ betraktas som låg konkurrens.

Konkurrensen är alltså som väntat framför allt ett problem för mindre kommuner. Även om resultaten inte ska tolkas alltför exakt så indikerar de att konkurrenshämmande åtgärder, såsom olika typer av fasta kostnader, bör ske med viss försiktighet.

Experternas kompetens

Ansvar för experternas kompetens delas i viss utsträckning av certifieringsorganen och de ackrediterade kontrollorganen. För de certifierade experterna gäller det att kompetensen ska säkerställas genom certifieringen. Certifieringsorganen har en viss möjlighet att återkalla certifieringen, men Boverket känner inte till något fall då detta skett¹⁹. Samtidigt är de ackrediterade kontrollorganen ansvariga för att kompetensen hos deras energiexperter säkerställs. Ansvar överlappar alltså i viss mån.

Det finns i nuläget ingen direkt utvärdering av experternas kompetens, men vid samtal med olika aktörer, bland annat energiexperter och branschorgan, framträder bilden av att kompetensen varierar. Det har dock inte varit möjligt att genomföra en djupare analys inom ramen för detta uppdrag. Utifrån databasen med energideklARATIONER kan inte information om vem som egentligen genomfört deklARATIONEN fås, vilket försvårar en analys av energiexpertens kompetens.

¹⁸ Att graden av koncentration är kraftigt korrelerad med befolkningstäthet och befolkningens mängd i länet (vilket används som skattning för regionens storlek) bekräftas genom regressionsresultat. Av utrymmesskäl presenteras inte resultaten här.

¹⁹ Detta bekräftades även av Det Norske Veritas (DNV).

En viss dokumentation finns över brukarnas erfarenheter av energiexperters kompetens. Enligt de intervjuer som genomfördes av Boverket (2009) upplevde 69 procent av de säljare av småhus som besvarat enkäten att de uppfattade expertens kompetens som god eller mycket god. 4 procent uppfattade kompetensen som dålig eller mycket dålig. Det är dock tveksamt i vilken utsträckning några slutsatser kan dras av detta. För det första kan det vara svårt för en lekman att avgöra kompetensen hos en fackman, men det bör också tas med i bedömningen att säljare av småhus ofta själv inte är så intresserade av resultatet för en fastighet som ska säljas. Han eller hon kan tvärtom föredra att få så få åtgärdsförslag som möjligt, vilket kan påverka hur man upplever expertens kompetens.

Ett mer indirekt sätt att angripa frågan om experternas kompetens är att analysera deklARATIONERNAS kvalitet. Vad gäller detta finns enligt Riksrevisionen (2009) i dag ingen systematisk kontroll av deklARATIONERNAS kvalitet och det finns inte någon övergripande utvärdering av hur systemet upplevs bland berörda parter. Det är inte heller självklart hur begreppet kvalitet ska tolkas i sammanhanget.

Ackrediteringssystemet innebär att Swedac i sin årliga uppföljning ska kontrollera experternas kompetens och kontraktsform. Det är kontrollorganen som dokumenterar de verksamma experternas kompetens.

Stickprov ur databasen visar att flera deklARATIONER är felaktigt utförda, vilket kan tyda på att vissa experter saknar den kompetens som Boverket ställer för uppgiften enligt BFS 2007:5, CEX.

Experternas oberoende

Kraven på ackreditering av kontrollorgan tillkom ursprungligen som ett sätt att säkerställa experternas oberoende. Syftet var främst att säkerställa besiktningsmannens oberoende gentemot fastighetsägaren, men det har även funnits en viss oro för att energideklARATIONEN skulle kunna utföras som ett led i en försäljningsstrategi om experten även har intressen i till exempel värmepumpsanläggningar eller andra energirelaterade produkter. Att experterna ska vara oberoende är reglerat i lag, så ur rättslig synpunkt utgör ackrediteringen ingen skillnad.

Efterfrågan på energideklARATIONER

Det finns en aspekt av efterfrågan som kan påverka hur marknaden fungerar. Genomförande av en energideklARATION för småhus är vid en försäljning säljarens ansvar. Det innebär att det oftast är en säljare som betalar för tjänsten, men den som främst borde ha intresse av deklARATIONENS innehåll är köparen. För en potentiell köpare spelar såväl den nuvarande energianvändningen som den framtida möjligheten att påverka denna förbrukning roll och kan påverka köparens betalningsvilja. För en säljare kan den viktigaste aspekten av energideklARATIONEN vara priset för tjänsten, medan däremot åtgärdsförslag inte nödvändigtvis är av intresse. Det kan till och med vara så att säljaren föredrar att inte få några åtgärdsförslag eftersom förslag på åtgärder kan tänkas ses som framtida kostnader för potentiella köpare.

Vad kan vi säga om dagens marknad?

Marknaden för energideklARATIONER har studerats utifrån tre olika aspekter; konkurrensen på marknaden samt experternas oberoende och

kompetens. Systemet som helhet ska bidra till såväl en god konkurrens-situation som till att säkerställa experternas oberoende och kompetens, vilket i sin tur ska bidra till väl utförda energideklarationer med åtgärds-förslag. Frågan är alltså i vilken utsträckning det nuvarande systemet bidrar till att detta uppfylls.

Med nuvarande system skapas vissa fördelar för större företag i dess konkurrens med små företag. Nuvarande system skapar också en lokal marknad för glesbygdsconsumenterna med bristande konkurrens som följd.

Det är svårt att analysera energiexperternas kompetens eftersom detta skulle kräva en mer omfattande utredning än vad uppdraget omfattar. Sammantaget finns det tecken på att experternas kompetens och kvaliteten i de utförda deklARATIONERNA varierar. Ackrediteringssystemet i sin nuvarande form säkerställer alltså inte kompetensen och kvaliteten. När det gäller experternas oberoende är detta reglerat i lag och därför inte direkt beroende av hur systemet med ackreditering och certifiering utformas.

En övergång från ackreditering till personcertifiering innebär generellt att den ansvarige är en fysisk person i stället för som i nuläget en juridisk person. Att kunna ställa en juridisk person till svars anses ibland kunna bidra till ett tryggare rättsligt läge för konsumenten. Det nuvarande systemet lever dock inte upp till de förväntningarna - det har visat sig vara möjligt för bolag som ansetts missköta sitt uppdrag att helt enkelt ombilda bolaget och därigenom kunna fortsätta verksamheten. Effekterna av att bli av med en ackreditering har därför blivit begränsade.

Alternativ till nuvarande system

Det finns olika tänkbara alternativ till reglering som skulle kunna minska kostnaderna för småföretag. Dessa förslag måste samtidigt uppfylla vissa krav gällande experternas oberoende och kompetens. Tre förslag som skulle innebära mindre regleringar än dagens system har identifierats:

1. Avskaffa krav på både ackreditering och personcertifiering.
2. Endast personcertifiering (avskaffa ackreditering) för småhus
3. Komplettera nuvarande system med möjlighet att endast använda personcertifiering för besiktning av småhus

Som referenspunkt används det nuvarande systemet, där den som utför deklARATIONEN måste vara verksam vid ett ackrediterat bolag och där företaget har minst en certifierad energiexpert i arbetsledande ställning.

Alternativ 1 – avskaffande av ackreditering och personcertifiering

Ett alternativ är att inte ha vare sig system för ackreditering eller personcertifiering. Det är dock svårt att se att detta skulle vara förenligt med de krav som ställs på experternas kompetens och oberoende i regelverket. Direktivet från EU innehåller visserligen inget uttalat krav på certifiering. Däremot finns ett generellt krav på att arbetet ska utföras av en expert. Eftersom Sverige inte heller använder sig av skyddade yrkestitlar i samma utsträckning som många andra europeiska länder är det förmodligen nödvändigt att ha någon form av certifiering eller ackreditering för att få en godtagbar nivå på experternas kunskap. Incitamentsproblematiken som finns vid köp- säljsituationen för småhus

motiverar ett system med ackreditering och eller personcertifiering eftersom säljaren av småhus inte är den som främst har nytta av energideklarationen

Alternativ 2 – endast personcertifiering för småhus

Ett annat alternativ är att avskaffa kravet på ackreditering för energideklarationer av småhus. Det skulle i praktiken innebära olika system för olika typer av byggnader. Här diskuteras de huvudsakliga effekterna för de olika grupper som kan komma att beröras av ett avskaffande av ackrediteringen.

Swedac

Tillsynen blir mer komplicerad. Swedac kan ingripa mot de företag som är ackrediterade men inte mot de som uppges enbart ha småhusägare som kunder. Klagomål från småhusägare måste avisas i det fall det gäller företag som inte är ackrediterade. Vad gäller företag som är ackrediterade kan samma klagomål leda till indragen ackreditering och svåra konsekvenser. I praktiken innebär detta att olika krav kommer att gälla på företag i samma bransch. Kostnaderna för ackreditering finansieras genom intäkter från de berörda certifierings- och kontrollorganen. En övergång till ett system med personcertifiering för småhus innebär att Swedac får minskade intäkter.

Ackrediterade Certifieringsorgan

Detta förslag kommer att öka antalet personcertifieringar, eftersom det med nuvarande system är möjligt för icke certifierade personer att genomföra deklarerationer. Det är i nuläget inte exakt känt hur många icke certifierade experter som verkar på marknaden, men om obligatorisk personcertifiering införs för småhus skulle certifieringsorganen öka sin omsättning då fler kommer att ansöka om certifiering och avlägga examen. Om till exempel 1 000 i dag verksamma, icke certifierade experter väljer att certifiera sig så skulle det innebära en ökad omsättning på ca 2 miljoner kronor för examinationen, förutsatt att en examination kostar 2 000 kronor.

Detta är alltså en avgift som ska betalas var femte år. Den årliga ökningen skulle då kunna beräknas till cirka 400 000 kr. Dessutom tillkommer en årlig kostnad för den certifierade energiexperten på ca 1 000 kr, vilket innebär en ökad årlig omsättning på omkring en miljon kronor för de fyra certifieringsorganen tillsammans. De ökade kostnaderna i samband med ökad personcertifiering skulle främst vara löpande kostnader, eftersom certifieringsorganen redan i dag har upprättat en gemensam databas med frågor som används vid certifiering av energiexperter.

Utbildningsorgan

Eftersom de nu verksamma experterna ska inneha relevant kompetens för sitt uppdrag bör detta förslaget främst innebära en ökning av antalet examinationer snarare än en ökad efterfrågan på kurser. En viss ökning av kurser på området skulle dock bli aktuellt.

Ackrediterade kontrollorgan

Ackrediteringssystemet skapar vissa storskalsfördelar som skulle minska eller till och med försvinna vid ett avskaffande av ackrediterade kontrollorgan för småhus. För de redan ackrediterade företagen som enbart arbetar mot småhus kan en förändring därför upplevas som negativ, i och med att den kan leda till att man förlorar en marknadsfördel gentemot andra företag. Bolagen har alltså genomfört vissa investeringar som vid ett avskaffande kan upplevas som bortkastat. Arbete med bland annat kvalitetssäkring genomförs oftast med argumentet att det ska hjälpa företagen att bli bättre, och i den mån som arbetet kan leda till ökad effektivitet kan utgifterna i samband med ackrediteringsarbetet ses som en investering.

De ackrediterade företagen som även utför energideklarationer av andra byggnader än småhus kommer även fortsättningsvis att behöva en ackreditering. Ett krav på att samtliga experter ska ha certifiering skulle för dessa företag innebära en dubbel kostnad. Detta bör dock ses som en ytterst begränsad kostnad eftersom det redan i dag är det ackrediterade bolagets skyldighet att se till att experten, oavsett om denne är certifierad eller inte, besitter de relevanta kunskaperna. Ett krav på certifiering borde rimligen vid dessa fall endast innebära en kostnad för examination, alltså omkring 2 000 kronor per expert, samt en årlig kostnad på knappt 1 000 kronor.

Företag i branschen som inte är ackrediterade

Ett system med enbart personcertifieringar för småhus kommer att innebära en lägre kostnad för företag i branschen, och den lägre inträdeskostnaden innebär att fler mindre företag kan förväntas etablera sig. Utbudet på marknaden kan därmed antas öka. Samtidigt innebär personcertifieringar att man knyter kompetensen till en enskild person i stället för till företaget, vilket möjligen skulle kunna påverka företagets vilja att betala utbildning för en enskild anställd. Certifieringskostnaden bör dock ses som en relativt liten kostnad även för mindre företag. Risk föreligger också för att företag kommer att sälja andra energitjänster eftersom kravet på oberoende riktar sig mot experten som sådan och inte mot företaget.

Fastighetsägare

För de småhusägare som berörs av den föreslagna förändringen innebär systemet en viss förenkling. En ökad konkurrens kan även resultera i minskade priser och ökad valmöjlighet för konsumenten. Köpare av småhus är de som har ett stort intresse av att experterna är kompetenta och oberoende. Men med olika regler för olika byggnader så kommer konsumenten att ha olika möjligheter att framföra klagomål beroende på om företaget är ackrediterat eller ej.

Rättsliga följder

Alternativet med personcertifiering skulle innebära att det är experten som har det juridiska ansvaret för energideklarationens innehåll, alltså en fysisk person. I dagsläget sker kontrollen av experterna genom ackrediteringssystemet som har ett inbyggt kontrollsystem. Det nya EU-

direktivet (2010/31/EG) kommer att kräva att systemet med energideklarationer har ett oberoende kontrollsystem. Hur detta ska utformas behöver utredas vidare. I samband med det måste även finansieringsfrågan lösas, eftersom det nuvarande systemet finansieras via avgifter till Swedac.

Alternativ 3 – parallella system

Med detta alternativ tillåts såväl ackreditering som personcertifiering för småhus.

Swedac

Tillsynen blir i detta fall mer komplicerad. Swedac kommer att kunna ingripa mot de företag som är ackrediterade men inte mot andra. Klagomål från konsumenter måste avisas då det gäller företag som inte är ackrediterade. I praktiken innebär detta att olika krav kommer att gälla på företag i samma bransch. Även i detta fall skulle intäkterna för Swedac minska.

Ackrediterade Certifieringsorgan

Detta förslag skulle liksom alternativ 2 innebära en ökning av antalet personcertifieringar. Vissa företag, framför allt de som arbetar med energideklarationer även för andra byggnader än småhus, lär dock använda sig av möjligheten att ackreditera företaget i stället för personcertifiering. Det kan inte heller uteslutas att företag som anser att kravet på oberoende är betungande väljer att inte ackreditera sig.

Utbildningsorgan

En viss ökning av efterfrågan på kurser kan komma att bli aktuell. Den största skillnaden mellan detta alternativ och alternativ två är att man genom att erbjuda parallella system, d.v.s. antingen ackreditering eller personcertifiering, minskar risken för eventuella flaskhalsar. Detta gör att övergången till ett nytt system blir smidigare.

Ackrediterade kontrollorgan

Dessa företag får nu en valmöjlighet mellan ackreditering och personcertifiering, vilket bör betraktas som en betydande förbättring. Jämfört med alternativ 2 innebär detta att tidigare investeringar inte behöver uppfattas som bortkastade. Men mot bakgrund av vad som ovan sagts finns risk för att man kommer att uppleva obalans i konkurrensen eftersom kontrollen av företagen blir olika.

Företag i branschen som inte är ackrediterade

Ett system med enbart personcertifieringar för småhus kommer att innebära en lägre kostnad för företag i branschen, och den lägre inträdeskostnaden kommer att innebära att fler mindre företag kan förväntas etablera sig. Utbudet på marknaden kan därmed antas öka.

