

## Yttrande över "Remiss av förslag till revidering av EU-direktivet om byggnaders energiprestanda"

### Boverkets ställningstagande

Boverket avstyrker huvudsakligen förslaget till revidering av EU-direktivet om byggnaders energiprestanda.

Grunden till Boverkets ställningstagande är att direktivförslaget innehåller alltför många otydligheter och oklarheter. Detaljeringsgraden i direktivet har ökat markant jämfört med tidigare, vilket minskar medlemsstaternas handlingsutrymme att anpassa kraven till nationell rätt och ökar behovet av tydlighet från EU-kommissionens sida. Boverket ser dock positivt på att öka ambitioner och takt i energieffektivisering för att nå klimatmålen och tillstyrker vissa delar av förslagen i direktivet. Boverkets huvudsakliga ställningstaganden omfattar följande:

### Boverket tillstyrker

- Boverket tillstyrker visionen om nollutsläpp i byggnadsbeståndet, men anser att minskade utsläpp ur ett livscykelperspektiv bör eftersträvas. Direktivet bör ta mer hänsyn till de utsläpp av växthusgaser som sker vid renovering.
- Boverket tillstyrker en hög ambitionsnivå avseende energieffektivisering, men avstyrker detaljeringsgraden i direktivet. Boverket anser att det måste finnas utrymme att anpassa efter nationella förutsättningar för att på kostnadseffektivt sätt bidra till klimatmålen. Sveriges energisystem är till stor del fossilfritt och vissa av förslagen i direktivet riskerar att bli kontraproduktiva.
- Boverket tillstyrker att en GWP-indikator införs, men ser ett behov av ändringar bland annat avseende reglering av metodik och möjligheter till undantag.

### **Boverket avstyrker**

- Boverket avstyrker definitionen av nollutsläppsbyggnad
- Boverket avstyrker handlingsplanen för energieffektivisering
- Boverket avstyrker minimikrav för befintlig bebyggelse eftersom det för Sveriges del riskerar att öka kostnader för hyresgäster och boende, snarare än att bidra till minskad energifattigdom.
- Boverket avstyrker krav på platsbesök som en del av ett oberoende kontrollsystem för energideklarationer.

Direktivet innehåller omfattande ändringar och Boverket anser att det krävs gott om tid för införlivande.

### **Boverkets synpunkter**

#### **Visionen om nollutsläpp**

Boverket ser positivt på att öka ambitioner och takt i energieffektivisering för att nå klimatmålen. Därför tillstyrker Boverket EU-kommissionens vision om nollutsläpp från byggnader till år 2050. För att nå visionen föreslås krav för både nya och befintliga byggnaders energiprestanda i revideringen av EU-direktivet om byggnaders energiprestanda. Kraven tar inte tillräcklig hänsyn till medlemsländernas olika nulägen vad gäller koldioxidintensitet från uppvärmning av byggnader. Exempelvis föreslås att den 15 procent sämsta andelen av byggnadsbeståndet ska energieffektiviseras, oavsett nuvarande energiprestanda eller koldioxidintensitet i uppvärmning.

#### **Sveriges uppvärmningsmarknad är i huvudsak redan fossilfri**

För Sveriges del har uppvärmningsmarknaden i stor utsträckning redan ställt om från fossilt till förnybart, vilket också framgår av Sveriges rapportering till EU-kommissionen i enlighet med artikel 14.1 i direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet från februari 2021. Av rapporteringen framgår att fjärrvärme finns tillgängligt i 285 av Sveriges 290 kommuner och är till största delen fossilfri. I de fall fjärrvärme inte är lönsamt sker enligt Sveriges rapportering uppvärmningen framför allt med värmepumpar som använder nästan helt fossilfri el. I en jämförelse med övriga EU-länder (som görs i samma rapportering) är Sveriges koldioxidintensitet från uppvärmning av byggnader betydligt lägre än övriga EU-länder, även i jämförelse med övriga nordiska länder inom EU (dvs. Finland och Danmark).

EU-kommissionen utgår från att de krav på omfattande renovering av det europeiska byggnadsbeståndet som föreslås i direktivet kommer att leda till en minskning av utsläppen av växthusgaser från byggnader. Detta är dock inte självklart för Sveriges del. Givet den låga koldioxidintensiteten i det svenska byggnadsbeståndet, måste enligt Boverket de minskade utsläppen under drift ställas i relation till de ökade utsläppen som följer av själva renoveringen.

Annars riskerar utsläppen av växthusgaser att öka istället för att minska till följd av de omfattande krav på renovering som föreslås.

### **Mer kostnadseffektiva sätt att energieffektivisera i Sverige**

Direktivet är enligt förslaget mer detaljstyrt än tidigare gällande hur målen ska uppnås, vilket generellt begränsar Sveriges möjlighet att bidra till det övergripande målet på ett kostnadseffektivt sätt. Boverket tillstyrker att energin som används för uppvärmning och kylning av byggnader bör minskas, men det måste kunna ske på ett kostnadseffektivt sätt även i länder som generellt redan har låga inslag av fossila bränslen i byggnadsbeståndet. Boverket avstyrker därför generellt detaljeringsgraden i EU-kommissionens förslag till revidering av direktivet, eftersom det begränsar Sveriges handlingsutrymme att utforma regler som är anpassade till våra nationella förutsättningar. Sverige har möjlighet att bidra till målet att minska användningen av energi som används för uppvärmning och kylning av byggnader och på så sätt även bidra till målet att göra Europa mer motståndskraftigt, men med alltför detaljerade krav riskerar det att bli mycket kostnadsdrivande.

