

Systemanalysavdelningen
Therése Karlsson
016-5442275
therese.karlsson@stem.se

Regeringskansliet
Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande angående rapporten "Piska och Morot – Boverkets utredning om styrmedel för energieffektivisering i byggnader"

Regeringskansliet har sänt rubricerad rapport på remiss. Energimyndigheten har inte anmodats att svara på remissen, enligt uppgift med anledning av att myndigheten varit inblandad i framtagandet av rapporten. Boverket har haft i uppdrag att i samverkan med Naturvårdsverket och Energimyndigheten analysera och konkretisera de åtgärdsförslag som rör en ändrad lagstiftning ny- och ombyggnation samt införande av ekonomiska incitament som Miljövårdsberedningen presenterar i sin promemoria 2004:2 "Strategi för energieffektiv bebyggelse". Energimyndigheten påtog sig att skriva en underlagsrapport till Boverket, "Förbättrad energieffektivitet i bebyggelsen", men har inte tidigare haft möjlighet att ta ställning till Boverkets slutgiltiga förslag.

Sammanfattning

Energimyndigheten tillstyrker förslagen om

- att byggnadsverksförordningen ändras så att Boverket i framtiden kontinuerligt kan se över och vid behov ändra kravnivån för energihushållning i byggreglerna.
- att Byggnadsverksförordningen ändras så att det vid nybyggnad krävs att byggnader som inrymmer bostäder skall förses med system för individuell mätning av värme och varmvatten. Energimyndigheten hade dessutom gärna sett att kraven gällt individuell mätning av varmvatten vid ombyggnad.

Energimyndigheten avstyrker förslagen om

- ett ekonomiskt stöd till dem som bygger bättre än vad som följer av energihushållningsavsnittet i Boverkets byggregler.
- ett ekonomiskt stöd för en grundlig energi- och miljöutredning till byggnadsägare som genomfört en energideklaration.

Energimyndigheten anser att

- förslag om ytterligare juridiska bestämmelser på byggområdet bör analyseras noggrant utifrån den administrativa börda de lägger på aktörerna och den nytta som kan åstadkommas genom tillämpning av reglerna.

Synpunkter på rapporten

Energimyndigheten anser att det finns starka skäl att främja energisnåla lösningar inom bebyggelsen. Energianvändningen i byggnader kommer att få stor betydelse för den långsiktiga utvecklingen av energianvändningen i bostads- och servicesektorn och påverkar därigenom möjligheterna att nå flera energi- och miljöpolitiska mål. Vidare tycker Energimyndigheten att det är bra att ta utgångspunkt i att fördelningen av samhällets resurser skall vara effektiv. Energimyndigheten delar i stort Boverkets analys. Avsnittet om Energianvändningen i bebyggelse är väl balanserat och ger en god bild av energianvändningen i Sverige, även ur systemperspektiv. Tekniska åtgärder belyses ur många perspektiv och en redogörelse för olika styrmedel görs.

Rapporten saknar resonemang om kopplingen mellan energieffektivisering i bebyggelsen och de övergripande mål som omnämns i uppdraget. Påverkande faktorer är t.ex. retureffekter som ofta reducerar energieffektiviseringens effekter på energianvändningen. Forskning och utveckling belyses inte nämnvärt i rapporten och de föreslagna styrmedlens olika verkan liksom konsekvensanalyser av förslagen kunde ha varit utförligare.

Boverket ser följande skäl för att införa styrmedel:

- Informationsmängden är för liten och asymmetriskt fördelad
- Incitamentsstrukturen har brister
- Påskyndande av miljö- och energieffektiv teknik

Någon analys av hur föreslagna styrmedlen motsvarar dessa behov görs inte. Kopplingen mellan beskrivna behov och valda åtgärder är därför inte tydlig.

Vad är samhällsekonomiskt lönsamt

Boverket påpekar på flera ställen i rapporten att det bara är samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder som skall vidtas och att stöd enbart ska lämnas till åtgärder som är samhällsekonomiskt, men inte privatekonomiskt, lönsamma.

Energimyndigheten delar denna analys, men konstaterar också att det är mycket svårt att bedöma vad som är samhällsekonomiskt lönsamt, eftersom uppgifter om samhällsekonomiska kostnader och nyttor ofta saknas. Energimyndigheten ser det därför som nödvändigt att vidare studera den samhällsekonomiska lönsamheten i energieffektiviseringsåtgärder. Gränsdragningsproblem uppstår också eftersom det till saken hör, att alla effektiviseringsåtgärder är privatekonomiskt lönsamma om man räknar på tillräckligt lång sikt.

Synpunkter på förslag om nybyggnad

Byggnadsverksförordningen ändras så att Boverket i framtiden kontinuerligt kan se över och vid behov ändra kravnivån för energihushållning i byggreglerna.