Fastighetsägare

Liksom i alternativ 2 kommer konkurrensen med stor sannolikhet att öka, vilket gynnar konsumenterna. Även om det i nuläget inte är möjligt att

säga hur kvaliteten på de utförda deklARATIONERNA kommer att påverkas, så öppnar de parallella systemen, tillsammans med EU-direktivets (2010/31/EG) krav på ett oberoende kontrollsystem, upp för att systemen kan jämföras. För konsumenten innebär det dock att möjligheten att framföra klagomål är olika beroende på om företaget är ackrediterat eller ej. Om det är ackrediterat ska man vända sig till Swedac. I annat fall får man klaga till annan instans.

Rättsliga följder

I stort sett samma som i alternativ 2, dock med den skillnaden att de företag som väljer att fortsätta med ackrediteringen fortfarande kommer att omfattas av det nuvarande kontrollsystemet. Kravet på ett oberoende kontrollsystem kommer dock från EU och kommer alltså att vara aktuellt oavsett vilket system som används. Möjligheten att utöva tillsyn över detta kommer dock att skilja mellan ackrediterade och icke-ackrediterade företag.

Kommentarer till de tre alternativen

Sammanfattningsvis kan sägas att marknaden breddas genom att avskaffa ackrediteringssystemet, och att det sänker kostnaderna för mindre företag som vill arbeta med energideklARATIONER. En ökad konkurrens skulle också gynna småhusägarna.

I dagsläget ligger kontrollsystemet huvudsakligen på ackrediteringssystemet, och det sker ingen rutinmässig kontroll av personcertifieringen. EU-direktivet (2010/31/EG) ställer krav på att det ska finnas ett oberoende kontrollsystem.

Om systemet med ackreditering behålls så kommer det med stor sannolikhet innebära att kostnaderna för Swedacs tillsyn ökar vilket i sin tur medför ökade kostnader för kontrollorgan och byggnadsägare. Om ackrediteringen däremot tas bort för småhus, behövs det nuvarande personcertifieringssystemet kompletteras så att även de energideklARATIONER som upprättas av experter som är verksamma utan att tillhöra ett ackrediterat kontrollorgan omfattas av någon form av tillsyn. Detta sker lämpligen genom att någon myndighet ges ansvar för tillsynen. En sådan förändring kräver ändringar i förordning (2006:1592) samt ändrad lydelse av 10 § förordningen. En uppenbar nackdel med blandade system är att konkurrensförhållandena kan uppfattas som orättvisa om kraven på företag inom samma bransch upplevs som olika. Effekten av en indragen ackreditering är betydligt mer omfattande än återkallandet av ett certifikat. Vidare kan det av konsumenten uppfattas som krångligt att möjligheten att klaga är beroende på om företaget är ackrediterat eller ej.

För samtliga alternativ gäller att alla typer av omregleringar av marknaden bär med sig vissa kostnader i form av minskad förutsägbarhet och omställningskostnader för företagen. Dessa kostnader är visserligen tillfälliga, men bör ändå beaktas.

Slutsatser

Målsättningen med styrmedlet energideklarationer är att få byggnadsägare att sänka sin energianvändning. System med ackrediteringen av kontrollorgan där kontrollorganet ska ha minst en certifierad energiexpert i arbetsledande ställning har införts för att säkerställa att systemet ska fungera tillfredsställande.

Ett avskaffande av krav på ackreditering med en övergång till att även tillåta personcertifiering för energideklaration av småhus leder till en förenkling av regelverket. Detta skulle kunna innebära att resurserna koncentreras och kontrollerna effektiviseras. Det innebär att de administrativa kostnaderna generellt kommer att sänkas för företagen som utför deklARATIONERNA. Speciellt stor blir skillnaden för små företag där kostnaden sjunker med ca 30 000 kr/år. Ett avskaffande av ackrediteringen kan också innebära att konkurrensen framför allt i glesbygden ökar, vilket skulle vara positivt både för mindre företag och för konsumenter. Vad som skulle hända med kvaliteten på energideklarationerna är mer svårbedömt. Expertens kompetens och oberoende måste enligt lag i så fall kontrolleras på annat sätt.

Ackrediteringssystemet har en inbyggd kontrollfunktion vilket skulle försvinna vid en övergång till enbart personcertifieringar, och det nya EU-direktivet (2010/31/EG) ställer nya krav på kvalitetskontroller av deklARATIONERNA. Om ackrediteringssystemet behålls kommer kostnaderna för kontroll med stor sannolikhet att öka. Om man väljer att avskaffa ackrediteringssystemet sjunker kostnaderna för företagen men i gengäld behöver personcertifieringssystemet kompletteras för att säkerställa experternas oberoende.

Förslag

Boverket föreslår att energideklarationer ska kunna utföras på småhus av certifierade energiexperter, utan krav på att företaget där experten är verksam i är ackrediterat. På grund av nya krav i EU-direktiv (2010/31/EG) måste dock ett avskaffande av ackreditering för energideklARATIONERNA av småhus kompletteras med ett oberoende kontrollsystem. Hur kontrollsystemet i detalj ska utformas bör utredas av Boverket och Swedac tillsammans.

Swedac föreslår att nuvarande system för småhus behålls.

Referenser

Boverket (2009) *Utvärdering av systemet med energideklarationer, uppdrag nr 12, Uppföljning av energideklarationer enligt regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Boverket. M2008/4791/A*. Karlskrona: Boverket. ISBN tryck: 978-91-86342-66-1

Riksrevisionsverket (2009). *Energideklarationer – få råd för pengarna 2009:06*. Stockholm: Riksdagstryckeriet. ISBN 978 91 7086 180 2

SOU 2005:67. *Energideklarationer - Metoder, utformning, register och expertkompetens*. Stockholm: Fritze. ISBN 91-38-22402-X

SOU 2004:109. *Energideklarering av byggnader - för effektivare energianvändning. Betänkande av Utredningen om byggnaders Energiprestanda*. Stockholm: Fritze. ISBN 91-38-22237-X

Swedac (2006), IAF/ILAC-A4:2004 Allmänna råd vid tillämpning av ISO/IEC 17020 (översättning från engelska), SWEDAC doc 05:7, utgåva 2.

Swedac (2009a), Beslut om återkallelse, Independia Consulting AB, beteckning 08-3311-62.7263.

Swedac (2009b), Beslut om återkallelse, Reventor, beteckning 08-3857-62.7175.

Muntliga källor

Möte med Swedac, 4 maj 2010

Telefonsamtal med Bengt-Olov Andin, Produktchef, Det Norske Veritas, 28 maj 2010

Telefonsamtal med Mats Olsson, Svenska Byggingenjörers Riksförbund, 11 maj 2010

Telefonsamtal med Yogesh Kumar, miljöchef, Fastighetsägarna, maj 2010

Bilaga A. Exempel på Swedacs årliga kontrollverksamhet

För att förbättra en konsekvent tillämpning av ISO 17020 finns allmänna råd framtagna för organisationer som utför kontroll (Swedac, 2006). Vid Swedacs årliga tillsyn samlas material från respektive bolags verksamhet in och lagras digitalt, och tillsynen utgår från de allmänna råden. Denna bilaga är avsedd att konkretisera vad tillsynen kan baseras på, men det bör noteras att detta inte är en fullständig sammanfattning.

- *Administrativa krav*
 - Kontroll av kontrakt eller arbetsorder mellan kontrollorganet och deras klienter.
 - Kontroll av att kontrollorganet innehar ansvarsförsäkring och ansvarsförsäkringens nivå
- *Oberoende, partiskhet och integritet*
 - Kontroll av vilka rutiner som finns kring att fastställa oberoende.
- *Sekretess*
- *Ledning och organisation*
 - Dokumentation kring kontrollorganets organisation och i vilken utsträckning samma person kan inneha flera funktioner.
 - Bevittnings av kontroller på plats.
- *Kvalitetssystem*
 - Kontroll av intern kvalitetsrevision.
- *Personal*
 - Kontroll av att personalen arbetar i enlighet med kontrollorganets kvalitetssystem.
 - Kontroll av dokumentation kring anställningsformer och de anställdas bakgrund och utbildningsbehov.
- *Lokaler och utrustning*
- *Kontrollmetoder och kontrollrutiner*
- *Kontrollrapport och kontrollintyg*
 - Kontrollorganet är skyldigt att dokumentera resultat från kontrollerna på ett säkert sätt.
- *Klagomål och överklagande av beslut*
 - Tillsyn kan inkludera kontrollorganets rutiner för att hantera klagomål.
 - Samarbete med andra kontrollorgan

4. Begreppet byggnadens energiprestanda

Uppdraget

I uppdraget ingår att belysa och ge förslag till vilken energianvändning som ska ingå i begreppet *byggnaders energiprestanda*, samt att ge en förklaring om förslaget som lämnas avviker från begrepp och rutiner som vanligtvis används inom fastighetsförvaltning.

Boverket har tidigare framfört²⁰ att för vissa byggnader med viss verksamhet och där byggnaden har samma ägare som verksamhetsutövare, så kan det vara lämpligt att all tillförd energi till byggnaden ingår i byggnadens energiprestanda. Det vill säga även verksamhetsenergi. Energimyndigheten har framfört att möjligheten bör vidgas till hela lokalsektorn. Här beaktas båda dessa utgångspunkter. Eftersom endast lokalbyggnader har varit föremål för diskussionen begränsas uppdraget till att gälla denna byggnadskategori.

Inledning

I det som ska deklarerat ingår energi som levereras till byggnaden för uppvärmning, tappvarmvatten, fastighetsenergi och komfortkyla.

Detta är en vedertagen uppdelning för att beskriva en byggnads energianvändning. Verksamhetsenergin redovisas ofta separat med olika former av nyckeltal. Byggnadsägare har framfört att en uppdelning av byggnadens totala energianvändning på detta sätt kan sakna betydelse i vissa fall. Det är inte bara uppdelningen i sig som är ointressant utan det är också komplicerat och dyrt för experten att göra det. Exempel på sådana lokalbyggnader är de som är byggda för just *en* speciell verksamhet, arenor av olika slag, sjukhus, skolor m.fl., och där verksamhetens system är integrerade i byggnadens system t.ex ventilation, tappvarmvatten och luftavfuktning. I dessa fall blir det mer relevant att deklarerat

²⁰ Redovisningen av uppdrag nr 12 i regleringsbrevet för budgetåret 2009, uppföljning av energideklarationer.

byggnadens totala energianvändning. Det blir också mer intressant för ägaren att jämföra denna byggnad, till exempel en simhall, med en annan simhall om simhallens totala energianvändning deklarerats.

För lokalbyggnader som hyrs ut kan situationen vara den omvända, att fastighetsägaren inte intresserar sig för hyresgästernas energianvändning eftersom det saknas ekonomiska incitament.

Om hela huset hyrs ut till samma hyresgäst kan till och med byggnadens totala energianvändning betalas av hyresgästen. Den vanligaste situationen är dock att hyresgästen betalar för verksamhetsenergin medan byggnadens fastighetsel, uppvärmning, varmvatten och komfortkyla ingår i hyran. På så sätt följer detta typfall ganska väl den definition av ”byggnadens energianvändning”²¹ som finns i *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för Byggnader (BFS 2010:6 BED3)*.

Lagens syfte är att främja en effektiv energianvändning i byggnader. Det är fastighetsägaren som ansvarar för att deklarationen görs och avgör om eventuella åtgärder som föreslås ska genomföras eller ej. Eftersom det är tänkt att energideklarationen ska ge fastighetsägaren ny information så är det viktigt att ägaren får en deklaration som är relevant för honom och lätt att förstå. Det är också viktigt att brukaren av byggnaden (hyresgästen) förstår informationen i sammanfattningen som ska finnas tillgänglig på en väl synlig plats.

Analys

Byggnadsägarens perspektiv

Byggnadsägaren vill ha en energideklaration som tillför ny information om hur byggnaden kan energieffektiviseras. Ägaren har också intresse av att jämföra sin byggnad med liknande byggnad genom ett referensvärde. Fastighetsägarens intresse för vilken energi som ska deklarerats beror på om byggnaden inhyser hyresgäster eller inte men också hur hyreskontraktet reglerar betalning av hyresgästens verksamhetsenergi. Generellt är byggnadsägaren enbart intresserad av den energi han själv anskaffar och betalar för. Det finns en mängd olika hyresavtal på marknaden.

Fastighetsägaren kan också ha ett intresse att utifrån den gjorda energideklarationen kommunicera med hyresgästerna om vad *de* kan göra för att effektivisera *sin* energianvändning.

Byggnadens energianvändning som ska deklarerats kan inte utgå från hur hyresavtalet är konstruerat eftersom möjligheten till jämförelse med andra byggnader då skulle gå förlorad. Det vore en fördel om systemet var utformat så att den energi som deklarerats vanligtvis sammanfaller med den energi som byggnadsägaren anskaffar. Då får han största nyttan av deklarationen.

En energideklaration som generellt omfattar verksamhetsenergin kommer att kosta mer. Den ökade kostnaden kan bli en belastning för byggnadsägare som inte efterfrågar detta vilket kan leda till ett större missnöje bland byggnadsägare.

²¹ Den energi som vid normalt brukande under ett normalår behöver levereras till en byggnad (oftast benämnd köpt energi) för uppvärmning, komfortkyla, tappvarmvatten samt drift av byggnadens installationer (pumpar, fläktar eller dyligt) och övrig fastighetsel [kWh/år].

Energiexpertens perspektiv

Energiexperten behöver göra en mer omfattande deklARATION vid de tillfällen då verksamhetsenergi inkluderas. Det medför att det kommer att ställas högre krav på energiexperternas kunskap och många energiexperter kommer att behöva höja sin kompetens. Det kommer dock troligtvis inte att leda till brist på energiexperter. Exempel på verksamhetsrelaterad energi för arenor är platsbelysning, isproduktion, uppvärmning av bassängvatten och forcerad ventilation medan exempel för sjukhus är el till teknisk apparatur och energi för att hålla extra hög kvalitet på inomhusmiljön (t.ex. operationssalar).

Däremot är oftast processororienterad industriell verksamhet undantagen. Förutom att deklARATIONEN tar mer tid att göra är det sannolikt att de mer kvalificerade energiexperterna blir dyrare att anlita.

Konsumentens perspektiv

En anställd eller besökare på en simhall blir förmodligen bara uppmärksam på simhallens energideklARATION om företrädare för simhallen väljer att aktivt kommunicera det. Det finns säkert fall då ägaren ser energieffektiviteten som en profilfråga och vill synliggöra det för allmänhet och brukare. I dessa fall bör det vara lättare att kommunicera en byggnads totala energianvändning.

Slutsats

Frågan är om verksamhetsenergin ska ingå i byggnaders energiprestanda och om det gör det – vilka konsekvenser kommer det då att få? I lagen beskrivs fyra kategorier byggnader som ska energideklarerar. Det är nya byggnader, byggnader som upplåts med nyttjanderätt, specialbyggnader och byggnader som säljs. Det är en avgörande skillnad i om byggnaden upplåts med nyttjanderätt eller inte. Den typ av byggnad i kombination med typ av ägarförhållanden som ger ägaren ett intresse av att inkludera verksamhetsenergin finns under begreppet specialbyggnader. Det vill säga vårdbyggnader, sport- och badanläggningar och skolor med mera.

Även ägare av byggnader med verksamheter som avger mycket spillenergi som används igen för uppvärmning och varmvattenberedning kan vilja ha deklARATIONER som omfattar verksamhetsenergin. I dessa fall blir den köpta energin till byggnadens system väldigt liten och det blir knappt något kvar att deklarerar. Exempel på sådana verksamheter är livsmedelhandel och restauranger.