Att den sociala infrastrukturen ska visa vägen är enligt EU-kommissionen ett av målen med de föreslagna ändringarna av direktivet. Samtidigt som direktivet föreslår hårda krav på energieffektivisering i snabb takt så föreslår det också krav på att medlemsländerna ska tillhandahålla lämplig finansiering och tekniskt stöd för att understödja den omfattande renovering av byggnadsbeståndet som föreslås. Detta är enligt EU-kommissionen en förutsättning för att omställningen till ett fossilfritt byggnadsbestånd 2050 ska lyckas. Det innebär att regeringen måste ta ställning inte bara till huruvida de föreslagna kraven är rimliga, utan också till om de föreslagna kraven på att tillhandahålla lämplig finansiering för de investeringar som krävs för att uppnå kraven är rimliga. Detta är ytterst en politisk fråga.

EU-kommissionen lyfter särskilt de sociala aspekterna kopplat till renovering. Varje medlemsland föreslås ha en handlingsplan för hur energieffektiviseringen och målen till 2030 och 2050 ska uppnås, men också en plan för att hantera sociala aspekter och andra hinder för renovering. Boverkets informationscentrum för hållbart byggande och andra stödinsatser får därmed en viktig roll. Direktivet uppmanar även medlemsländerna att använda medel från framför allt EU:s återhämtningsfond, den sociala klimatfonden med flera fonder som tillhandahålls på EU-nivå för att underlätta den nationella finansieringen av energieffektivisering.

Givet det politiskt satta klimatmålet och visionen nollutsläpp från byggnader 2050 tillstyrker Boverket användandet av fondmedel för energieffektivisering. Begränsade möjligheter till nationell finansiering och begränsade avsatta medel i fonderna ger dock att det blir ännu viktigare att pengarna faktiskt används där de gör störst nytta för att nå visionen till 2050.

**Boverket avstyrker nuvarande definition av nollutsläppsbyggnad**

*(Artikel 2.2, bilaga I och bilaga III.)*

- Boverket avstyrker föreslagna definitionen av nollutsläppsbyggnad (zero-emission building, ZEB) med huvudskälet att förslaget innehåller allt för många oklarheter.

Definitionen av en nollutsläppsbyggnad är central för omarbetningen av direktivet, och de numeriska krav och kriterier för energiförsörjningssystem som sätts för nollutsläppsbyggnader i bilaga III är avgörande för vilka konsekvenser som kommer av många av de ändringar som föreslås i direktivet. Nollutsläppsbyggnader ska utgöra kriteriet för energiklass A, och sätts som målbild för hela byggnadsbeståndet till 2050.

Det behövs förtydliganden av definitionen av nollutsläppsbyggnad

De numeriska kraven i bilaga III bör strykas eller kunna anpassas till de kostnadsoptimala nivåerna i respektive medlemsstat.

Numeriska gränsvärden satta i direktivet innebär att principen om kostnadsoptimalitet frångås, och kraven kan komma att bli kostnadsdrivande för vissa typer av byggnader, exempelvis för småhus. Problemen blir störst på svaga marknader. Det är oklart hur värdena är framtagna och vilka principer som ligger till grund för dem och varför principen om kostnadsoptimalitet frångås.

Bilaga III innehåller fyra europeiska klimatzoner. Med tanke på de stora klimatmässiga skillnader som återfinns inom Sverige behöver kravet på energiprestanda differentieras. Kommissionen behöver därför förtydliga hur enbart ett numeriskt värde för den nordiska klimatzonen är tänkt att tillämpas.

Det är oklart om de kvantitativa krav som sätts genom tabellen i bilaga III ska införas direkt som de numeriska gränsvärden för nollutsläppsbyggnader i de nationella bestämmelserna, eller om det på något sätt ska räknas om med nationella primärenergifaktorer och liknande. Detta behöver förtydligas av EU-kommissionen.

Kriterierna för energiförsörjningssystem i bilaga III kan tolkas på olika sätt och bör förtydligas. Kriterierna bör utformas så att det tydligt framgår att man kan använda förnybar energi från energisystemet. Det bör göras möjligt att använda värmepumpar och biobränslen, utan att lokal energiproduktion krävs, så länge det inte är kostnadsoptimalt. Sverige har bland annat en hög andel förnybar energi i elsystemet som bör kunna nyttjas för att uppnå ett fossilfritt byggnadsbestånd.

Förslaget innebär en breddning av reglerna, där reglerna för byggnader får en större inverkan på valet av uppvärmningslösningar och som en följd av det även på energisystemets utformning. Det är exempelvis otydligt om förslaget innebär att det ställs på att en byggnad ska överproducera och exportera lokalt producerad energi.