Det är rimligt att samhället ställer minimikrav på nybyggnationen eftersom samhället har intresse av att denna är energieffektiv. Byggnader står i 100 år och

kanske ännu längre. Stora vinster finns att därför att göra på att bygga hus som kräver lite energi, inte minst ur miljösynpunkt.

Minimikraven kan motiveras såväl av informationsskäl och bristande incitamentsstruktur som, i viss mån, påskyndande av miljö- och energieffektiv teknik.

Balans mellan kostnad för nybyggnation och kraven på energieffektivitet kräver regelbunden uppdatering. Kostnaden för att följa kraven får inte vara orimliga, men det finns heller inget skäl att ha en kravnivå som lägger kraven på en för låg nivå. Samtidigt måste processen kring byggreglerna vara transparent så till vida att en regelbunden uppdatering är förenlig med långsiktighet för marknadens aktörer i planeringen av byggande.

Energimyndigheten anser att det finns utrymme att skärpa kraven i byggreglerna. Stora satsningar görs på FoU och demonstration inom byggområdet. Trots att tekniken hela tiden förbättras och förfinas, tas de tekniska landvinningarna inte till vara i önskvärd utsträckning. Byggreglerna måste därför bättre spegla den teknikutveckling som sker.

Energimyndigheten stödjer därför Boverkets förslag.

Ekonomiskt stöd till dem som bygger bättre än vad som följer av energihushållningsavsnittet i Boverkets byggregler.

Boverket har föreslagit ett bidrag till ägare av de hus som byggs bättre än kraven i BBR.

Energimyndigheten i sin underlagsrapport föreslagit en reduktion av fastighetsskatten i stället för ett direkt stöd. Förslaget innebär:

- att taxeringsvärdet även i fortsättningen ska spegla fastighetens marknadsvärde
- att den nedsättning av fastighetsskatten som nybyggda fastigheter erhåller idag ersätts med ett nytt system där fastigheter som underskrider Boverkets byggnorm får tillgodoräkna sig de lägre skattenivåerna. Förslaget om nedsättning kräver ändring i lagen (1984:1052) om statlig fastighetskatt.

Förslaget innebär att om energiåtgången underskrider Boverkets byggnormer för energihushållning, bör ingen fastighetsskatt tas ut för de första fem åren sedan huset slutbesiktigats och halv fastighetsskatt de därpå följande fem åren.

Energimyndigheten avstyrker Boverkets förslag med regelrätta bidrag och anser att lösningen med reduktion av fastighetsskatt är mer långsiktigt hållbar. Vidare så förstärker en reduktion av fastighetsskatten marknadskrafterna, särskilt efterfrågesidan, eftersom det blir mer intressant att efterfråga energieffektiva hus. Därmed så har en reduktion av fastighetsskatten möjligheten att överbrygga en brist i incitamentsstrukturen.

Synpunkter på förslag om befintlig bebyggelse

Ny bestämmelse i Plan- och bygglagen av innebörd att bygganmälan krävs för byte av materiel i klimatskärmen i större omfattning.

Syftet med ändringen är att möjligheten till lönsamma energieffektiviseringsåtgärder skall analyseras i samband med att större åtgärder på klimatskärmen vidtas. Det får antas att byggherrar därmed i samband med arbeten i klimatskärmen, i rätt tidpunkt, uppmärksammas på att denne kan passa på att också minska energianvändningen i sin byggnad, och dessutom ska denne följa reglerna för ändring vid sådana arbeten.

Energimyndigheten tycker att förslaget tjänar ett gott syfte, och stödjer detta, men konstaterar samtidigt att det noga måste övervägas om förslaget inte lägger en onödigt stor administrativ börda på byggherrar och kommuner i förhållande till den nytta som kan åstadkommas med förslaget.

Ny bestämmelse i Byggnadsverkslagen av innebörd att kraven vid ändring skall gälla vid byte av material i klimatskärmen i större omfattning.

Energimyndigheten välkomnar att byte av material i klimatskärmen omfattas av samma juridiska lagrum som övrig ändring av byggnad.

Vid den obligatoriska ventilationskontrollen skall krav även ställas på genomgång av möjliga energieffektiviseringsåtgärder.

Syftet med förslaget är att fastighetsägaren vid de återkommande ventilationskontrollerna i protokollet skall uppmärksammas på möjliga energieffektiviseringsåtgärder.

Energimyndigheten stödjer Boverkets förslag, men vill samtidigt påpeka att det finns risk för överlappning mellan energiexperters och OVK-kontrollanters kontroller. Suboptimeringar av åtgärder kan göras om man lämnar förslag på energieffektivisering i OVK utan att ta hänsyn till byggnaden som ett helt system. OVK bör därför med fördel kunna samordnas med energideklarationerna.