Konsekvenser för ägare av specialbyggnader och byggnader som innehåller livsmedelhandel eller restaurang

Fastighetsägaren vill oftast jämföra byggnadens totala energianvändning, inklusive verksamhetsenergin, med andra liknande byggnader. Exempel på detta är simhallar, där även energi för bassänguppvärmning och varmvatten till duschar ingår. Det är också en fördel för ägaren att få åtgärdsförslag på de verksamhetsrelaterade installationerna. En deklARATION som inkluderar verksamhetsenergin blir dyrare men värdet för fastighetsägaren kan vara väl så stort. Att dela upp tillförd energi i byggnadens system respektive verksamhetens system är både tidskrävande och

komplikerat för energiexperten och slutresultaten blir i många fall baserad på en subjektiv bedömning.

Ett obligatoriskt system där verksamhetsenergin deklarerar separat innebär en relativt omfattande förändring. Ett sådant utökat åtagande kan upplevas negativt av byggnadsägare som inte efterfrågar denna produkt eftersom den sannolikt blir avsevärt dyrare. Dessutom har systemet varit i drift flera år nu. En sådan generell förändring skulle medföra att förutsättningarna för energideklarationerna ändras mitt under pågående process. Cirka hälften av denna byggnadskategori har ännu inte deklarerats. Det är inte heller lämpligt att införa ett system som inte skiljer på byggnadens energianvändning och verksamhetsenergi eftersom all jämförelse mellan byggnader då skulle gå förlorad. Begreppen skulle inte heller överensstämma med de begrepp som används i nybyggnadsreglerna. Det kan undergräva förtroendet för systemet.

En framkomlig väg som skulle tillgodose de olika behoven bland byggnadsägare är att energideklarationen för dessa byggnader får utgå ifrån byggnadens totala energianvändning. Om inte mätdata eller annan information finns om byggnadens verksamhetsenergi finns så kan schablonvärden, framtagna i Energimyndighetens projekt "Stil2", användas. I energideklarationen kommer det då att finnas information om både byggnadens energianvändning och byggnadens verksamhetsenergi. Denna information ska också framgå i den sammanfattning som ska anslås på en väl synlig plats i byggnaden.

Ur konsumentperspektiv är det förmodligen lättare att förstå om även verksamhetsenergin framgår av energideklarationen, speciellt vid jämförelse med liknande byggnad och verksamhet.

Konsekvenser för ägare av byggnader som upplåts med nyttjanderätt

Ägare av byggnader som upplåts med nyttjanderätt ska inte behöva deklarerar verksamhetsenergin. För det första så saknas det ekonomiska incitament eftersom hyresgästen betalar för verksamhetsenergin. För det andra har byggnadsägaren inte heller tillgång till mätdata över hyresgästernas energianvändning. De flesta energibolag hanterar mätdata konfidentiellt och lämnar bara ut uppgifterna till abonnenten. Fastighetsägaren eller energiexperten skulle bli tvungen att söka respektive hyresgäst för att få fram dessa uppgifter, vilket kan bli kraftigt fördyrande.

Valmöjligheten för fastighetsägaren att göra en deklaration med eller utan verksamhetsenergi skulle också innebära en stor oordning i referensvärdena. I detta fall bör regelverket vara konsekvent och därför ska verksamhetsenergi ska inte ingå.

Om en lagförändring kommer till stånd som gör att fastighetsägaren kan få uppgifter om hyresgästernas energianvändning direkt ifrån energileverantören ändras förutsättningarna och det kan finnas intresse för ägare av dessa byggnadskategorier att få en energideklaration som omfattar verksamhetsenergi. Om så blir fallet så finns skäl att se över frågan igen.

Konsekvenser för ackrediterade kontrollorgan och energiexperter

Det bör ses positivt av de ackrediterade kontrollorganen och energiexperterna om deklarationer får göras med verksamhetsenergi om byggnadsägaren önskar detta. Det ger en mer komplett utredning av

byggnadens energianvändning där alla sparpotentialer kan fångas upp. Risken för suboptimering av åtgärdsförslagen minimeras. Energideklarationen blir mer omfattande vilket genererar mer pengar till de ackrediterade kontrollorganen. Däremot kan det upplevas som negativt om det blir ett obligatorium. De ackrediterade kontrollorganen blir tvungna att ta ut en högre avgift för deklarationen eftersom den omfattar mer och i många fall kommer det att mötas med missnöje av byggnadsägaren eftersom han inte efterfrågat detta.

Förslag

Boverket anser att byggnadens energiprestanda, med den definition som finns idag, även fortsättningsvis ska deklarerars för samtliga byggnader. Ändringar av definitionen för vissa verksamheter skulle medföra att jämförelse med liknande byggnader skulle gå förlorad.

Boverket föreslår, i samråd med Energimyndigheten, att för lokalbyggnader där verksamhetsenergi inte mäts separat eller på annat sätt enkelt kan erhållas så får energiexperterna använda sig av schablonvärden på verksamhetsenergi som Boverket tar fram. Dessa schablonvärden kan användas för att utifrån byggnadens totala energianvändning beräkna byggnadens energiprestanda. Schablonvärdena för de olika verksamheterna hämtas från Energimyndighetens projekt "Stil2". De deklARATIONER som innehåller uppgift om verksamhetsenergi ska också ha motsvarande uppgifter eller indikatorer på detta i sammanfattningen (också kallat certifikat).

Myndigheterna föreslår också att en utvärdering görs efter ett år för att följa upp effekterna av denna ändring.

Förslaget innebär att inga ändringar i regelverk behöver göras.

5. Tillsyn

Uppdraget

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att bedöma behovet av förändringar för att förtydliga regelverket när det gäller tillsyn enligt lagen om energideklARATIONER och, om verket så finner lämpligt, lämna förslag till sådana förändringar. Boverket ska bland annat analysera hur en, för energideklarationssystemet, effektiv tillsyn ska utformas och hur den bör förhålla sig till kommunernas tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen. Analysen ska även omfatta hur Riksrevisionens rekommendation om stöd till kommunernas tillsyn enligt lagen om energideklarationer kan tillgodoses på ett lämpligt sätt.

Inledning

Kommunerna har ett tillsynsansvar enligt 24 och 25 §§ i lagen om energideklaration för byggnader. Tillsynen är enligt nämnda paragrafer utformad så att kommunen ska kontrollera att en sammanfattning av energideklarationen för specialbyggnader och byggnader som upplåts med nyttjanderätt finns anslagen på en väl synlig plats i byggnaden.

Behov av översyn

Mot bakgrund av att det riktats kritik mot hur tillsynen utövas enligt lagen, bedömer regeringen att det är motiverat att se över om det finns behov av och eventuella förslag till ändringar i lagen. Vidare ska Boverket analysera hur tillsyn enligt lagen om energideklarationer förhåller sig till den tillsyn som avses enligt plan- och bygglagstiftningen och belysa de samordningsvinster som finns. Därutöver ska Boverket analysera hur Riksrevisionens rekommendation om att den centrala myndigheten ska stödja kommunerna i deras tillsyn på lämpligt sätt kan tillgodoses.

Enkät till kommunerna

För att analysera dessa frågeställningar har bland annat en enkät skickats ut i maj 2010 till samtliga kommuner, varav 100 svarade.

Syftet har varit att få information om kommunernas syn på hur tillsynen går till i dag, om den kan förändras från att kontrollera om en sammanfattning av energideklarationen, som inte är äldre än tio år, finns på en väl synlig plats i byggnaden, till att kontrollera att en energideklaration är upprättad och registrerad i Boverkets energideklarationsregister. Vidare togs frågan upp om kommunens tillsyn enligt 24 och 25 §§ i lagen om energideklaration för byggnader även skulle kunna omfatta 6 § i samma lag dvs. även försäljning av byggnad eller del av byggnad. Enligt dagens regelverk finns ingen tillsyn vid försäljning och det har förekommit att säljarens skyldighet att upprätta en energideklaration senast vid försäljningstidpunkten har avtalats bort.

Tillsynen gäller från den 31 december 2009

Av övergångsbestämmelserna i lagen framgår det att specialbyggnader och flerbostadshus som upplåtits med nyttjanderätt skulle vara energideklarerade senast den 31 december 2008. Kommunernas tillsyn gäller från det att lagen om energideklaration för byggnader trädde i kraft den 1 oktober 2006. Till en början var det brist på ackrediterade kontrollorgan och därmed även på energiexperter vilket innebar att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) uppmanade kommunerna att avvakta med tillsynen för de fastighetsägare som kunde visa att de hade begärt att få en energideklaration utförd.

Enkät svar: 50 procent har inte påbörjat tillsynen

Enkät svaren visar att hälften av de kommuner som svarat inte har påbörjat sin tillsyn. Flertalet anger som orsak att det saknas resurser för detta och att energideklarationer, OVK och liknande tillsyner är lågt prioriterade arbetsuppgifter. En annan orsak är att kommunen inte har rätt att ta ut någon avgift för tillsynen vilket också bidragit till att tillsynen blivit lågt prioriterad.

Alla är medvetna om sin tillsynsroll men vissa kommuner gör sin tillsyn först om det kommer in en anmälan eller förfrågan om det finns en energideklaration eller inte.

Tillsyn i byggnaden

På frågan om tillsynen av om fastighetsägare fullgör sin skyldighet att sätta upp sammanfattningen av energideklarationen på synlig plats svarade 75 kommuner att detta inte görs. Enkäten visar att kommunerna hellre vill utöva tillsynen genom att se om den finns registrerad i Boverkets energideklarationsregister.

Tillsyn besiktningsprotokoll

88 kommuner svarar att de inte utövar tillsyn över om det finns ett besiktningsprotokoll upprättat för luftkonditioneringssystem med en effekt högre än 12 kilowatt som huvudsakligen drivs med elektricitet. Det främsta skälet är att de inte har någon kännedom om var dessa luftkonditioneringssystem finns, eftersom det inte finns något register eller någon annan förteckning. Flertalet kommuner påpekar även att de har resursbrist och inte arbetat fram några rutiner för hur de ska hantera denna form av tillsyn.

Tillsyn vid försäljning finns inte reglerat

Som tidigare redovisats så finns det ingen reglering av tillsyn vid försäljning om att en energideklaration ska ha genomförts. Vid försäljning av småhus kommer säljaren och köparen överens om att avtala bort skyldigheten att energideklarera. Av detta skäl ställdes frågan om kommunens tillsynsansvar även kunde omfatta tillsyn vid försäljning av småhus och då i annan form än att kontrollera att en sammanfattning finns. 78 kommuner svarade nej på frågan.

Enligt 17 § i förordningen om energideklaration för byggnader får Boverket i det enskilda fallet medge direktåtkomst till energideklarationsregistret för den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet om det sker för ändamål som anges i 18 § 4 lagen om energideklaration för byggnader (avser tillsyn). Sjuttioåtta kommuner svarade att de utövar denna möjlighet.

Bättre indata behövs

69 kommuner svarade att de behöver ett bättre underlag för att kunna utöva sin tillsyn. Flertalet av kommunerna efterfrågar framför allt ett mer bearbetat energideklarationsregister där enbart byggnader som ska energideklareras finns förtecknade.

Om det behövs några ytterligare sanktioner än vite svarade flertalet kommuner att det inte var nödvändigt.

Analys

Regeringen har i propositionen 2005/06:145 angående: *tillsyn av byggnadsägares skyldighet att en energideklaration finns tillgänglig i specialbyggnader och byggnader som helt eller delvis upplåts med nyttjanderätt* angett att det kan antas att allmänhetens kunskap om byggnadsägarens skyldigheter i dessa avseenden blir drivkrafter för att energideklarationer blir upprättade. Detsamma gäller befintliga och blivande nyttjanderättshavares intressen av vederhäftig information om byggnadernas energianvändning och inomhusmiljö. Mot den bakgrunden förmodar regeringen att systemet på så sätt i viss utsträckning blir självreglerande.

Tillsyn PBL och OVK

På lokal nivå krävs en tillsyn. För att ge kommunerna denna roll pekar regeringen på att de i dag redan har ett tillsynsansvar över den obligatoriska ventilationskontrollen och att enligt gällande bestämmelser finns en skyldighet för byggnadens ägare att se till att intyg om utförd ventilationskontroll ska anslås på väl synlig plats i byggnaden. Dessutom har kommunerna tillsyn över frågor som rör bebyggelsen enligt bland annat plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken. Mot denna bakgrund menar regeringen att kommunerna är lämpliga tillsynsmyndigheter och att det är den, eller de nämnder, som fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet som fullgör tillsynen.

Registret en hjälp med tillsynen

Till sin hjälp för att bl.a. kunna utföra tillsynen skapades ett energideklarationsregister för att kommunerna skulle få kännedom om vilka

byggnader som inte energideklarerats. För att ytterligare effektivisera tillsynen gavs även kommunerna rätten att förelägga byggnadsägare att fullgöra sina skyldigheter. Detta föreläggande kunde förenas med vite.

Utformningen av 25 § i lagen om energideklARATIONER för byggnader jämfört med 11 och 13 §§ i samma lag innebär att en kommunal tjänsteman kan kontrollera om det finns en sammanfattning av energideklARATIONEN på en väl synlig plats. Frågan som kommer att diskuteras längre fram är om utformningen av lagtexten i 25 § är i enlighet med syftet med tillsynen, om den är praktiskt genomförbar och om tillsynen är utformad enligt de tekniska hjälpmedel som i dag står till buds. Enligt uppdraget kommer även eventuella samordningsvinster med tillsynen enligt plan- och bygglagen att analyseras och då främst enligt förslaget till ny plan- och bygglag.

Slutsatser

Utifrån lagens utformning av tillsynen och Boverkets föreskrifter som innebär att kommunen ska kontrollera om det finns en sammanfattning av energideklARATIONEN på en väl synlig plats blir indirekt en kontroll på att det finns en upprättad energideklARATION. Om det inte finns en energideklARATION finns heller inte någon sammanfattning eftersom enbart en registrerad energideklARATION kan generera en sammanfattning. Mot den bakgrunden kan kommunen komma med ett föreläggande om att det ska finnas en sammanfattning. Det blir samma förfaringssätt även då det finns en energideklARATION men byggnadens ägare av olika skäl inte anslagit sammanfattningen. Även vid detta tillfälle kan kommunen komma med ett föreläggande då tillsynen enbart omfattar om det finns en sammanfattning eller inte på väl synlig plats.

Hur ska tillsynen bedrivas?

Många kommuner har lyft frågan om hur tillsynen ska bedrivas. För att kontrollera om det finns en sammanfattning på en väl synlig plats måste en kommunal tjänsteman besöka byggnaden. Att tillsynen ska gå till på detta sätt styrks av 25 § sista stycket och av resonemanget i prop. 2005/06:145 där lagrådets kommentarer när tillträdesrätten ska gälla redovisas.

När det gäller energideklARATIONsregistret så får Boverket enligt 17 § förordningen om energideklARATION för byggnader medge bl.a. kommunerna direktåtkomst till registret för syftet som anges i 18 § 4 lagen om energideklARATION för byggnader och som avser tillsyn.

Av enkäten framgår att tillsyn i form av tillträde till byggnaden för att kontrollera om en sammanfattning av energideklARATIONEN finns på en väl synlig plats inte tillämpas i praktiken. De anger att det inte finns utrymme för en så tidskrävande kontroll.