Införandet av definitionen kommer att innebära en större revidering av bland annat dagens energihushållningsregler och regler för energideklarationer, sannolikt med en ökad komplexitet som följd. Att reglerna får en större inverkan på energisystemets utformning ställer stora krav på hur reglerna samverkar med andra styrmedel, bland annat för att undvika dubbelreglering.

#### **Minimikrav för byggnadsbeståndet**

- Boverket anser att kraven för nya byggnader behöver förtydligas, främst i genom att definitionen av nollutsläppsbyggnader förtydligas.
- Boverket avstyrker förslagen till minimikrav för befintliga byggnader. Det är otydligt vad kraven kommer att innebära, men sannolikt kommer de leda till ökade kostnader för socialt utsatta grupper och riskerar att förvanska kulturvärden.

De föreslagna kraven i direktivet ska främja energieffektivisering *och* minskning av klimatutsläpp från byggnader, vilket förtydligas genom ändring av artikel 1.1. I nuvarande direktiv ligger fokus på nära-nollenergibyggnader. I den föreslagna revideringen sätts istället fokus på nollutsläppsbyggnader och det övergripande målet är att omvandla hela byggnadsbeståndet till nollutsläppsbyggnader till 2050 enligt artikel 1.1. Utifrån detta föreslås minimikrav för både nya och befintliga byggnader.

Minimikraven för nya byggnader behöver förtydligas  
(*Artikel 5, 6 och 7*)

Minimikraven för nya byggnader tillåts enligt förslaget fortfarande att vara (minst) kostnadsoptimala. Men från och med 2030 ska enligt förslaget alla nya byggnader vara nollutsläppsbyggnader. Från och med 2027 gäller det alla nya byggnader som nyttjas eller ägs av offentliga myndigheter. Det innebär att minimikraven för nya byggnader måste fastställas med detta som utgångspunkt.

Eftersom det inte är klart hur definition och riktmärken för nollutsläppsbyggnader kommer att sättas, är det också oklart hur svårt det blir att uppnå de föreslagna kraven för nya byggnader. EU-kommissionen har även liksom tidigare möjlighet att fastställa direkt tillämpliga krav för hur kostnadsoptimala nivåer avseende byggnaders energiprestanda ska fastställas, vilket gör kraven ännu mer svåröversägbare. Det är alltså oklart vilka nivåer för nya byggnader som kommer att krävas redan 2027 och 2030.

Boverket avstyrker föreslagna retroaktiva minimikrav för befintliga byggnader  
(*Artikel 2.4, 8 och 9*)

Minimikrav för befintliga byggnader ska enligt förslaget leda till renovering med sikte på det övergripande målet att omvandla hela byggnadsbeståndet till nollutsläppsbyggnader till 2050. Definitionen av nollutsläppsbyggnader påverkar därmed hur omfattande renoveringar som kommer att krävas i det svenska byggnadsbeståndet.

Kraven sätts utifrån att de sämsta byggnaderna i byggnadsbeståndet stegvis ska förbättras avseende energiklass. Kraven gäller alla byggnader retroaktivt, vilket är mycket ovanligt i Sverige. Skyldigheten att energieffektivisera ska enligt förslaget gälla oavsett om fastighetsägaren planerat för eller ansökt om en ändring av byggnaden eller inte. Enligt svensk rätt kan krav ställas på bland annat energieffektivisering av byggnaden när fastighetsägaren ansöker om bygglov för ändring. Kraven anpassas då efter ändringens omfattning och byggnadens förutsättningar. Dessutom ska ändring av en byggnad utföras varsamt och de kulturhistoriska värdena tillvaratas.

Nytt i EU-kommissionens förslag är också nivåer för energiklasser på direktivsnivå. Det är oklart hur fördelningen av byggnader i de olika energiklasserna kommer att falla ut för det svenska byggnadsbeståndet, men det står klart att nu gällande energiklassning kommer att förändras. Kraven ställs för olika byggnadskategorier och ska uppnås redan till år 2027, 2030 och 2033. Med tanke på hur omfattande energieffektivisering som kommer krävas för att förbättra byggnaders energiklass ett eller två steg är det en mycket kort tidshorisont.

Medlemsstaterna ska enligt förslaget säkerställa att:

Alla lokalbyggnader och byggnader som ägs av offentliga organ har

- energiklass F senast den 1 januari 2027 och
- energiklass E senast den 1 januari 2030.

Alla bostadsbyggnader har

- energiklass F senast den 1 januari 2030 och
- energiklass E senast den 1 januari 2033.