Ekonomiskt stöd för en grundlig energi- och miljöutredning till byggnadsägare som genomfört en energideklaration.

Boverket och Energimyndigheten förefaller ha olika förväntningar på energideklarationerna, deras innehåll och deras verkan.

Energimyndigheten förväntar sig att energideklarationerna skall ge en helhetsbild av energianvändningen i byggnaden tillsammans med åtgärdsförslag för förbättring av energiprestandan som är individuellt anpassade till varje byggnad, möjligen med undantag för den övergångsperiod som tillåter förenklat förfarande.

Ett stöd till energi- och miljökartläggning efter energideklaration underminerar energideklarationernas värde. Energimyndigheten anser att det är mycket viktigt att energideklarationerna får ett stort genomslag och blir trovärdiga, både vad gäller måttet på energiprestanda och åtgärdsförslag.

Trovärdigheten i systemet riskerar att gå förlorad om man inledningsvis låter fastighetsägaren betala för en deklaration som är obligatorisk att genomföra, men senare får stöd för att göra det som kunde ha gjorts i energideklarationen. Motivet för att efterfråga energideklarationer av hög kvalitet urholkas. Energimyndigheten anser därför att ett stöd som utbetalas till kartläggning efter genomförd energideklaration riskerar ge energideklarationer karaktären av en byråkratisk konstruktion utan innehåll.

Ägare av nyligen förvärvade eller nyligen uthyrda delar av hus får en genväg till stödet i och med att de är tvingade att genomföra en energideklaration. Ägare av hus som inte nyligen omsatts på marknaden måste genomföra en energideklaration för att få tillgång till stödet för miljö- och energikartläggning. Även detta riskerar att ha en hämmande effekt på trovärdigheten för energideklarationerna.

Stöd till energi- och miljöutredningar efter energideklarationer uppmuntrar dessutom till strategiskt beteende bland dem som utför utredningar och utfärdar deklarationer. Företag som är engagerade i båda affärsverksamheterna kommer sannolikt att söka maximera sin vinst inom båda affärsområdena.

Energimyndigheten avstyrker därför stöd för energi- och miljökartläggningar.

Boverket kommer att inleda en översyn av verkets ändringsråd (BÄR) i syfte att bl.a. undersöka om hela eller delar är lämpliga att bli föreskrifter

Något förslag om hur ändringsråden skall ändras framgår inte, utöver det faktum att en översyn skall göras vad gäller möjligheten att göra om vissa av råden till krav.

Energimyndigheten välkomnar Boverkets förslag att se över ändringsråden. Direktivet för byggnaders energiprestanda ställer krav i fråga om minimikrav avseende energiprestanda för nya byggnader och byggnader som genomgår större renovering. Energimyndigheten utgår ifrån att ändringarna av ändringsråden samordnas med kravet som ställs i direktivet.

Vidare anser Energimyndigheten att det är viktigt att ev. krav på ombyggnation formuleras med omsorg, med tanke på att t.ex. en tillbyggnad är en del av den ursprungliga byggnaden och fungerar tillsammans med den, i ett system. Detta försvårar formuleringen av kravnivån.

I Boverkets fortsatta arbete med översyn av ändringsråden i syfte att göra om lämpliga delar till föreskrifter anser Energimyndigheten att det är viktigt att inte underskatta den administrativa börda som åläggs dels byggherrar, dels kontrollsystemet i och med att råden blir bindande. Den kontraproduktiva effekten som Boverket belyser i sin rapport riskerar att bli betydande till följd av den ökade byråkratin.

Energimyndigheten vill i sammanhanget påpeka att myndigheten bedriver ett projekt som fokuserar på möjligheterna till energieffektiviseringsåtgärder i kulturhistoriskt värdefulla byggnader, såsom t.ex. kyrkor, slott och miljonprogrammet. Arbetet kommer att bedrivas på Energimyndigheten under de närmaste åren.

Synpunkter på förslag om individuell värme- och varmvattenmätning

Byggnadsverksförordningen ändras så att det vid nybyggnad krävs att byggnader som inrymmer bostäder skall förses med system för individuell mätning av värme och varmvatten.

Boverket föreslår att byggnader som skall inrymma bostäder, vid nybyggnation skall förses med system för individuell mätning av värme och varmvatten. Boverket lämnar inga förslag vad gäller befintlig bebyggelse.

Koppling till debitering är viktig, varför behov av översyn av hyreslagstiftning mm, synes vara en nödvändig åtgärd till följd av ett beslut i enlighet med Boverkets förslag.

Energimyndigheten konstaterade i rapporten till Boverket "Förbättrad energieffektivitet i bebyggelsen" att hushållen redan idag är föremål för höga skattenivåer. Det är därför angeläget att först ta till vara möjligheterna att ytterligare öka måluppfyllelsen och kostnadseffektiviteten genom att förbättra funktionen och strukturen för befintliga styrmedel. Individuell mätning identifierades som ett sätt att bidra till förbättra måluppfyllelse och kostnadseffektivitet.