Tillgången till energideklARATIONsregistret har därför blivit en ingång för många kommuner för att utföra sin tillsyn. EnergideklARATIONsregistret var ursprungligen tänkt som ett register där uppgifter från energideklARATIONER och besiktningsprotokoll skulle registreras. (Se 14 § i förordningen om energideklARATIONER för byggnader.) Tillvägagångssättet innebär att kommunerna enbart kan se vilka byggnader som energideklarerats och inte de byggnader som saknade en energideklARATION fastän byggnaden omfattas av skyldigheten. Vid ett flertal kommunkonferenser som

Boverket anordnat har önskemål framförts om att Boverket skulle köpa in delar av Lantmäteriets fastighetsdatasystem där det framgår vilka byggnader som finns och att sedan göra en samkörning med energideklarationsregistret för att få fram vilka byggnader som inte energideklarerats.

Utifrån dessa förutsättningar har många kommuner byggt upp sin tillsyn och har därigenom frångått ordalydelsen i 24 och 25 §§ i lagen om energideklaration för byggnader (jmf med 11 och 13 §§ i samma lag) där tillsynen enbart omfattar att en sammanfattning finns på väl synlig plats och med uppgift om var hela deklarationen finns att tillgå. Tillsynen innebär härigenom att kommunen kontrollerar att det verkligen finns en energideklaration upprättad.

Önskan om utförda energideklarationer

Det framgår i enkäten att om Boverket köper in delar av Lantmäteriets fastighetsdatasystem förväntar sig kommunerna att registret ska vara heltäckande och enbart visa vilka byggnader som ska energideklarerats. Så är inte fallet i dag då det finns byggnader i registret som kan falla under undantagsreglerna i förordningen eller så är de inte ens med i registret. För att gå igenom registret för att undanta de byggnader som inte ska energideklarerats och komplettera med de byggnader som saknas krävs ett stort arbete och Boverket har dock inte mandat att besluta om vilka byggnader som ska undantas utan tillsynsmyndighet är kommunerna. Enkätsvaren visar en stor frustration över att energideklarationsregistret inte är uppbyggt så att kommunen enbart kan gå in i där och kontrollera om en byggnad som ska energideklarerats är det eller inte. Någon myndighet måste få mandat att besluta om vilka byggnader som ska vara undantagna och att medel måste ställas till förfogande för detta arbete.

Lågprioritet av tillsyn

Det framgår också klart av enkätsvaren att tillsynsarbetet för energideklarationer, obligatorisk ventilationskontroll och liknande tillsyn är lågt prioriterad hos många kommuner. Skälet är till övervägande del bristande resurser. Kommunerna måste prioritera och för att citera en kommun angående detta så sägs att "Så länge det ofinansierade arbetet med energideklarationerna konkurrerar med det dagliga arbetet på stadsbyggnadskontoren som engagerar medborgarna i en oerhört större utsträckning och som ger intäkter kommer aldrig engagemanget och prioriteringen att bli på den nivå som behövs." Liknande synpunkter har kommit från flera kommuner. För att i någon mån ge stimulans för att högre prioritera tillsynen av energideklarationer bör vitesbelopp som döms ut tillfalla kommunen.

Tillsyns- och kontrollförfarandet i plan- och bygglagen

Boverket har huvudansvar över att plan- och bygglagstiftningen efterlevs. I varje kommun har byggnadsnämnden eller motsvarande nämnd, den närmare tillsynen över regelverkets efterlevnad. Byggnadsnämnderna har även tillsyn över att kontroll enligt förordningen (1991:1273) om obligatorisk ventilationskontroll (OVK) utförs. Bestämmelser om byggande och byggnader finns huvudsakligen i plan- och bygglagen (1987:10), PBL, och i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnads-

verk, m.m., BVL, som omfattar både byggnader och anläggningar. Enligt PBL svarar byggherren för att byggnader uppfyller de tekniska egen-skapskraven, medan byggnadsnämnden, eller motsvarande nämnd eller nämnder, har ett tillsynsansvar.

I frågor om byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll hänvisas i BVL till bestämmelserna i 9 och 10 kap. PBL. Detta innebär att systemet för tillsyn och kontroll enligt PBL ska användas för att säkerställa att byggnadsverk som uppförs eller ändras kommer att uppfylla de ställda egen-skapskraven. Systemet innebär i korthet följande:

Vissa arbeten får enligt 9 kap. 2 § 1 PBL inte påbörjas förrän byggnadsnämnden har underrättats om arbetena genom en bygganmälan. En sådan anmälan syftar till att ge byggnadsnämnden möjlighet att förbereda sin tillsyn över byggprojektet och att bedöma kontrollbehovet, (t.ex. behovet av byggsamråd). En förutsättning för att åtgärderna ska få påbörjas är enligt 9 kap. 13 § PBL att det finns en eller flera kvalitetsansvariga, som ska utses av byggherren. Byggherren ska underrätta byggnadsnämnden om vem som är kvalitetsansvarig. Systemet med kvalitetsansvariga ska ge samhället garantier för att byggherren har tillräcklig kunskap och erfarenhet för att ta sitt ansvar för byggprocessen. Den kvalitetsansvarige ska bl.a. se till att den upprättade kontrollplanen följs, vilket är en förutsättning för kontrollen av att samhällskraven kan antas komma att uppfyllas. Enligt 9 kap. 1 § PBL är det byggherren som har det fulla ansvaret för att samhällets krav på projektet uppfylls och att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

Den kvalitetsansvariges uppgift enligt PBL är inte att övervaka den totala kvaliteten i byggprojektet, utan enbart den del av byggherrens kontrollsystem som syftar till att säkerställa att de väsentliga samhällskraven uppfylls. Kontrollplanen, som ska upprättas enligt 9 kap. 9 § PBL, ska inte tillgodose projektets förutsättningar som helhet, utan enbart den del som avser samhällskraven i 3 kap. PBL och BVL. Samhällets behov av tillsyn och kontroll bör så effektivt som möjligt samordnas med och anpassas till byggherrens och entreprenörens egna kontrollsystem, så att dubbelarbete undviks. När byggherren har uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa, ska nämnden utfärda slutbevis om detta. Slutbeviset är ingen garanti för att byggnaden eller anläggningen uppfyller alla de ställda kraven. Slutbeviset är enbart ett uttryck för att byggherren och byggnadsnämnden är överens om att kontrollplanen följs. Det är byggherren som har det fulla ansvaret för att uppställda krav infrias.

Enligt miljöbalken omfattas även byggnadsägare av de grundläggande kraven på egenkontroll (26 kap. 19 § miljöbalken). Det innebär bl.a. krav om att fortlöpande planera och kontrollera verksamheten så att man kan förebygga och åtgärda olägenheter för människors hälsa. De allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken ställer också krav på hushållning med råvaror och energi.

Det är kommunerna, i regel miljö- och hälsoskyddsnämnderna, som har ansvaret för tillsynen av hälsoskyddet, t.ex. brister i inomhusmiljön. Socialstyrelsen har ansvaret för normering och annan tillsynsvägledning inom detta område.

Nya PBL

Byggnadsnämnden bör utöva tillsyn på byggarbetsplatsen i den utsträckning som är bestämd eller bedöms vara påkallad enligt uppgift i kontrollplanen, och kalla till nytt samråd om byggherren eller den kontrollansvarige så begär eller om det finns särskild anledning. Normalt ska nämnden göra minst ett tillsynsbesök på byggarbetsplatsen innan slutbevis kan ges.

En byggsanktionsavgift ska tas ut om någon vidtar en åtgärd eller underlåter att vidta en åtgärd och därigenom bryter mot en byggbestämelse i plan- och bygglagen eller i föreskrifter eller beslut som har meddelats med bemyndiganden i lagen eller i en EU-förordning om krav på byggnadsverk eller byggprodukter. En byggsanktionsavgift ska tillfalla kommunen.

Förslag

Tillsyn och energideklarationsregistret

Kommunens tillsyn enligt nuvarande regler är att kontrollera om en sammanfattning av energideklarationen finns anslagen på en väl synlig plats. Sammanfattningen ger en första information om byggnadernas energiprestanda till brukare av specialfastigheter och nyttjanderättshavare av flerbostadshus. Som en följdverkan av denna information förväntas dessa intressenter att påverka byggnadsägare att förbättra energianvändningen och därmed fastigheternas inomhusmiljö.

Som redovisats ovan har kommunernas tillsyn delvis inte påbörjats samt (i vissa fall) tagit sig andra former än enligt lagen. Kontroll över om det finns en sammanfattning får sägas vara bristfällig och därmed kan inte grundsyftet att konsumenterna förväntas påverka fastighetsägare uppfyllas. I vad mån konsumenter som är medvetna om syftet med energideklarationerna verkligen försöker påverka fastighetsägare och om fastighetsägare tar till sig denna påverkan och genomför åtgärdsförslag har redovisats i Boverkets rapport "Utvärdering av systemet med energideklarationer".

Energideklarationsutredningen har i SOU 2004:109 föreslagit att det centrala energideklarationsregistret gör att tillsynsverksamheten kan skötas centralt av registermyndigheten, det vill säga Boverket. I vissa fall krävs dock en lokal tillsyn som avser de byggnader där en sammanfattning av deklarationen ska var anslagen. Denna tillsyn kan inte praktiskt läggas på registermyndigheten. Exempel på byggnader som omfattas av en sådan lokal tillsyn är flerbostadshus, byggnader med lokaler och de specialbyggnader vars golvarea överstiger 1 000 kvadratmeter. Denna tillsyn föreslår energideklarationsutredningen att de kommunala byggnadsnämnderna utför.

Som beskrivits ovan utförs tillsynen i praktiken genom att kommunen kontrollerar i energideklarationsregistret om det finns en upprättad energideklaration.

För att göra tillsynen så enkel som möjligt bör registret uppdateras och de byggnader som inte omfattas av skyldigheten tas bort. Boverket bör tilldelas mandat att fatta beslut om vilka byggnader som faller in under undantagen i 2-4 §§ i förordningen om energideklaration för byggnader. Hur uppdateringen ska göras måste utredas ytterligare. Även kostnaderna

bör tas med i beräkningen. Genom detta förfaringssätt finner vi att Riksrevisionens rekommendation om att den centrala myndigheten ska stödja kommunerna i deras tillsyn på lämpligt sätt tillgodoses.

Samtidigt föreslår vi att vite som döms ut på grund av att en energideklaration inte upprättats tillfaller kommunen.

Författningsförslag – tillsyn

Boverket föreslår följande ändringar i lagen om energideklarationer.

24 § Den eller de kommunala nämnder som fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet ska utöva tillsyn över att den som äger en byggnad fullgör skyldigheten enligt 4 § och 5 § första och andra punkten.

Tillsynen kan ske enligt 17 § p 1 förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader.

25 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att ägaren till en byggnad ska fullgöra en sådan skyldighet som anges i 4 § eller 5 § första och andra punkten. Ett föreläggande får förenas med vite. Utdömt vite ska tillfalla kommunen.

Samordning med plan- och bygglagen

När det gäller eventuella samordningsvinster med plan- och bygglagen och lagen om energideklaration för byggnader så sker enligt plan- och bygglagen tillsyn och kontroller fortlöpande under ett byggprojekts arbete. Att samordna denna tillsyn med tillsynen av att en sammanfattning av en energideklaration finns på en väl synlig plats ser Boverket inte vara möjlig. Med tanke på Boverkets förslag att tillsynen av att energideklaration upprättats i fortsättningen ska kunna ske genom kontroll i energideklarationsregistret faller också möjligheten till denna samordning.

Inte heller när det gäller besiktning vid den obligatoriska ventilationskontrollen ser vi någon samordningsvinst då någon kontroll av att besiktningsmärke finns uppsatt inte sker. Kommunens kontroll sker genom kravet, att när en besiktning utförts, ska ett besiktningsprotokoll skickas till kommunen och fastighetsägaren.

6. Sanktioner

Uppdraget

Regeringen har i denna del uppdragit åt Boverket utreda konsekvenserna av och om verket så finner lämpligt lämna förslag till utformning av ytterligare sanktioner än den som för närvarande finns i 14 § lagen om energideklARATIONER.

Inledning

Av lagen om energideklARATIONER (SFS 2006:985, 6 och 14 §§) framgår att när en byggnad eller andel i en byggnad säljs ska den som äger byggnaden se till att det för byggnaden finns en energideklARATION som vid försäljningstidpunkten inte är äldre än tio år. Om den som säljer en byggnad eller en andel i en byggnad, trots köparens begäran, underlåter att göra en energideklARATION får köparen, senast sex månader efter sitt tillträde till byggnaden, låta upprätta en energideklARATION på säljarens bekostnad.

En- och tvåfamiljshus (småhus)

Det finns inte någon tillsyn över att småhusägare upprättar deklARATION inför försäljning av deras fastigheter. Vid försäljning av ett småhus har det bedömts att köparens efterfrågan ska vara ett tillräckligt incitament för att upprätta en deklARATION.

En tendens är att det blir allt vanligare att säljare och köpare avtalar bort att en energideklARATION inte ska göras och kommer överens om att köparen avstår från möjligheten att i efterhand låta upprätta en deklARATION på säljarens bekostnad. Det förekommer mäklarfirmer som i förtryckta köpekontrakt har med denna möjlighet i avtalsvillkoren i kontraktet.

Konsekvenser

Det är viktigt att köpare av småhus har information om byggnadens energiprestanda och eventuella åtgärdsförslag i ett tidigt skede för att kunna väga in detta i sitt beslut och därmed göra ett medvetet val. Enligt bestämmelserna i lagen ska en deklARATION finnas vid försäljningstidpunk-

ten. Boverket har tolkat detta som att en deklaration ska finnas senast vid kontraktsskrivandet. Om köparen inte får eller får energideklarationen först sent i försäljningsprocessen kan det innebära att deklarationen inte påverkar köparens val och/eller att köparen får större kostnader för eventuell energieffektivisering än han räknat med. En annan konsekvens är att köparen inte tillgång till energideklarationen med eventuella åtgärdsförslag saknar han kännedom om omfattningen av åtgärder och kostnader för dessa, vilket skulle kunna påverka köpeskillingen för byggnaden (fastigheten).

Kommunens tillsyn

Kommunen ska utöva tillsyn över att ägare till specialbyggnader eller byggnader som helt eller delvis upplåts med nyttjanderätt håller senast upprättad energideklaration tillgänglig på en väl synlig plats i byggnaden. För att kommunen ska kunna utöva sin tillsyn krävs att tillsynsmyndigheten har rätt att få tillträde till vissa byggnader som omfattas av tillsynen. Av integritetsskäl har regeringen undantagit byggnad som helt eller delvis är inrättad som bostad²². Kommunen har således ingen tillsyn över att en energideklaration upprättas för ett småhus.

Kommunen har i dag tillgång till Boverkets energideklarationssystem. Med hjälp av registret kan tillsynsmyndigheten få en lista på byggnader som inte har deklarerats men som enligt Lantmäteriverkets fastighetsregister borde ha gjort det om byggnaderna inte omfattas av undantagsregler. Tillsynsmyndigheten kan med listan som underlag endast utöva tillsyn genom att uppsöka de byggnader som inte, enligt listan, har deklarerats och se om sammanfattningen av deklarationen finns uppsatt i entré eller reception.

Analys

Som påpekats ovan är det av vikt att köpare av småhus har information om byggnadens energiprestanda och eventuella åtgärdsförslag i ett tidigt skede för att kunna väga in detta i sitt beslut och därmed göra ett medvetet val. Med hänsyn till att det vid försäljning av småhus förekommer att säljare och köpare avtalar bort att köparen får låta göra en energideklaration på säljarens bekostnad behövs det rättsmedel/sanktioner som innebär att en energideklaration upprättas och uppfyller lagens syfte.