Innebörden av begreppet offentliga organ enligt ovan kommer påverka omfattningen. Begreppet har samma innebörd som upphandlande myndighet som finns beskrivet både i europeisk och svensk rätt.<sup>1</sup> Antalet byggnader kan potentiellt vara stort. Innebörden är i vissa avseenden otydlig och möjliga tolkningar vid implementeringen i svensk rätt bedöms bli av stor betydelse för konsekvenserna av förslaget. Det gäller exempelvis vad som är att betrakta som ett offentligt styrt organ vilket utgör en del av begreppet upphandlande myndighet.<sup>2</sup> Det är viktigt att bevaka om allmännyttan/kommunalt ägda bostadsbolag kommer

---

<sup>1</sup> I art. 2.5 i kommissionens förslag anges att ”public bodies” innebär ”contracting authorities” som det definieras i art. 2.1. i EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG. Upphandlande myndigheter definieras i det direktivet som statliga, regionala eller lokala myndigheter, offentligrättsliga organ eller sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller ett eller flera sådana organ. Innebörden av upphandlande myndighet i svensk rätt återfinns bland annat i 1 kap. 22 § i lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

<sup>2</sup> Innebörden av offentligt styrt organ beskrivs i 1 kap. 18 § i lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

ingå i tolkningen av begreppet offentliga organ, eller ifall de kan undantas då de agerar på marknadsmässiga grunder.

Stora kostnader för tillsyn av retroaktiva krav

Retroaktiva krav är ovanligt i svensk rätt. Om direktivets förslag införs kommer det krävas tillsyn för att retroaktiva minimikrav efterlevs. Tillsynen får organiseras utanför plan- och bygglagens bygglovs- och tillsynsförfarande. Den myndighet som får ansvar för tillsyn av kraven behöver också mandat att ingripa i de fall kraven inte efterlevs. Det skulle innebära stora kostnader för samhället att bedriva tillsyn av att de retroaktiva minimikraven efterlevs.

Kraven utgår från nya energiklasser

Byggnader som uppfyller definitionen av nollutsläppsbyggnader ska enligt förslaget vara energiklass A. De 15 procent sämsta byggnaderna i det nationella byggnadsbeståndet ska utgöra energiklass G. Energitklasserna däremellan ska vara jämnt fördelade. Utifrån detta kan en uppskattning av vilka byggnader det handlar om göras, givet nuvarande definition av energiprestanda. Det finns osäkerheter i denna uppskattning, eftersom det finns osäkerheter i direktivförslaget. De föreslagna ändringarna innebär att en byggnad inte automatiskt kommer att behålla samma energiklass i det nya systemet som i nuvarande.

För flerbostadshus

RISE har analyserat Sveriges flerbostadshusbestånd. Kostnaden för att energieffektivisera 30 procent uppskattas till 1500 kronor per kvadratmeter, eller ungefär 54 kronor per kilowattimme per kvadratmeter och år. Hyreshöjningar i flerbostadshus som genomgått större renovering i denna omfattning mellan år 2014–2020 tillskrivs hyreshöjningar mellan 6 och 9 procent.

En slutsats RISE dragit är att låginkomsttagare och barn är överrepresenterade i de byggnader som har sämst energiklass. De har också kommit fram till är att hyran går upp mest där de med lägst medianinkomst bor fastän energianvändningen per person är lägst där.

RISE analyser visar att flerbostadshus i nuvarande klass G och F skulle omfattas av kraven om energieffektivisering. En större andel av flerbostadshusen i mindre tätorter och landsbygdskommuner kommer att omfattas av kraven.

För lokaler

WSP har analyserat energieffektivisering i Sveriges lokalbyggnadsbestånd på uppdrag av Boverket. Flest lokalbyggnader med energiklass F och G enligt gällande klassning finns i storstadsområdena. För att energieffektivisera dessa byggnader till nuvarande energiklass E uppskattas att det krävs att energianvändningen i skolor minskas motsvarande mellan 19 och 31 procent. För kontor uppskattas att det krävs mellan 17 och 32 procent sänkt energianvändning för att nå energiklass E. För övriga lokaler krävs mellan 20 och 38 procent sänkt energianvändning. Kostnaden för att uppnå denna grad av energieffektivisering har WSP uppskattat till omkring 1100–1300 kronor per kvadratmeter uppvärmd area ( $A_{temp}$ ).

Dessa analyser har flera osäkerhetsfaktorer, framförallt med tanke på osäkerheter i definitionen av nollutsläppsbyggnader och de ändrade energiklasser som föreslås i direktivet. Analyserna ger ändå en grov uppfattning om hur omfattande energieffektivisering som krävs för att uppnå direktivets minimikrav för befintliga byggnader.

Minskade utsläpp måste ställas i relation till ökade utsläpp under renovering. Ökade utsläpp från en ökad användning av byggprodukter samt avfallshantering i samband med renovering måste ställas i relation till minskade utsläpp från energianvändning i driftfasen. Det nya i direktivet är att även främja minskade CO<sub>2</sub>-utsläpp. Livscykelperspektivet introduceras i direktivet genom krav på en GWP-indikator för nya byggnader, utan att indikatorn kopplas till kraven på energiprestanda. Genom skarpa krav på befintliga byggnader att uppnå kraven på en nollutsläppsbyggnad riskerar man att missa livscykelperspektivet för CO<sub>2</sub>-utsläpp. Att enbart fokusera på driftenergin kan leda till suboptimering.