Energimyndigheten rekommenderade:

- individuell mätning och debitering av tappvarmvatten bör införas vid ny- och ombyggnation i flerbostadshus,
- individuell mätning och debitering av värme och tappvarmvatten bör stimuleras exempelvis genom gemensam upphandling,
- möjligheterna att förhindra övergång från individuell till kollektiv mätning av el i flerbostadshus bör utredas.

Energimyndigheten anser att individuell mätning och debitering är en mycket viktig strategisk fråga när det gäller att minska energianvändningen. Incitamentet att spara energi blir tydligare om man bara betalar för det man förbrukar. Kunskapen om hur man kan göra för att spara, ökar när man får bättre kunskap om sin förbrukning. Sist men inte minst ser Energimyndigheten att det är en förutsättning för att andra styrmedel, t.ex. skatter, men också andra effektiviseringsinsatser, ska få ett bättre genomslag. Individuell mätning ger möjlighet att förstå vad som är ett energisnålt beteende.

Synpunkter på förslag om tillsyn och kontroll

Personer som certifieras att utföra energideklARATIONER skall även kunna bli certifierade fristående sakkunniga kontrollanter på energiområdet.

Vad gäller detta förslag så är det oklart vad den certifierade, fristående kontrollanten inom energiområdet skall kontrollera, förutom att det handlar om att göra kontroll under byggskedet. Det är därför omöjligt att nå ett ställningstagande kring förslaget lämplighet.

De allmänna råden i "Boken om lov, tillsyn och kontroll" skall kompletteras i de delar som rör bygganmälan.

Förslaget att i Boken om lov, tillsyn och kontroll komplettera skrivningar om bygganmälan innehåll och om vad som händer om inte materialet är komplett, syftar till att påpeka vikten av dokumentation vad gäller energi.

Boverket kommer att se över de allmänna råden om byggsamverkan och kontrollplan.

Översynen av de allmänna råden har, liksom övriga förslag under "tillsyn och kontroll" mer karaktären av information än tillsyn och kontroll, eftersom råden inte är bindande.

Två av Boverkets tre förslag förefaller således handla om utökad eller förbättrad information och ett handlar om kontroll. Energimyndigheten välkomnar Boverkets ambition att bringa klarhet i vilka regler och allmänna råd som gäller, men har svårt att se hur denna höjda ambition kommer att påverka tillsyn och kontroll. Energimyndigheten anser också att analysen av vad som skall tillses och kontrolleras är otillräcklig. Vidare ifrågasätter Energimyndigheten råd och information som effektiva sätt att bedriva tillsyn och kontroll.

Synpunkter på rapporten om förslagens miljökonsekvenser

Naturvårdsverket har översiktligt bedömt miljökonsekvenserna av Boverkets förslag. Då konsekvenserna i Boverkets förslag inte bedömts kvantitativt har heller inte miljökonsekvenserna bedömts kvantitativt.

Energimyndigheten välkomnar Naturvårdsverkets bedömning av konsekvenser på de utsläpp som identifierats i strategin för effektivare energianvändning och att man även beräknat miljöeffekterna från den el- och fjärrvärmeproduktion som är att hänföra till bebyggelsen. Energimyndigheten ifrågasätter dock de som Naturvårdsverket anger "gängse emissionsfaktorer, som också används i den internationella rapporteringen av utsläpp av klimatpåverkande gaser och luftförorenande ämnen". De emissionsfaktorer som återges i rapporten har inte återfunnits av Energimyndigheten i NIR, National Inventory Report (till UNFCCC och EU).

Energimyndigheten anser inte att effekter på marknaden som kan begränsa energieffektiviseringens effekt på energianvändningen belysts i tillräcklig utsträckning. Dels så kan energieffektiviseringen komma att till del ätas upp av

s.k. retureffekter t.ex. genom att inomhustemperaturen höjs, eller att de inbesparade pengarna används till t.ex. resor. Det är dessutom sannolikt att den producerade elen eller värmen som sparas in till följd av energieffektivisering säljs till någon annan. Det är därför inte med nödvändighet så att hela energieffektiviseringen kommer att leda till minskad produktion och därmed minskade utsläpp.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Thomas Korsfeldt. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Tommy Ankarljung, Susan Linton, Zofia Lublin, Andres Muld och Birgitta Palmberger, och verksjuristen Fredrik Selander, enhetschefen Thomas Levander, experten Kenneth Asp, handläggarna Tomas Berggren, Margareta Franzon, Jörgen Sjödin, samt Therése Karlsson, den sistnämnda föredragande.


Thomas Korsfeldt


Therése Karlsson