Under förutsättning att bestämmelserna ändras på så sätt att tillsynen inriktas på att en energideklaration upprättas föreligger möjlighet att utöva tillsyn även vid överlåtelse av småhus. Den som med äganderätt förvärvat fast egendom ska ansöka om lagfart (inskrivning av förvärvet). Efter beviljande av lagfart registreras ny ägare till fastigheten (småhuset) i Lantmäteriverkets fastighetsdatasystem. Det skulle då vara möjligt att med viss periodicitet ta ut en fil över småhus med ny lagfaren ägare, det vill säga småhus som blivit överlåtna. Denna fil skulle i detta sammanhang kunna samköras med energideklarationsregistret, och det skulle bli möjligt att ta fram en förteckning över överlåtna småhus för vilka det inte blivit upprättat någon energideklaration. Tillsyn förenat med sanktioner

²² Prop 2005/06:145 Nationellt program för energieffektivisering och energismart byggande, sid 102

skulle då kunna utövas av kommun. Tillvägagångssättet innebär att Boverkets energideklarationsregister utökas med ytterligare en del av Lantmäteriets fastighetsdatasystem. Medel för detta måste tillföras Boverket.

De sanktioner som förefaller mest effektiva, utöver dagens i 14 § lagen om energideklarationer, är en förseningsavgift eller vite. Mot bakgrund av att en tillsynsmyndighet först efter det att lagfart beviljats för den nye ägaren till småhuset får vetskap om att energideklaration inte gjorts av säljaren är det Boverkets uppfattning att vite inte är lämpligt. Det förefaller inte vara rimligt att vitesförelägga en säljare att låta utföra en energideklaration av någon annans hus och då säljaren vill hålla nere kostnaden torde även kvaliteten på deklarationen bli bristande. Det bästa alternativet är att parallellt med nuvarande bestämmelse i 14 § lagen om energideklarationer införa en straffavgift eller förseningsavgift. Det ger då köparen en valmöjlighet att få en energideklaration utförd på säljarens bekostnad alternativt avstå från deklarationen. Avstår köparen utfärdar tillsynsmyndigheten en straffavgift mot säljaren som bör motsvara kostnaden för upprättande av en energideklaration. Följden torde vara att upprättande av en energideklaration kommer att ingå i det normala försäljningsförfarandet.

Trots att 78 procent av kommunerna inte anser att kommunens tillsyn även ska omfatta energideklarationer upprättade för småhus vid försäljning finner Boverket det inte lämpligt att tillsynen fördelas på flera myndigheter. Kommunen bör därför även ha tillsynen vid försäljning av småhus.

För att öka kommunernas ekonomiska förutsättningar bör föreslagen förseningsavgift vid utebliven energideklaration vid försäljning av småhus tillfalla kommunen.

Förslag

Författningsförslag; Sanktioner och överväganden

Boverket föreslår följande ändringar i lagen om energideklarationer.

Om den som enligt 6 § är skyldig att upprätta en energideklaration inte har gett in deklarationen vid försäljningstidpunkten, får kommunen påföra den som skyldigheten åvilar en förseningsavgift. Sådan avgift skall i fråga om småhus uppgå till femton procent av det för året fastställda prisbasbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Innan en förseningsavgift påförs ska den som skyldigheten enligt 6 § åvilar beredas tillfälle att ge in en energideklaration alternativt visa att köparen upprättar sådan på säljarens bekostnad.

En förseningsavgift får sättas ned eller helt efterges om det finns särskilda skäl. En förseningsavgift ska tillfalla kommunen.

Som angetts ovan är det nödvändigt att införa någon form av sanktion som träffar den som inte fullgör sin skyldighet att energideklarera en byggnad som säljs. Med hänsyn till att sanktionen ska träffa säljaren av byggnaden är den lämpligaste sanktionen en förseningsavgift.

Förseningsavgiften bör vara större än kostnaden för en energideklaration, vilken för ett småhus uppgår till mellan 3 000 kr och 5 000 kr.

För att förseningsavgiftens storlek ska motsvara den allmänna prisutvecklingen föreslås att den knyts till prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Avgiften för småhus skulle då lämpligen uppgå till 15 procent av prisbasbeloppet. Prisbasbeloppet för år 2010 uppgår till 42 400 kr, vilket innebär att förseningsavgiften för detta år skulle uppgå till 6 300 kr.

Det kan förekomma skäl som gör att en ägare av ett småhus inte kan fullgöra sin skyldighet att energideklarera byggnaden. Det bör därför finnas en regel om att avgiften kan sättas ned eller helt efterges om det finns särskilda skäl. Denna prövning görs av den myndighet som är tillsynsansvarig.

Förseningsavgiften bör tillfalla den som åläggs tillsynsansvaret över att en energideklaration upprättas. Detta skulle innebära att en del av tillsynsverksamheten skulle finansieras genom avgiften.

Författningsförslag; Tillsyn

Boverket föreslår följande författningsändring i lagen (2006:985) om energideklaration:

Kommunen ska utöva tillsyn över att den som äger en byggnad fullgör de skyldigheter som anges i 6 §.

Kommunen får meddela de förelägganden som behövs för att ägaren till en byggnad ska fullgöra en sådan skyldighet. Ett föreläggande får förenas med meddelande om att förseningsavgift kan komma att påföras om ägaren inte fullgör sin skyldighet.

Genom att energideklarationen registreras i Boverkets energideklarationsregister underlättas tillsynsverksamheten. Möjlighet finns att samköra Lantmäteriets registeruppgifter om överlåtna småhus med Boverkets energideklarationsregister. Därvid kan periodiskt sammanställas en lista över överlåtna småhus som inte har energideklarerats av säljaren. Med denna lista som grund kan en tillsynsmyndighet utöva tillsynen genom att meddela de förelägganden som behövs för att ägaren av ett småhus ska fullgöra skyldigheten att energideklarera byggnaden vid äventyr av att förseningsavgift påförs.

Genom det centrala energideklarationsregistret finns det möjlighet att tillsynsverksamheten kan skötas av kommunerna, vilka har direktåtkomst till registret.

Författningsförslag; Överklagande

Boverket föreslår följande författningsändring i lagen (2006:985) om energideklaration:

En kommuns beslut om förseningsavgift enligt xx § (ny paragraf), en tillsynsmyndighets beslut om föreläggande förenat med vite enligt 25 § första stycket och Boverkets beslut om rättelse enligt 20 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Beslut om påförande av förseningsavgift är ett beslut som ska kunna överklagas. I likhet med övriga förvaltningsärenden ska ett överklagat beslut prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen

Införande av tillsyn avseende småhus, sanktion i form av förseningsavgift kombinerat med nuvarande sanktion att köparen kan låta upprätta en energideklaration på säljarens bekostnad innebär pålagor som i stor utsträckning utgör ”incitament” för säljaren att fullgöra sin skyldighet att upprätta en energideklaration inför en försäljning.

Ett större antal köpare av småhus kommer att ha information om byggnadens energiprestanda och eventuella åtgärdsförslag i ett tidigare skede för att kunna väga in detta i sitt beslut om köp eller inte. Köparen kan därmed göra ett medvetet val.

I och med möjligheten att genom fastighetsdatasystemet och energideklarationsregistret periodiskt ta fram en förteckning över småhus med ny lagfaren ägare, underlättas tillsynsverksamheten. Denna verksamhet kan utföras av kommunen. Mot denna bakgrund innebär det att det inte torde bli alltför administrativ betungande för den myndighet som tillsynsansvar bör åläggas. I dag är det årligen uppskattningsvis cirka 1 000 till 2 000 småhus, av 50 000 till 60 000, som vid försäljning inte energideklareras. Detta antal torde drastiskt sjunka vid införandet av tillsyn och förseningsavgift.

Det beslut som föreslås kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol är beslutet om förseningsavgift. Ett sådant beslut gäller enskilds ställning i förhållande till det allmänna. Det är därför naturligt att sådana beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det är inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning sådana beslut kommer att meddelas och därför inte heller i vilken utsträckning förvaltningsdomstolarna kommer att belastas. Inte heller går det att bedöma om förslaget i någon större omfattning medför ökade kostnader för domstolarna.

Bilaga Konsekvensutredning

Introduktion

Utredningen kring det nya EU-direktivet (2010/31/EG) har resulterat i ett flertal förslag på förändringar i regelverket. Eftersom rapporten behandlar ett flertal olika ämnen kommer konsekvensutredningen också att bestå av ett flertal olika problemformuleringar och förslag.

De olika avsnitten har lagts upp i enlighet med de riktlinjer som finns för konsekvensutredningar (SFS 2007:1244), och konsekvensutredningen kommer därför att innehålla delar som är upprepningar av den ursprungliga rapporten. För att öka läsbarheten har det ändå bedömts som en fördel att konsekvensutredningen kan läsas som en fristående del av rapporten. Bakgrunden till frågeställningarna har dock i flera fall kortats ner kraftigt, och för ytterligare information hänvisas till ursprungstexten.

Konsekvensutredningen kommer att struktureras enligt följande. Inledningsvis diskuteras de övergripande frågorna, som t.ex. vilka företag som kan anses beröras. Dessa bedöms vara desamma för samtliga förslag där företag berörs, och detta behandlas därför gemensamt för samtliga delar av rapporten. Effekterna för företag diskuteras däremot i respektive avsnitt. Konsekvensutredningen kommer därefter att följa strukturen för huvudrapporten, där de föreslagna förändringarna behandlas i respektive avsnitt.

Berörda företag

Boverkets egen statistik innehåller data över företag som utfört energideklarationer. Branschen omfattas dock även av företag som i nuläget inte genomfört några energideklarationer, men som arbetar med sådana verksamheter att de skulle kunna göra det. För att skatta hur många företag som kan bedömas finnas i den relevanta branschen har vi därför utgått från de största aktiva företagen och utifrån de verksamhetskoder (Svensk näringslivsindelning, SNI2007) dessa företag varit registrerade inom. Därigenom har statistik för företag tagits fram på femsiffernivå. De aktuella branschkoderna och verksamhetsområdena finns beskrivna i tabellen nedan.

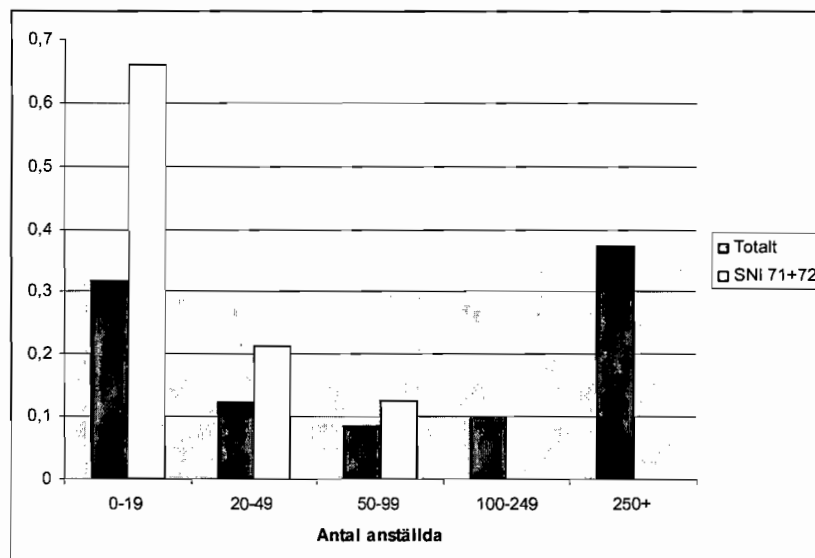
Tabell 1. Översikt över branschen för energideklarationer 2008, SNI 2007

	Antal företag	Antal anställda	Nettoomsättning, mnkr
71.121 Tekniska konsultbyråer inom bygg- och anläggningsteknik	12 248	17 274	28 384
71.124 Tekniska konsultbyråer inom energi-, miljö- och vvs-teknik	3 541	6 287	9 599
71.129-72.200 Övrig teknisk konsultverksamhet samt vetenskaplig forskning och utveckling	5 361	26 932	52 940
Totalt	21 150	50 493	90 923

Källa: SCB

Statistik kring företagens storlek har inte varit möjligt att få fram på samma nivå, men via mer aggregerad data kan man se att det i stor utsträckning rör sig om småföretag. Tabellen nedan visar fördelningen av antalet anställda inom en sektor uppdelat efter storleken på företagen. Som jämförelse har strukturen över företagen i samtliga branscher inkluderats. Tabellen visar på en bransch med framför allt små företag; de flesta anställda arbetar på företag med färre än 19 anställda. Att datan är aggregerad till tvåsiffernivå innebär visserligen att den även innehåller andra företag gör visserligen fördelningen mer osäker, men det är ändå tydligt att det rör sig om små företag. Jämför man med andra näringsgrenar framstår detta ännu tydligare.

Figur 1. Andel av antal anställda efter näringsgren SNI 2007 (två-siffernivå) och storleksklass



Källa: SCB, Företagens Ekonomi. SNI 71=Arkitektkontor, tekniska konsultbyråer, tekniska provnings- och analysföretag, SNI 72= Forsknings- och utvecklingsinstitutioner

Att branschen karakteriseras av småföretag innebär att påförande av fasta kostnader, i form av t.ex. ökad administration, kan vara extra belastande.

Utöver de företag som utför energideklarationer kan även andra branscher beröras, som t.ex. fastighetsägare och mäklare. Fastighetsägare är de som kommer att stå för efterfrågan av tjänsten och berörs kanske främst genom den kostnad som energideklarationen genererar.

Del 1. Följder av det omarbetade EU-direktivet

Avsnitt 1 i rapporten handlar om EU-direktivets konsekvenser för svensk lagstiftning. I flera fall handlar detta om principiella diskussioner eller diskussioner utan förslag på förändringar i författningstexter som i nuläget är alltför generella till sin natur för att kunna konsekvensutredas. Detta avsnitt kommer därför främst att omfatta de fall där det finns konkreta förslag på nya författningstexter.

Artikel 3 Antagande av metoder för beräkning av byggnaders energi prestanda

Förändringen utgör en möjlighet till regelförenkling då krav på dokumentation av effekterna på CO₂ utsläppen kan tas bort.

Energiexperterna får då en marginellt minskad uppgift vilket leder till kortare uppdrag.

Artikel 6 Nya byggnader

Artikel 6 innehåller en nyhet som kräver en lagändring: krav på utredning av tillgängliga högeffektiva alternativa energisystem för alla nya byggnader.

Om denna förändring genomförs fullt ut så behöver också förordningen ändras så att regeringen kan beskriva alternativen noggrannare eller skicka bemyndigandet vidare till Boverket.

Gamla lydelsen:

23 § Den som för egen räkning uppför eller låter uppföra en byggnad med en total användbar golvarea som är större än 1 000 kvadratmeter skall innan byggnadsarbetena påbörjas låta utreda alternativa energiförsörjningssystem för byggnaden och redovisa om sådana system är tekniskt, miljömässigt och ekonomiskt genomförbara för byggnaden. Redovisningen skall lämnas till tillsynsmyndigheten.

Förslag på ny lydelse:

23§ Den som för egen räkning uppför eller låter uppföra en byggnad ska, innan byggnadsarbetena påbörjas, låta utreda alternativa energiförsörjningssystem för byggnaden och redovisa hur denna utredning beaktats i projekteringen av byggnaden. Redovisningen ska lämnas till tillsynsmyndigheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva vilka alternativa energisystem som ska beaktas.