Minskade klimatutsläpp från driftenergi bör ställas i relation till klimatutsläppen som en följd av renoveringsåtgärderna. Det finns även en risk att man genom kraven i direktivet tvingar fram rivningar av befintliga byggnader på grund av att det är för dyrt eller svårt att uppnå de krav på renovering som ställs. Att ersätta en befintlig byggnad med en ny kan vara en stor källa till CO<sub>2</sub>-utsläpp. Även om direktivet ger möjligheter till undantag för vissa byggnader däribland kulturvärden, så ser det inte ut att finnas något undantag för situationer då ett lägre CO<sub>2</sub>-utsläpp ur ett livscykelperspektiv istället kan uppnås vid en lägre grad av renovering.

### **Sociala aspekter**

Det är viktigt att kunna ta hänsyn till de sociala aspekterna vid renovering. Ju mer omfattande renovering som krävs, desto större är risken för hyresökningar och andra sociala konsekvenser (djuprenovering kontra varsam renovering/stegvis renovering). Samtidigt som direktivet ställer hårda krav på energieffektivisering i snabb takt så ställer det också krav på att medlemsstaterna ska tillhandahålla lämplig finansiering och tekniskt stöd. Medlemsstaterna ska också ha en plan för att hantera sociala aspekter och andra hinder för renovering. Informationscentrum och andra stödinsatser får därmed en viktig roll. Direktivet uppmanar även medlemsstaterna att använda medel från framförallt EU:s återhämtningsfond.

Situationen för de boende riskerar att bli sämre

I direktivet utgår man från att renovering också ska leda till att energikostnaderna för de boende blir lägre. I detta utgår EU-kommissionen från en situation med individuell mätning och debitering av värme. I Sverige ingår i de allra flesta fall värme och tappvarmvatten i hyreskostnaden. De energibesparingar som åstadkoms genom renovering kommer därför inte hyresgäster och boende till del genom sänkta kostnader. Istället riskeras hyresökningar till följd av energieffektivisering i Sverige.



## Kulturvärden

(Artikel 5.2 och 9.5)

- Boverket avstyrker att undantaget för kulturhistoriskt värdefulla byggnader enbart gäller byggnader som är officiellt skyddade. Undantaget bör utvidgas.

I förslaget till reviderat direktiv ställs långtgående krav på energieffektiviserande renovering av befintliga byggnader. Samtidigt lyfts att vissa kulturhistoriskt värdefulla eller arkitektoniskt värdefulla byggnader kan undantas. I artikel 5.2 och 9.5 är formuleringen att byggnader som är officiellt skyddade kan undantas från minimikrav på energiprestanda. I Sverige tillämpas regeln i 8 kap. 13 § plan- och bygglagen (2010:900) om förbud mot förvanskning av byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Byggnader behöver alltså inte vara särskilt märkta för att skyddas enligt svensk rätt. Det är viktigt att ha möjlighet att bevara kulturvärden och arkitektoniska värden, även om byggnader inte är särskilt märkta. Det finns värden att tillvarata i alla byggnader, som är viktigt att kunna bedöma för varje byggnad för sig.

I direktivet bör analysen fördjupas och mekanismer för att ta till vara de arkitektoniska värdena bör förtydligas. Som direktivet nu är utformat så är det oklart hur det samspelar med initiativet New European Bauhaus och dess ambition att lyfta estetiska och kulturella värden, inklusive kulturarv inom ramen för den gröna omställningen av samhället. Boverket ser också en risk att det kan komma i konflikt med den nationella arkitekturpolitiken, se *Politik för gestaltad livsmiljö* prop. 2017/18:110. Energieffektivisering ska kunna genomföras samtidigt som hänsyn tas till arkitektoniska värden för varje enskild byggnad. För varje byggnad skiljer det sig vad som är kostnadseffektivt, hur stora insatser som krävs för energieffektivisering och vilka arkitektoniska och kulturhistoriska värden som skulle påverkas.

Med Sveriges förutsättningar är det inte säkert att energieffektivisering av det befintliga beståndet skulle leda till minskade koldioxidutsläpp, eftersom uppvärmning i driftskedet har låga koldioxidutsläpp medan ombyggnadsåtgärder har högre utsläpp genom resursanvändning. Detta beskrivs närmare under "Minimikrav för befintliga byggnader". Därför kan det vara mer betydelsefullt att bevara byggnader och göra långsiktigt hållbara renoveringar. Energieffektivisering ska inte hindra målen i den nationella politiken för gestaltad livsmiljö.

Boverket anser att det inte är ändamålsenligt att målsättningen för energieffektivisering för befintliga byggnader sätts för den 15 % sämsta delen av byggnadsbeståndet. Det kan finnas kostnadseffektiva åtgärder för andra byggnader som har större potential att sänka koldioxidutsläpp.

I Bygglövsutredningens betänkande *Ett nytt regelverk för bygglov* (SOU 2021:47) föreslogs det dock att kommunerna skulle ges i uppdrag att identifiera kulturhistoriskt särskilt värdefull bebyggelse eftersom dessa skulle omfattas av en utökad bygglovsplikt. I Boverkets remissvar konstaterades det att förslaget

förutsatte ett resurskrävande inventerings- och värderingsarbete eftersom få kommuner har ett aktuellt och heltäckande kunskapsunderlag.

Boverket noterar att Riksantikvarieämbetet inte är remissinstans. Boverket anser att Riksantikvarieämbetet bör involveras i den fortsatta processen.

### **Handlingsplan för renovering**

*(Artikel 3 och bilaga II)*

- Boverket avstyrker handlingsplan för renovering i dess föreslagna utformning

För att nå visionen om nollutsläpp från byggnadsbeståndet ska varje medlemsstat fastställa en handlingsplan för renovering av befintliga byggnader. I denna ska medlemsstaten redovisa en plan för energieffektivisering av byggnadsbeståndet, hur den ska finansieras och hur sociala aspekter kopplat till detta ska hanteras. Skillnaden jämfört med idag är tydligare krav på konkret handling och mätbara resultat. EU kommer också att införa en skärpt tillsyn av medlemsstatens efterlevnad av handlingsplanen.

Handlingsplanen ska enligt förslaget utformas med målet att byggnadsbeståndet omvandlas till noll-emissionsbyggnader för att uppnå visionen nollutsläpp från byggnader 2050. Boverket ställer sig positiv till visionen om nollutsläpp, men bedömer att det nödvändigtvis inte är ett lämpligt mål att alla byggnader ska uppnå en energiprestandanivå som motsvarar en definition av noll-emissionsbyggnad. Se avsnitten Boverket avstyrker nuvarande definition av nollutsläppsbyggnad, Minimikrav för byggnadsbeståndet samt avsnitten om sociala aspekter och kulturvärden.

Handlingsplanen ska enligt förslaget innehålla en tidsatt färdplan för energieffektivisering av befintliga byggnader enligt föreslagna krav i art. 9.1. Boverket avstyrker minimikrav på energiprestanda för befintliga byggnader enligt art. 9.1 och avstyrker därför också förslaget att handlingsplanen ska innehålla den typen av retroaktiva krav på längre sikt. Även här krävs flexibilitet för medlemsländerna att genomföra åtgärder som är lämpliga med hänsyn till det nationella byggnadsbeståndet och den nationella energiproduktionen.

Boverket tillstyrker användandet av energideklarationsregistret för att beskriva det nationella byggnadsbeståndet, där byggnader kan identifieras utifrån energiprestanda och energibärare. Bilden bör dock kompletteras med uppgifter från den nationella energistatistiken, där CO<sub>2</sub>-utsläpp från produktion av el och fjärrvärme redovisas. Detta för att kunna ge en rättvis bild av det nationella byggnadsbeståndet och aktuella CO<sub>2</sub>-utsläpp från byggnadsbeståndet, som i stor utsträckning använder ledningsbunden energi från redan idag till hög del fossilfria el- och fjärrvärmenät. Detaljeringsgraden i de föreslagna kraven på rapportering enligt bilaga II är dock onödigt hög och riskerar att medföra höga administrativa kostnader. Uppgifter från energideklarationssystemet och den

nationella energistatistiken är fullt tillräckligt för att identifiera lämpliga energieffektiviseringsåtgärder.

Boverket vill även lyfta fram att kommissionens förslag bland annat ställer krav på att medlemsstaterna ska fastställa mål avseende till exempel renoveringstakt, energianvändning och minskning av utsläpp av växthusgaser. Likaså att medlemsstaterna ska tillhandahålla passande åtgärder för att adressera marknadsbarriärer och stimulera nödvändiga investeringar i energirenoveringar, inklusive passande ekonomiska stödåtgärder (art. 15). Kommissionen ska granska om en medlemsstats bindande mål och åtgärder är tillräckliga. Boverket bedömer att förslaget innebär att ansvaret för handlingsplanen och dess innehåll, i jämförelse med framtagande av nuvarande renoveringsstrategier, i hög utsträckning flyttas från myndigheter till den politiska nivån.

Myndigheterna kan ta fram underlag för handlingsplanen men handlingsplanen behöver beslutas av regering och riksdag. I det beslutet ingår sannolikt även beslut om finansiering och konkreta åtgärder om energieffektivisering. Dessa beslut behöver troligen vara långsiktiga.

### **Metoden för hur energiprestanda ska fastställas behöver förtydligas**

*(Artikel 2.10-13, 4 och bilaga I)*

Metoden för hur energiprestanda ska fastställas består av flera olika delar och i flera av dessa delar har förtydliganden gjorts, vilket kan innebära att Sverige behöver se över definitionen av energiprestanda i plan- och byggförordningen (2011:338) och Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, bl.a. vad gäller primärenergifaktorer/ viktningfaktorer för olika energibärare.

Viktningfaktorer eller primärenergifaktorer?

Definitionen av primärenergifaktorer har i förslaget förtydligats. Ordet ”viktningfaktorer” som alternativ till primärenergifaktorer föreslås också tas bort. Det är därför oklart om Sverige fortfarande kan/bör använda viktningfaktorer vid fastställande av byggnadens energiprestanda, vilket behöver förtydligas.