Alla byggnader ska redovisa "analys av alternativa energisystem". Det innebär att analys av ytterligare ett antal byggnader på mindre än 1 000 m² tillkommer. Administrationen av dessa redovisningar kommer att öka hos kommunerna. Det kommer även att innebära en viss ökad administration hos byggherrar.

Något alternativ till den föreslagna förändringen kan dock inte anses finnas eftersom förändringen kommer från EU-direktivet och Sverige har en skyldighet att införliva det i gällande regelverk.

Artikel 9 Nära-nollenergibygnader

En utvärdering av befintliga lågenergibygnader kommer att ge ett underlag för att bedöma risker som tas i beaktande när nya energikrav ska formuleras. En sådan utvärdering ska ske innan 2015 då Sverige ska ge en rapport om arbetet med implementering till kommissionen.

Branschen får en möjlighet att ställa om produktionsapparaten i tid, 2015, för att uppfylla kraven som kommer längre fram, 2018-2020.

Med denna tidplan har vi också lättare att ta hänsyn till den jämförelsemetod som ska komma 2011 från kommissionen.

Artikel 12 Utfärdande av energicertifikat

Ytterligare byggnader kommer att omfattas av krav på energideklaration från och med den 31 januari 2013 och ytterligare byggnader från och med den 9 juli 2015.

Till exempel finns i dagsläget cirka 3500 vårdbyggnader som är mellan 500 och 1 000 m² och ytterligare knappt 2000 som är mellan 250 och 500 m² samt när det gäller skolbyggnader så tillkommer cirka 900 stycken mellan 500 och 1000 m² och knappt hundra stycken mellan 250 och 500 m².

Varje ny byggnad som tillkommer skapar arbete för konsulterna och kostnader för byggnadsägarna.

Förhoppningsvis ökar energimedvetenheten hos byggnadsägarna och fler åtgärder kommer still stand

Artikel 12.1 b

Ändringarna i artikel 12.1 b kräver en ändring i 5 § lag(2006:985) om energideklarationer för byggnader.

För vissa byggnader sänks areagränsen från dagens 1 000 m² till 500 m² för att efter ytterligare fem år sänkas till 250 m². Det gäller byggnader som innehåller myndighetslokaler som ofta besöks av allmänheten och har en total användbar golvyta på över 500 m² respektive 250 m² om fem år. (Detta krav motsvaras av vårt krav på specialbyggnader > 1 000 m²)

Nuvarande lydelsen 5 §
lag(2006:985) om
energideklarationer för byggnader
1. om byggnaden är indelad som
specialbyggnad enligt 2 kap. 2 §
fastighetstaxeringslagen
(1979:1152) och har en total
användbar golvyta som är större
än 1 000 kvadratmeter, eller

Ny lydelse

1 a. om byggnaden innehåller
myndighetslokaler som ofta besöks
av allmänheten som var och en har
en total användbar golvyta som är
större än 500 kvadratmeter, eller
1 b om byggnaden innehåller
myndighetslokaler som ofta besöks
av allmänheten som var och en har
en total användbar golvyta som är
större än 250 kvadratmeter, eller

Förändringarna medför att fler byggnader måste energideklarerat
efterhand som areagränsen minskar, och efterfrågan kommer alltså att
öka hos de kontrollorgan som utför den här typen av energideklarationer.
Detta innebär vissa ökade kostnader för fastighetsägare och hyresgäster.
Kraven i 5 § 1 a och 1 b ovan ska börja gälla 9 januari 2013 för a) och 31
dec 2015 för b).

Artikel 12.2

Medlemsstaten ska införa regler om att energideklarationen ska visas för
den presumtive köparen eller nya hyresgästen när byggnader byggs, säljs
eller hyrs ut. Se artikel 13.

Detta medför också att 6 § lag (2006:985) om energideklaration för
byggnader måste ändras så att det tydligare framgår att deklarationen ska
finnas vid utbudande till försäljning av byggnaden i stället för som i dag
vid försäljningstillfället som tolkas som då kontraktet skrivs på.

Gamla lydelsen:
6 § När en byggnad eller en andel i
en byggnad säljs, skall den som
äger byggnaden se till att det för
byggnaden finns en
energideklaration som vid
försäljningstidpunkten inte är äldre
än tio år.

Förslag på ny lydelse:
6 § När en byggnad eller en andel i
en byggnad bjuds ut till
försäljning, ska den som äger
byggnaden se till att det för
byggnaden finns en
energideklaration som vid
försäljningstidpunkten inte är äldre
än tio år.

Förändringen medför att deklarationen måste utföras tidigare, inför
försäljning. För potentiella köpare innebär detta att de får tillgång till ett
bättre informationsunderlag inför ett eventuellt köp. Eftersom syftet med
energideklarationer är att i slutändan få fler energibesparande åtgärder att
genomföras är det viktigt att det finns jämförbar information för
fastigheter vid försäljningstillfällen. Det bör då också bli enklare för
säljare av fastigheter att få betalt för genomförda energibesparings-
åtgärder genom att fastigheter kan betinga ett högre pris vid en lägre
energianvändning.

Artikel 12.4

Införs krav på angivande av energiprestandaindikator vid annonsering i kommersiella medier måste mäklare och de som säljer eller hyr ut via annons se till att en giltig energideklaration finns upprättad för byggnaden. Detta sätter mer press på att en deklaration faktiskt upprättas innan annonseringen.

Köpare får bättre jämförelsematerial vid sina investeringsfunderingar.

Artikel 13.2

Energideklarationen ska även visas upp på en framträdande och för allmänheten väl synlig plats i andra lokaler än myndighetslokaler, som är över 500 m² och som ofta besöks av allmänheten. Detta förutsatt att byggnaden har energideklarerats i enlighet med artikel 12.1.

Kommentar: Man får närmare ledning genom skäl 24 i ingressen till artikeln vad avsikten är med artikel 13.1 och 13.2: "Information om energiprestanda bör spridas bättre till allmänheten genom att energicertifikaten anslås tydligt, särskilt i byggnader av viss storlek som inhyser offentliga myndigheter eller som ofta besöks av allmänheten, exempelvis affärer och köpcentrum, snabbköp, restauranger, teatrar, banker och hotell".

Nyheter i artiklarna 12 och 13 kräver ändringar i de svenska reglerna i 5 § lag (2006:985) om energideklarationer för byggnader. Dels innehåller inte alla specialfastigheter lokaler som ofta besöks av allmänheten och dels omfattar inte begreppet specialfastigheter alla de lokaltypen som direktivet tar upp (affärer och köpcentrum, snabbköp, restauranger, teatrar, banker och hotell).

Förslag till regeländringar på grund av artikel 13

I artikel 13 ges en möjlighet till regelförenkling genom att slopa kravet på att anslå energideklarationen i flerbostadshus.

Direktivet kräver endast att energideklarationen anslås i vissa lokaler som ofta besöks av allmänheten. I övrigt krävs att deklarationen visas upp för presumtiva nyttjanderättsinnehavare eller köpare. Omarbetningen av direktivet leder till en ändring i 13 § lag (2006:985) om energideklaration för byggnader. Där klargörs det vilka byggnader eller lokaler som omfattas av krav på att anslå deklarationen och vilka krav det finns på byggnadsägare att uppvisa deklarationen för presumtiva köpare eller hyresgäster (nyttjanderättsinnehavare). Det finns också krav på att deklarationen ska överlämnas till den slutliga köparen eller den nyttjanderättsinnehavare som får ett hyreskontrakt.

Gamla lydelsen:

13 § Den som äger en byggnad skall se till att den energideklaration som senast har upprättats för byggnaden är tillgänglig

1. på en för allmänheten väl synlig och framträdande plats i byggnaden, om den är en sådan byggnad som anges i 5 § 1 eller
2. på en väl synlig plats i byggnaden, om den är en sådan byggnad som anges

Förslag på ny lydelse:

13 § Den som enligt 4§ låter uppföra, enligt 5 § 2 låter bjuda ut till nyttjande eller enligt 6 § låter bjuda ut till försäljning hela eller en del av en byggnad ska se till att den energideklaration som senast har upprättats för byggnaden visas för den presumtiva nyttjanderättshavaren eller köparen.

Energideklarationen ska överlämnas till nya nyttjanderättsinnehavare eller ägare i samband med att avtal om nyttjanderätt eller köp ingås.

Därutöver ska byggnadsägaren se till att den energideklaration som senast har upprättats för byggnaden är tillgänglig:

1. på en för allmänheten väl synlig och framträdande plats i byggnaden, om den är en sådan byggnad som anges i 5 § 1 eller
2. på en väl synlig plats i lokalbyggnaden, om den är en sådan byggnad som anges i 5 § 2 och lokalen är större än 500 m² och ofta besöks av allmänheten.

13 § a Vid annonsering i kommersiella medier om försäljning eller uthyrning av bostads- eller lokallägenhet som avses i 13 § första stycket ska energiprestandaindikator anges i annonsen.

Förenklingen medför att alla flerbostadshus undantas från skyldighet att anslå energideklarationen samt ett antal specialfastigheter som ej besöks av allmänheten. Eftersom kontroller tidigare krävt besök på plats, vilket är en arbetskraftsintensiv åtgärd, bör en förenkling innebära en effektivisering av verksamheten och möjlighet att använda modernare teknologi för att uppfylla syftet att förmedla information.

Antalet genomförda deklARATIONER bör inte påverkas om tillsynen ändras i enlighet med förslag i rapport del 5, om inte kommer sannolikt antalet deklARATIONER att minska eftersom dagens tillsyn är tänkt att ske genom kontroll av anslagna deklARATIONER.

Artikel 18 Oberoende kontrollsystem

SWEDAC behöver bli aktivare i sin tillsyn, vilket ökar kostnaden för kontrollorganen vilket i sin tur spiller över på konsumenterna av deras tjänster. Alternativt behöver ett nytt kontrollsystem för energideklARATIONER upprättas. Se även rapportdel 3

Del 2a. Besiktning och kostnadseffektivitet - besiktning

Den andra uppgiften i uppdraget handlade om hur begreppet besiktning ska kunna klargöras eftersom kritik har framkommit mot att regelverket inte är tillräckligt tydligt. Besiktningen av en byggnad bör ses som ett led i att uppnå slutmålet med fler genomförda energieffektiviseringsåtgärder. Besiktningen är alltså inte ett självändamål utan ett verktyg, och diskussionen har därför fokuserat på hur systemet kan utformas så att

antalet åtgärdsförslag ökar. Kritik har framkommit gällande bland annat hur begreppet besiktning ska tolkas, eftersom det förekommit begreppet tolkats som att inte behöva ske på plats i byggnaden.

Alternativa lösningar

Som referenspunkt för de olika lösningarna används den nuvarande situationen. Om inga förändringar görs i regelverket är det rimligt att anta att situationen förblir densamma som idag. Under arbetets gång har ett flertal lösningar diskuterats.

Göra besiktning av byggnad obligatorisk

Att göra besiktningen obligatorisk skulle visserligen göra regelverket tydligt, men det finns flera faktorer som talar för att åtgärden inte skulle lösa grundproblemet med för få åtgärdsförslag:

- Idag har 80 % av energideklarationerna föregåtts av besiktning. Även om antalet åtgärdsförslag skulle öka något om även den resterande femtedelen besiktigas, är detta förmodligen en ytterst marginell ökning. Den femtedel som inte besiktigas borde till viss del bestå av byggnader där man inte förväntar sig finna några större möjligheter till energieffektivisering. Ett ytterligare stöd för detta är det faktum att de energideklarationer där åtgärdsförslag saknas har 60 % föregåtts av besiktning.
- Att en besiktning genomförs är visserligen enligt det gällande regelverket nödvändigt för att åtgärdsförslag ska få framföras, men Boverkets databas visar att flera besiktningar inte lett till några åtgärdsförslag. Detta kan alltså tolkas som att besiktningen inte i sig är tillräcklig för att målet med fler genomförda energibesparingsåtgärder.

Kostnaderna för obligatorisk besiktning skulle vara omfattande, exempelvis för småhusägare i glesbygd. I de fall då den ökade kostnaden inte kan anses rimlig måste undantag specificeras. Undantag skulle också kunna gälla byggnader med mycket låg energianvändning. En uppenbar risk med denna typ av reglering är att det är mycket svårt att skapa ett heltäckande regelverk, och det kan därför innebära flera negativa effekter. Samtidigt innebär ett obligatorium att man fråntar experten en del av ansvaret för hur energideklarationen genomförs.

Slutsatsen är att fler besiktigade byggnader sannolikt inte skulle leda till särskilt många fler deklarerationer med åtgärdsförslag. Mer detaljerade krav på besiktning skulle inte vara ett sätt att komma åt eventuella brister i åtgärdsförslagets relevans. Med andra ord skulle ett införande av mer detaljerade krav på besiktning medföra kostnader, i form av "onödiga besiktningar", som inte skulle motsvaras av någon nytta. Detta skulle inte främja en rimlig balans mellan kostnad och nytta för fastighetsägare.

Reglera innehållet i energideklarationen

Det har även framförts förslag på att reglera innehållet i energideklarerationer. Effekterna av att detaljreglera innehållet påminner i viss mån om effekterna av att införa obligatorisk besiktning. Att specificera innehållet utöver vad som redan görs idag innebär det finns en risk för överreglering. Det är tveksamt om det överhuvud taget är möjligt att skapa en heltäckande förteckning som gäller för alla byggnader under alla

omständigheter. Eftersom alla byggnader är unika riskerar en detaljstyrning av innehållet bli mycket omfattande.

Även om det inte är möjligt att skatta hur stora kostnaderna för en detaljreglering skulle vara, kan det konstateras att systemet skulle innebära mer byråkrati än idag. Även detta förslag innebär att man i viss mån minskar expertens roll.

För att göra bedömningen krävs en så detaljerad information i det enskilda fallet att det inte lämpar sig för generella föreskrifter. Systemet bygger på att det är experten som med sin kompetens och erfarenhet, tillsammans med fastighetsägaren, har bäst förutsättningar att göra den bedömningen.

Förtydliga existerande regelverk

Ett tredje alternativ är att inte förändra regelverket i sak, men förtydliga det så att avsikten tydligt framgår. De föreslagna förändringarna innebär alltså dels att det förtydligas att besiktning ska ske på plats, och dels att man förtydligar den oberoende expertens roll.

Förslag till förändringar i regelverket

Boverket föreslår ändringar i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader och Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för byggnader (BFS 2007:4). Ändringarna är markerade i fet stil.

6 § första stycket förordningen

”Om en energideklaration enligt 9 § första stycket 4 lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader ska innehålla rekommendationer om åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda, ska deklarationen föregås av en besiktning **på plats** som gör det möjligt att bedöma åtgärdens påverkan på inomhusmiljön och kostnadseffektivitet.”

4 § första stycket föreskrifterna

Omfattning av besiktning **på plats**, enligt förordning (2006:1592) om energideklaration av byggnader, ska av **den oberoende experten** anpassas till i vilken mån besiktningen kan leda till rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder **som leder till en förbättring av byggnadens energiprestanda. Därvid ska** inomhusmiljön, byggnadens kulturvärden och andra väsentliga egenskapskrav **beaktas**.

Behovet av besiktning utöver vad som anges i första stycket ska bedömas utifrån de uppgifter som byggnadens ägare överlämnat till den oberoende experten

Allmänt råd:

[...]

De uppgifter som avses i andra stycket ovan kan t.ex. vara, uppvärmd golvarea, tillskott av värme från kamin, typ av ventilationssystem, om byggnaden har komfortkyla med en nominell effekt större än 12 kW samt övriga uppgifter som ska anges i energideklarationen och som eventuellt inte kan fås på annat sätt än genom en besiktning på plats av byggnaden.