Efter revideringen av EPBD 2018 valde Sverige att använda viktningfaktorer i stället för primärenergifaktorer vid beräkning av energiprestanda uttryckt i primärenergi. Det togs ett politiskt beslut kring detta genom Skr. 2018/19:152 och tillhörande ändringar i PBF. På grund av de förtydliganden/de ändringar som nu föreslås i direktivet kan detta politiska beslut behöva omprövas.

Tidssteg för beräkning föreslås

- Boverket anser att tidssteg inte ska användas vid fastställande av energiprestanda baserad på uppmätt energianvändning.

I nuvarande EPBD anges inga tidsintervall för beräkningar av byggnadens energianvändning. Nu föreslås tidssteg för beräkning. Förslaget nämner även tidssteg vid uppmätta värden. Det är oklart om det enbart gäller då uppmätta värden används för kalibrering av beräknade värden eller om det gäller även

när enbart uppmätta värden används vid fastställande av byggnadens energiprestanda. För att kunna analysera detta närmare behöver vi ett förtydligande från kommissionen.

### **Energideklarationssystemet**

*(Artikel 14, 16–19, 22, 24 och bilaga V och VI)*

Kommissionen föreslår i vissa delar relativt omfattande ändringar när det gäller energideklarationerna. Synpunkterna nedan utgår från de artiklar som mer direkt berör energideklarationerna. Förslag till ändringar i andra delar av energiprestandadirektivet påverkar också energideklarationerna, som till exempel definitionen av en noll-emissionsbyggnad.

Krav på information i energideklarationerna  
*(bland annat Artikel 16.1, 16.4–16.6, och bilaga V)*

- Boverket anser att medlemsstaterna i stor utsträckning ska ha möjlighet att avgöra vilka uppgifter som ska anges i en energideklaration.

Med den utgångspunkten är det därför bra att kommissionens förslag avseende krav på innehåll begränsas till vissa grundläggande uppgifter.

Krav på hur skalan för energiklassning ska utformas  
*(Artikel 16.2)*

- Boverket konstaterar att en implementering enligt kommissionens förslag kommer försvåra jämförbarheten för byggnader i Sverige, men anser samtidigt att det kan vara positivt med ökad harmonisering av hur energiklassning utformas inom EU.

Kommissionens förslag kommer medföra att den energiklassning som tillämpas i Sverige behöver ändras. Jämförbarheten bakåt i tiden kommer att försvåras och under en övergångsperiod jämförelsen mellan de byggnader som är energiklassade enligt nuvarande system och ett system implementerat enligt kommissionens förslag. Byggnader kommer i viss utsträckning få en annan energiklass.

Upprättandet av energideklaration ska föregås av platsbesök  
*(Artikel 16.3)*

- Boverket anser att det bör införas möjligheter till undantag från platsbesök.

Sverige har krav på besiktning före upprättande av energideklaration men medger samtidigt vissa undantag.<sup>3</sup> Kommissionens förslag medger inga undantag från kravet på platsbesök. Boverket anser att det finns fall där platsbesök inte är ändamålsenligt och medför onödiga kostnader.

---

<sup>3</sup> Se 6 § i förordning (2006:1592) om energideklaration för byggnader, 4 § i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om energideklaration för byggnader, BED.

Kortare giltighetstid för energideklarationer med energiklass D–G  
(Artikel 16.10)

- Boverket bedömer att kortare giltighetstid kan medföra nyttor men konstaterar samtidigt att det kommer leda till ökade administrativa kostnader. Ett större handlingsutrymme för medlemsstaterna vid fastställande av giltighetstiden och/eller vilka byggnader som ska omfattas av en kortare giltighetstid, skulle ge ökade möjligheter till en kostnadseffektiv implementering.

Kommissionen föreslår att giltighetstiden för en energideklaration ska vara fem år i stället för tio år för byggnader med energiklass D–G. Förslaget, tillsammans med möjligheten till en förenklad uppdatering efter att åtgärder vidtagits (art. 16.11), kommer öka sannolikheten för att energideklarationerna vid vart tillfälle är mer aktuella och bättre avspeglar byggnadens energiprestanda, och sannolikt också bidra till att öka drivkraften att energieffektivisera. Samtidigt medför förslaget ökade administrativa kostnader. De ökade kostnaderna bör vägas mot de nyttor som kan uppstå men också ställas i relation till andra styrmedel för att sammantaget uppnå en kostnadseffektiv styrning mot ökad energieffektivisering i byggnadsbeståndet.

Förenklad uppdatering av energideklarationerna efter att energieffektiviserande åtgärder har vidtagits  
(Artikel 16.11)

- Boverket ställer sig positiv till att medlemsstaterna ska möjliggöra förenklad uppdatering av energideklarationer och till att kommissionens förslag lämnar öppet för medlemsstaterna att avgöra hur en sådan förenklad uppdatering ska utformas.

Om undantag från kravet på energideklaration  
(Artikel 17.6)

- Boverket anser att det behövs ett förtydligande av att nuvarande undantag även fortsättningsvis kan tillämpas. Boverket anser också att nuvarande direktiv bör kompletteras med möjligheten till undantag i särskilda fall.