Eftersom förslaget inte innebär någon förändring i sak bör effekterna främst leda till att regleringens ursprungliga syfte uppfylls i högre grad än idag. Förslaget innebär inga nya kostnader för företagen i branschen.

Slutsatser

Boverket har funnit att den åtgärd som bäst lämpar sig för att bidra till att fler åtgärdsförslag presenteras är en förtydning av det gällande regelverket. I det nuvarande systemet har man valt att låta expertens roll och kompetens vara central. En detaljreglering avseende besiktning eller energideklarationernas innehåll kan bedömas som avsteg från denna princip.

Del 2b. Besiktning och kostnadseffektivitet - kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet har i praktiken kommit att tolkats som "lönsam", vilket innebär att en föreslagen åtgärd inte bara ska resultera i en lägre energikonsumtion utan även vara en finansiellt lönsam åtgärd. Problemet med den tolkningen är att effekterna av en föreslagen åtgärd beräknas utifrån mycket osäkra siffror. Syftet med en energideklaration är inte att utfärda en exakt privatekonomisk kalkyl, utan att ta fram förslag på åtgärder. Det bör sedan vara upp till fastighetsägaren att bedöma vilka åtgärder som ska genomföras. Risken är att energiexperten känner sig förhindrad att föreslå vissa åtgärder om det senare visar sig att åtgärden inte var lönsam för fastighetsägaren. Detta kan alltså vara en bidragande orsak till att de föreslagna åtgärderna är färre än förväntat.

Genom de workshops Boverket har haft om energideklarationsregistret, med bland annat en rad ackrediterade kontrollorgan, har det framkommit att det är vanligt att energiexperterna lämnar en separat rapport, vid sidan av deklARATIONEN. I sidorapporten lämnar experten ytterligare information om exempelvis förutsättningar för åtgärdsförslagen och antaganden bakom beräkningarna. Det händer också att experten lämnar ytterligare förslag i sidorapporten. Förslag som han eller hon har bedömt som för osäkra för att lägga in i energideklARATIONEN. Osäkerheten gäller framför allt uppskattningen av kostnaden för åtgärden.

Förslaget att tolka begreppet kostnadseffektivt till att betyda "ekonomiskt rimligt" förväntas energiexperterna ges ökade möjligheter att föreslå åtgärder, vilket alltså kan bidra till att fler åtgärdsförslag tas fram och i förlängningen fler energibesparande åtgärder genomförs.

I dagsläget är begreppet kostnadseffektiv inte definierat i någon författningstext även om uttrycket används såväl i förordning som i föreskrift. För att tydliggöra definitionen föreslår Boverket därför att definitionerna införs i Boverkets föreskrifter enligt nedan.

Förslag till förändringar i regelverket

Boverket föreslår förändringar i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för byggnader (BFS 2007:4 BED). Ändringarna är markerade i fet stil.

2§ I denna författning avses med:

Kostnadseffektivitet **Ekonomiskt rimlig**

Boverket föreslår även förändringar i Boverkets föreskrifter (BFS 2007:5 CEX). Ändringarna är markerade i fet stil.

2§ I denna författning avses med:

Kostnadseffektivitet **Ekonomiskt rimlig**

Del 3. Effekter av avskaffad ackreditering

Den nuvarande regleringen kring vem som tillåts genomföra energideklarationer för småhus har kritiserats för att vara dyrt och komplicerat för framför allt småföretag. En genomgång av marknaden visar att det nuvarande systemet skapar vissa skalfördelar och därmed gör det svårt för mindre aktörer att agera på marknaden. Den begränsade konkurrensen som blir resultatet av dessa drabbar inte endast småföretagare utan även konsumenter som genom en begränsad konkurrens får färre valmöjligheter och med stor sannolikhet tvingas betala ett högre pris än vad som annars varit fallet.

Alternativ till nuvarande system

Det finns olika tänkbara alternativ till reglering som skulle kunna minska kostnaderna för småföretag. Dessa förslag måste samtidigt uppfylla vissa krav gällande experternas oberoende och kompetens. Tre förslag som skulle innebära mindre regleringar än dagens system har identifierats:

4. Avskaffa krav på både ackreditering och personcertifiering.
5. Endast personcertifiering (avskaffa ackreditering) för småhus
6. Komplettera nuvarande system med möjlighet att endast använda personcertifiering för besiktning av småhus.

Som referenspunkt används det nuvarande systemet, där den som utför besiktningen måste vara verksam vid ett ackrediterat bolag och ackrediteringen kräver att det finns minst en verksam person som innehar certifiering för energideklaration.

Alternativ 1 – avskaffande av ackreditering och personcertifiering

Alternativet att låta marknaden fungera utan krav på någon typ av behörighet för de verksamma experterna framfördes av vissa remissinstanser till tidigare utredningar. Det är dock svårt att se att detta skulle vara förenligt med att samtidigt säkerställa kraven på experternas kompetens och oberoende. Direktivet från EU innehåller visserligen inget uttalat krav på certifiering, däremot finns ett generellt krav på att arbetet

ska utföras av en expert. Eftersom Sverige inte heller använder sig av skyddade yrkestitlar i samma utsträckning som många andra europeiska länder är det förmodligen nödvändigt att ha någon form av certifiering eller ackreditering för att få en godtagbar nivå på experternas kunskap. Ett ytterligare problem är att incitamentsstrukturen i det nuvarande systemet delvis 'byggs bort' genom att kunden, d.v.s. säljaren av småhus, inte är den som främst har nytta av energideklarationen.

Alternativ 2 – endast personcertifiering

En alternativ form av reglering skulle vara att avskaffa kravet på ackreditering för energideklarationer av småhus. Det skulle i praktiken innebära olika system för olika typer av byggnader. Här diskuteras de huvudsakliga effekterna för de olika grupper som kan komma att beröras av ett avskaffande av ackrediteringen.

Swedac

Kostnaderna för ackreditering finansieras genom intäkter från de berörda certifierings- och kontrollorganen som får betala en årlig avgift till Swedac. En övergång till ett system med personcertifiering skulle innebära att Swedac förlorar intäkter från de kontrollorgan som endast arbetar med småhus. De totala intäkterna från den berörda ackrediteringen uppgår till ett ungefärligt värde av 12 miljoner kronor årligen, men exakt hur stor del av denna omsättning som skulle försvinna är inte möjligt att förutse. Eftersom det enligt detta förslag fortfarande skulle krävas ackreditering för andra byggnader än småhus, skulle de aktörer som besiktigar dessa byggnader även i fortsättningen behöva ackrediteringen.

Ackrediterade Certifieringsorgan

Detta förslag kommer att öka antalet personcertifieringar, eftersom det med nuvarande system är möjligt för icke certifierade personer att genomföra deklarerationer. Det är i nuläget inte exakt känt hur många icke certifierade experter som verkar på marknaden, men om obligatorisk personcertifiering införs skulle certifieringsorganen öka sin omsättning då fler kommer att ansöka om certifiering och avlägga examen. För 1 000 i dag verksamma, icke certifierade experter som väljer att gå vidare med en certifiering skulle detta totalt innebära en ökad omsättning på 2 miljoner kronor för examinationen, givet att en examination kostar 2 000 kronor i dagsläget.

Detta är alltså en avgift som behöver betalas var femte år. Den årliga ökningen skulle då kunna beräknas till cirka 400 000. Årligen tillkommer dessutom en avgift på en knapp tusenlapp, vilket skulle innebära en ökad årlig omsättning på omkring en miljon kronor för de fyra certifieringsorganen tillsammans. De ökade kostnaderna i samband med ökad personcertifiering skulle främst vara löpande kostnader, eftersom certifieringsorganen redan i dag har upprättat en gemensam databas med frågor som används vid certifiering av energiexperter.

Utbildningsorgan

Eftersom de nu verksamma experterna ska inneha relevant kompetens för sitt uppdrag bör detta förslaget främst innebära en ökning av antalet

examinationer snarare än en ökad efterfrågan på kurser. En viss ökning av kurser på området skulle med stor sannolikhet dock bli aktuell.

Ackrediterade kontrollorgan

Ackrediteringssystemet skapar vissa storskalsfördelar som skulle minska eller till och med försvinna vid ett avskaffande. För de redan ackrediterade företagen kan en förändring därför upplevas som negativ, i och med att den kan leda till att man förlorar en marknadsfördel gentemot övriga företag. Bolagen har alltså genomfört vissa investeringar som vid ett avskaffande kan upplevas som bortkastat. Arbete med bland annat kvalitetssäkring genomförs oftast med argumentet att det ska hjälpa företagen att bli bättre, och i den mån som arbetet kan leda till ökad effektivitet kan utgifterna i samband med ackrediteringsarbetet ses som en investering.

De ackrediterade bolag som även utför energideklarationer av andra byggnader än småhus kommer även fortsättningsvis att behöva en ackreditering. Ett krav på att samtliga experter ska ha certifiering skulle för dessa företag innebära en dubbel kostnad. Detta bör dock ses som en ytterst begränsad kostnad eftersom det redan i dag är det ackrediterade bolagets skyldighet att se till att experten, oavsett om denne är certifierad eller inte, besitter de relevanta kunskaperna. Ett krav på certifiering borde rimligen vid dessa fall endast innebära en kostnad för examination, alltså omkring 2 000 kronor per expert, samt en årlig kostnad på knappt 1 000 kronor.

Företag i branschen som inte är ackrediterade

Ett system med enbart personcertifieringar kommer att innebära en lägre kostnad för företag i branschen, och den lägre inträdeskostnaden kommer att innebära att fler företag kan förväntas etablera sig. Utbudet på marknaden kan därmed antas öka. Samtidigt innebär personcertifieringar att man knyter kompetensen till en enskild person i stället för till företaget, vilket möjligen skulle kunna påverka företagets vilja att betala utbildning för en enskild anställd. Certifieringskostnaden bör dock ses som en relativt liten kostnad även för mindre företag.

Fastighetsägare

För de småhusägare som berörs av den föreslagna förändringen innebär systemet en viss förenkling. En ökad konkurrens kan även resultera i minskade priser och ökad valmöjlighet för konsumenten. Köpare av småhus är de som kanske framför allt har intresse av att energideklarationer innehåller förslag på energibesparande åtgärder och att experterna är kompetenta och oberoende. Det är dock svårt att se hur ett avskaffande av ackrediteringen påverkar kvaliteten på energideklarationen.

Rättsliga följder

Lag (2006:985) ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigande att besluta om vilka regler som ska gälla för expertens oberoende och kompetens. Förslaget innebär förändringar i förordning (2006:1592) samt Boverkets föreskrifter (2007:4, BED). Den

exakta formuleringen bör dock samordnas med de nya bestämmelserna i den kommande plan- och bygglagen, eftersom denna innehåller

I dagsläget sker kontrollen av experterna genom ackrediteringssystemet som har ett inbyggt kontrollsystem. Det nya EU-direktivet (2010/31/EG) kommer att kräva att systemet med energideklarationer har ett oberoende kontrollsystem, och hur detta ska utformas behöver utredas vidare. I samband med detta måste även finansieringsfrågan lösas, eftersom det nuvarande systemet finansieras via avgifter till Swedac.

Alternativ 3 – parallella system

Detta alternativ liknar alternativ 2 i många avseenden, men här är tanken att man tillåter såväl ackreditering som personcertifiering på marknaden. Effekterna är alltså i hög utsträckning liknande effekterna för alternativ 2. Även för detta alternativ gäller att effekterna främst kan diskuteras kvalitativt, eftersom det inte är möjligt att kvantifiera effekterna med den kunskap som finns tillgänglig.

Swedac

Även i detta scenario skulle intäkterna för Swedac minska, men eftersom företag som arbetar med energideklarationer kan välja mellan personcertifiering och ackreditering kan minskningen vara mindre än i alternativ 2. För flertalet företag som endast arbetar med energideklarationer för småhus lär dock personcertifieringen innebära en lägre kostnad än ackrediteringen.

Ackrediterade Certifieringsorgan

Detta förslag skulle liksom alternativ 2 innebära en ökning av antalet personcertifieringar. Vissa företag, framför allt de som arbetar med energideklarationer även för andra byggnader än småhus, lär dock använda sig av möjligheten att ackreditera företaget i stället för personcertifiering.

Utbildningsorgan

En viss ökning av efterfrågan på kurser kan komma att bli aktuell. Den största skillnaden mellan detta alternativ och alternativ två är att man genom att erbjuda parallella system, d.v.s. antingen ackreditering eller personcertifiering, minskar risken för eventuella flaskhalsar. Detta gör att övergången till ett nytt system blir smidigare.

Ackrediterade kontrollorgan

Dessa företag får nu en valmöjlighet mellan ackreditering och personcertifiering, vilket bör betraktas som en betydande förbättring. Jämfört med alternativ 2 innebär detta att tidigare investeringar inte behöver uppfattas som bortkastade.

Företag i branschen som inte är ackrediterade

Ett system med enbart personcertifieringar kommer att innebära en lägre kostnad för företag i branschen, och den lägre inträdeskostnaden kommer att innebära att fler företag kan förväntas etablera sig. Utbudet på marknaden kan därmed antas öka.

Fastighetsägare

Liksom i alternativ 2 kommer konkurrensen med stor sannolikhet att öka, vilket gynnar konsumenterna. Även om det i nuläget inte är möjligt att säga hur kvaliteten på de utförda deklARATIONERNA kommer att påverkas, så öppnar de parallella systemen tillsammans med EU-direktivets (2010/31/EG) krav på en oberoende kontrollsystem upp för att systemen kan jämföras.

Rättsliga följder

I stort sett samma som i alternativ 2, dock med den skillnaden att de företag som väljer att fortsätta med ackrediteringen fortfarande kommer att omfattas av det nuvarande kontrollsystemet. Kravet på ett oberoende kontrollsystem kommer dock från EU-direktivet och kommer alltså att vara aktuellt oavsett vilket system som används.

Kommentarer till de tre alternativen

För samtliga alternativ gäller att alla typer av omregleringar av marknaden bär med sig vissa kostnader i form av minskad förutsägbarhet och omställningskostnader för företagen. Dessa kostnader är visserligen tillfälliga, men bör ändå beaktas. Sammantaget innebär dock förslaget att avskaffa kravet på ackreditering en förenkling för företagen i den aktuella branschen.

Slutsatser

Att avskaffa kravet på ackreditering och ersätta systemet med personcertifiering skulle innebära lägre kostnader och ett enklare regelverk för företag i den aktuella branschen. Eftersom kostnaderna för ackreditering är fasta kostnader kommer effekterna främst att påverka småföretag, och därigenom konkurrensen i sektorn. Även konsumenter bör gynnas av den ökade konkurrensen inom branschen.

Det finns olika sätt att avskaffa kravet på ackreditering; antingen genom att enbart använda personcertifiering eller att låta företagen själva bestämma om de vill låta företaget vara ackrediterat eller enbart använda sig av certifierad personal för att upprätta energideklARATIONER för småhus. Fördelen med att tillåta bägge systemen existera parallellt är att de företag som även utför deklARATIONER för andra byggnader av småhus inte belastas med andra krav för småhus, utan att deras ackreditering är tillräcklig.

Genom att tillåta bägge systemen undviks även de flaskhalsar som annars kan uppstå vid övergång till nya regler. Boverket förordar därför alternativ 3.

Ett avskaffande av ackrediteringen medför dock att kontrollsystemet behöver kompletteras eftersom EU-direktivet (2010/31/EG) ställer krav på att det ska finnas ett oberoende kontrollsystem (se del 1). I dagsläget ligger kontrollsystemet huvudsakligen på ackrediteringssystemet, och det sker ingen rutinmässig kontroll av personcertifieringen. Avskaffas kravet på ackreditering måste därför kontrollsystemet säkerställas på ett annat sätt. Det bör dock poängteras att även om ackrediteringskravet bibehålls kommer kontrollsystemet att behöva kompletteras. Detta behandlas i del 1.

Bolaget föreslår därför att förordning (2006:1592) kompletteras.

Förslag till förändring i regelverket

Boverket föreslår följande tillägg i förordning (2006:1592).

§ X.

[Namn på myndigheten] skall utöva tillsyn över den personcertifierade expertens verksamhet för att expertens oberoende och kompetens gentemot uppdragsgivare, ägar- och affärsmässiga förhållande samt andra omständigheter säkerställs.

§ Y.

[Namn på myndigheten] kan återkalla den personcertifierade expertens behörighet att upprätta energideklARATIONER som
1. inte uppfyller de krav som anges i 10 § första och andra stycket förordningen (2006:1592) om energideklARATION i byggnader, eller
2. inte iakttar tillbörlig omsorg vid utförandet av sina uppdrag.

I fall som avses i första stycket 2 får [Namn på myndigheten] meddela varning i stället för att återkalla certifieringen, om det kan anses som en tillräcklig åtgärd.

Del 4. Begreppet byggnadens energiprestanda

Frågan är om verksamhetsenergin ska ingå i byggnaders energiprestanda och om det gör det – vilka konsekvenser det då kommer att få? I lagen beskrivs fyra kategorier byggnader som ska energideklarerars. Det är nya byggnader, byggnader som upplåts med nyttjanderätt, specialbyggnader och byggnader som säljs. Det är en avgörande skillnad i om byggnaden upplåts med nyttjanderätt eller inte. Den typ av byggnad i kombination med typ av ägarförhållanden som ger ägaren ett intresse av att inkludera verksamhetsenergin finns under begreppet specialbyggnader. Det vill säga vårdbyggnader, sport- och badanläggningar och skolor med mera.

Även ägare av byggnader med verksamheter som avger mycket spillenergi som används igen för uppvärmning och varmvattenberedning kan vilja ha deklARATIONER som omfattar verksamhetsenergin. I dessa fall blir den köpta energin till byggnadens system väldigt liten och det blir knappt något kvar att deklarerar. Exempel på sådana verksamheter är livsmedelhandel och restauranger.

Konsekvenser för ägare av specialbyggnader och byggnader som innehåller livsmedelhandel eller restaurang

Att dela upp tillförd energi i byggnadens system respektive verksamhetens system är både tidskrävande och komplicerat för energiexperten och slutresultaten blir i många fall baserad på en subjektiv bedömning. Fastighetsägaren vill oftast jämföra byggnadens totala energianvändning, inklusive verksamhetsenergin, med andra liknande byggnader. Exempel på detta är simhallar, där även energi för bassänguppvärmning och varmvatten till duschar ingår. Det är också en fördel för ägaren att få åtgärdsförslag på de verksamhetsrelaterade installationerna. En deklARATION som inkluderar verksamhetsenergin blir dyrare men värdet för fastighetsägaren kan vara väl så stort.

Ett obligatoriskt system där verksamhetsenergin deklarerar separat innebär en relativt omfattande förändring. Ett sådant utökat åtagande kan upplevas negativt av byggnadsägare som inte efterfrågar denna produkt eftersom den sannolikt blir avsevärt dyrare. Dessutom har systemet varit i drift flera år nu. En sådan generell förändring skulle medföra att förutsättningarna för energideklarationerna ändras mitt under pågående process. Cirka hälften av denna byggnadskategori har ännu inte deklarerats. Det är inte heller lämpligt att införa ett system som inte skiljer på byggnadens energianvändning och verksamhetsenergi eftersom all jämförelse mellan byggnader då skulle gå förlorad. Begreppen skulle inte heller överensstämma med de begrepp som används i nybyggnadsreglerna. Det kan undergräva förtroendet för systemet.

En framkomlig väg som skulle tillgodose de olika behoven bland byggnadsägare är att energideklarationen för dessa byggnader får utgå ifrån byggnadens totala energianvändning. Om inte mätdata eller annan information finns om byggnadens verksamhetsenergi finns så kan schablonvärden, framtagna i Energimyndighetens projekt "Stil2", användas. I energideklarationen kommer det då att finnas information om både byggnadens energianvändning och byggnadens verksamhetsenergi. Denna information ska också framgå i den sammanfattning som ska anslås på en väl synlig plats i bygganden.

Ur konsumentperspektiv är det förmodligen lättare att förstå om även verksamhetsenergin framgår av energideklarationen, speciellt vid jämförelse med liknande byggnad och verksamhet.

Konsekvenser för ägare av byggnader som upplåts med nyttjanderätt

Ägare av byggnader som upplåts med nyttjanderätt ska inte behöva deklarerar verksamhetsenergin. För det första så saknas det ekonomiska incitament eftersom hyresgästen betalar för verksamhetsenergin. För det andra har byggnadsägaren inte heller tillgång till mätdata över hyresgästernas energianvändning. De flesta energibolag hanterar mätdata konfidentiellt och lämnar bara ut uppgifterna till abonnenten. Fastighetsägaren eller energiexperten skulle bli tvungen att söka respektive hyresgäst för att få fram dessa uppgifter, vilket kan bli kraftigt fördyrande.

Valmöjligheten för fastighetsägaren att göra en deklaration med eller utan verksamhetsenergi skulle också innebära en stor oordning i referensvärdena. I detta fall bör regelverket vara konsekvent och därför ska verksamhetsenergi ska inte ingå.

Om en lagförändring kommer till stånd som gör att fastighetsägaren kan få uppgifter om hyresgästernas energianvändning direkt ifrån energileverantören ändras förutsättningarna och det kan finnas intresse för ägare av dessa byggnadskategorier att få en energideklaration som omfattar verksamhetsenergi. Om så blir fallet så finns skäl att se över frågan igen.

Konsekvenser för ackrediterade kontrollorgan och energiexperter

Det bör ses positivt av de ackrediterade kontrollorganen och energiexperterna om deklarationer får göras med verksamhetsenergi om byggnadsägaren önskar detta. Det ger en mer komplett utredning av byggnadens energianvändning där alla sparpotentialer kan fångas upp. Risken för suboptimering av åtgärdsförslagen minimeras. Energideklara-

tionen blir mer omfattande vilket genererar mer pengar till de ackrediterade kontrollorganen. Däremot kan det upplevas som negativt om det blir ett obligatorium. De ackrediterade kontrollorganen blir tvungna att ta ut en högre avgift för deklarationen eftersom den omfattar mer och i många fall kommer det att mötas med missnöje av byggnadsägaren eftersom han inte efterfrågat detta.

Förslag leder inte till några förändringar av regelverket

Del 5. Tillsyn

Nuvarande reglering angående kommunernas tillsyn att en sammanfattning av energideklarationen ska finnas på en väl synlig plats regleras i 24 och 25 §§ jämfört med 13 § i lagen om energideklaration för byggnader. Regleringen innebär praktiskt att tillsynen ska genomföras med en kontroll på plats genom tillträde till byggnaden. Under den tid som regelverket har tillämpats har det visat sig att tillvägagångssättet upplevts som otidsenligt av kommunerna. Istället har kommunerna använt Boverkets energideklarationsregister för att kontrollera om en energideklaration finns registrerad. Möjligheten till en kontroll genom energideklarationsregistret har kunnat genomföras sedan Boverket köpte in delar av Lantmäteriets fastighetsdatasystem. I det framgår vilka byggnader som finns och genom att göra en samkörning med energideklarationsregistret går det att få fram vilka byggnader som inte energideklarerats. En enkätundersökning till svenska kommuner har även visat att ett stort antal kommuner överhuvud taget inte påbörjat sin tillsyn. Riksrevisionen har även framfört kritik mot systemet och uppmanat Boverket att förbättra sitt stöd till kommunerna.

För att göra tillsynen så enkel som möjligt för kommunerna föreslår därför Boverket att registret uppdateras och de byggnader som inte omfattas av skyldigheten tas bort. Boverket bör tilldelas bemyndigandet att fatta beslut om vilka byggnader som faller in under undantagen i 2-4 §§ i förordningen om energideklaration för byggnader.

Förslaget kräver ändring i 24 och 25 §§ lagen om energideklarationer för byggnader och föreslås fås följande lydelse.

Nuvarande lydelse

24 § Den eller de kommunala nämnder som fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet skall utöva tillsyn över att den som äger en byggnad fullgör de skyldigheter som anges i 11 § första stycket och 13 §. 25 § Tillsynsmyndigheten får

Föreslagen lydelse

24 § Den eller de kommunala nämnder som fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet ska utöva tillsyn över att den som äger en byggnad fullgör skyldigheten enligt 4 § och 5 § första och andra punkten. Tillsynen kan ske enligt 17 § 1

meddela de förelägganden som behövs för att ägaren till en byggnad skall fullgöra en sådan skyldighet som anges i 11 § första stycket eller 13 §. Ett föreläggande får förenas med vite.

Tillsynsmyndigheten skall på begäran, i den utsträckning det behövs för tillsynen, få tillträde till sådana byggnader som avses i 13 § samt utrymmen och områden som hör till sådana byggnader. Denna rätt omfattar inte bostäder.

Om byggnadens ägare inte ger tillsynsmyndigheten tillträde när myndigheten har rätt till det får Kronofogdemyndigheten, efter tillsynsmyndighetens ansökan, besluta om särskild handräckning. Bestämmelser om sådan handräckning finns i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader.

25 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att ägaren till en byggnad ska fullgöra en sådan skyldighet som anges i 4 § eller 5 § första och andra punkten. Ett föreläggande får förenas med vite. Utdömt vite ska tillfalla kommunen.

Förslaget innebär att kommuner som inte har ett system för tillsyn (ca 200 st.) ej behöver använda resurser för att bygga upp egna system. Ett genomförande av tillsyn enligt detta förslag medför inga ytterligare kostnader för kommunerna och kommunernas tillsyn effektiviseras genom att tillsyn på plats genom tillträde till byggnaden inte är nödvändig. Det bör alltså betraktas som en förenkling för såväl fastighetsägare som kommuner. Att vite tillfaller kommunen kommer dessutom att ge vissa nya intäkter för kommunerna, vilket bör fungera som ett ytterligare incitament till att tillsynen effektiviseras. Däremot innebär förslaget att Boverket kommer få merkostnader för att expandera och underhålla registret. För att ytterligare underlätta tillsynen kan registret gås igenom för att så långt det är möjligt ta bort de byggnader som faller under undantagsreglerna i 2 § förordningen om energideklaration för byggnader. Dessutom bör registret kompletteras med de byggnader som eventuellt saknas. Någon myndighet måste då få bemyndigande att besluta om vilka byggnader som ska vara undantagna. Kostnad för detta tilläggsarbete torde omfatta ytterligare inköp av uppgifter från Lantmäteriets fastighetsdatasystem. Storleken på kostnaden får fastställas efter förhandlingar med Lantmäteriet. Totalkostnaden kommer att bli lägre med ett centralt system för tillsyn.

Genom detta förfaringssätt anser Boverket att Riksrevisionens rekommendation om stöd till kommunernas tillsyn enligt lagen om energideklaration för byggnader har tillgodosetts.

Föreslagen reglering om tillsyn genom kontroll i Boverkets energideklarationsregister möjliggörs genom att det omarbetade EU-direktivet begränsar skyldigheten att anslå deklarationen på en för allmänheten framträdande plats till endast byggnader som används av offentliga myndigheter med en total användbar golvyta på över 500 kvadratmeter som ofta besöks av allmänheten och andra byggnader med en total användbar golvyta över 500 kvadratmeter som ofta besöks av allmänheten. Kravet på att flerbostadshus ska ha en deklaration på en väl synlig plats tas bort.

Boverket gör därutöver bedömningen att regleringen inte kan få sådana effekter som behandlas i 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Del 6. Sanktioner

Av lagen om energideklarationer framgår att när en byggnad eller andel i en byggnad säljs ska den som äger byggnaden se till att det finns en energideklaration som vid försäljningstillfället inte är äldre än tio år (SFS 2006:985, 6 §). Om den som säljer en byggnad eller en andel i en byggnad, trots köparens begäran, underlåter att göra en energideklaration får köparen, senast sex månader efter sitt tillträde till byggnaden, låta upprätta en energideklaration på säljarens bekostnad (SFS 2006:985, 14 §). Problemställningen är att det vid försäljning av småhus förekommer att säljare och köpare avtalar bort att köparen får låta göra en energideklaration på säljarens bekostnad. Detta leder till att det inte upprättas en energideklaration och därmed uppfylls inte lagens syfte. En potentiell köpare av ett småhus får då inte, i ett tidigt skede, information om byggnadens energiprestanda och eventuella åtgärdsförslag så att han kan väga in detta i sitt beslut och göra ett medvetet val.

Alternativa lösningar – vite eller förseningsavgift?

De sanktioner som är mest effektiva, utöver dagens i 14 § lagen om energideklarationer, är en förseningsavgift eller vite. Mot hänsyn till att en tillsynsmyndighet först efter det att lagfart beviljats för den nye ägaren till småhuset får vetskap om att energideklaration inte har gjorts av säljaren, är det Boverkets uppfattning att vite inte är lämpligt. Det förefaller inte heller rimligt att vitesförelägga en säljare att låta utföra en energideklaration av någon annans hus, integritetsskäl kan även komma i fråga. Lämpligaste alternativ är att parallellt med nuvarande bestämmelse i 14 § lagen om energideklaration att införa en förseningsavgift.

Konsekvenser av förseningsavgift

Införande av tillsyn avseende småhus samt sanktion i form av förseningsavgift kombinerat med nuvarande sanktion att köparen kan låta upprätta en energideklaration på säljarens bekostnad innebär pålagor som i stor utsträckning utgör incitament för säljaren att fullgöra sin skyldighet att upprätta en energideklaration inför en försäljning. Ett större antal köpare av småhus kommer därigenom att ha information om byggnadens energiprestanda och eventuella åtgärdsförslag i ett tidigare skede för att kunna väga in detta i sitt beslut om köp eller inte. Köparen kan därmed göra ett medvetet val.

I och med möjligheten att genom fastighetsdatasystemet och energideklarationsregistret periodiskt ta fram en förteckning över småhus med ny lagfaren ägare, underlättas tillsynsverksamheten. Denna verksamhet kan utföras av kommunen. Mot denna bakgrund innebär det att det inte torde bli alltför administrativt betungande för den myndighet som tillsynsansvar bör åläggas. I dag är det årligen uppskattningsvis cirka 1 000 till 2 000 småhus, av 50 000 till 60 000, som vid försäljning inte energideklareras. Detta antal torde drastiskt sjunka vid införandet av tillsyn och förseningsavgift.

Det beslut som föreslås kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol är beslutet om förseningsavgift. Ett sådant beslut gäller enskilds ställning i förhållande till det allmänna. Det är därför naturligt att sådana beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det är inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning sådana beslut kommer att meddelas och därför inte heller i vilken utsträckning förvaltningsdomstolarna kommer att belastas. Inte heller går det att bedöma om förslaget i någon större omfattning medför ökade kostnader för domstolarna. Boverket gör bedömningen att ovannämnda reglering överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Vidare gör Boverket bedömningen att regleringen inte kan få sådana effekter som behandlas i 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.