I nu gällande energiprestandadirektiv medges vissa undantag från kravet på energideklaration.<sup>4</sup> Nuvarande art. 12.6 gör en hänvisning till art. 4.2 som innebär att samma undantag som gäller för fastställande av minimikrav avseende energiprestanda för nya byggnader också kan tillämpas vid upprättande av energideklaration. I kommissionens förslag saknas i art. 17.6 hänvisning till art 5.3, som motsvarar nuvarande artiklar. Boverket anser därför att det behövs ett förtydligande att nuvarande undantag även fortsättningsvis kan tillämpas.

---

<sup>4</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda, med ändringar EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2018/844 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda och av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet.

Boverket vill även tillägga att nuvarande direktiv bör kompletteras med möjligheten till undantag i särskilda fall. Ur ett konsumentperspektiv fyller energideklarationen en viktig funktion vid normala överlåtelser, till exempel en vanlig försäljning av ett småhus. Vid andra mer speciella överlåtelser har Boverket erfarit att ett absolut krav på energideklaration kan tyckas onödig eller ibland till och med oskäligt, till exempel vid försäljning mellan närstående, inom koncernförhållanden, vid expropriation, vid exekutiva förfaranden, vid konkurs. I sådana särskilda situationer där det kan bedömas som oskäligt med en skyldighet att upprätta energideklaration borde medlemsstaterna ges större möjlighet att få meddela undantag.

Byggnader som ska energideklareras  
(Artikel 17.1)

- Boverket anser att syftet med tillägget i kommissionens förslag att energideklaration ska upprättas efter större renovering och vid förnyelse av hyreskontrakt kan behöva förtydligas. Boverket konstaterar också att hur begreppet ”offentliga organ” definieras och tolkas vid implementeringen i svensk rätt blir av stor betydelse för konsekvenserna av förslaget.

Boverket noterar att tillkommande krav på att upprätta energideklaration efter större renovering och vid förnyelse av hyreskontrakt enbart gäller de fall när byggnaden inte redan har en energideklaration. Under förutsättning att nu gällande undantag avseende krav på upprättande av energideklaration kan tillämpas även fortsättningsvis (se kommentar ovan), bör den praktiska konsekvensen av kommissionens förslag bli att kravet på att upprätta energideklaration i dessa fall enbart aktualiserar det krav för byggnaden som redan gäller. Mot den bakgrunden anser Boverket att ett förtydligande kan behövas om syftet med dessa tillägg.

Kommissionens förslag i art. 17.1, p.1 (b) innebär att byggnader som ägs eller används av offentliga organ oavsett storlek ska energideklareras. Borttagande av nuvarande areagräns om 500 kvadratmeter ökar omfattningen. Det tillkommande kriteriet om att byggnader som också ägs, inte bara nyttjas, ska omfattas, utökar även det omfattningen. I kommissionens förslag införs även begreppet offentliga organ. Begreppet har samma innebörd som upphandlande myndighet som finns beskrivet både i europeisk och svensk rätt.<sup>5</sup> Innebörden påverkar antalet byggnader som omfattas av kravet. Antalet kan potentiellt vara omfattande. Innebörden är i vissa avseenden otydlig och möjliga tolkningar vid implementeringen i svensk rätt bedöms bli av stor betydelse för

---

<sup>5</sup> I art. 2.5 i kommissionens förslag anges att ”public bodies” innebär ”contracting authorities” som det definieras i art. 2.1. i EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG. Upphandlande myndigheter definieras i det direktivet som statliga, regionala eller lokala myndigheter, offentligrättsliga organ eller sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller ett eller flera sådana organ. Innebörden av upphandlande myndighet i svensk rätt återfinns bland annat i 1 kap. 22 § i lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

konsekvenserna av förslaget. Det gäller exempelvis vad som är att betrakta som ett offentligt styrt organ vilket utgör en del av begreppet upphandlande myndighet.<sup>6</sup> Det är viktigt att bevaka om allmännyttan/kommunalt ägda bostadsbolag kommer ingå i tolkningen av begreppet offentliga organ, eller ifall de kan undantas då de agerar på marknadsmässiga grunder.

Datautbyte och om nationell databas för energideklarationer  
(Artikel 14 och 19)

- Boverket ställer sig positiv till åtgärder som ökar tillgängligheten till byggnadsdata och som underlättar informationsutbyte.

Boverket bedömer att det kommer finnas såväl IT-tekniska som juridiska utmaningar i att säkerställa att byggnadsägaren, hyresgästen och förvaltaren har direkt tillgång till just sin samlade byggnadsdata, och att denna data görs tillgänglig till tredje part på deras begäran. Kravet kommer medföra ökad administration för berörda myndigheter, inklusive Boverket.

Skärpta krav på det oberoende kontrollsystemet  
(Artikel 24 och bilaga VI)

- Boverket ställer sig positiv till en ökad ambitionsnivå när det gäller kvalitetskontroll men avstyrker ett krav på platsbesök. Boverket förespråkar att medlemsstaterna ska få avgöra om, och i sådana fall i vilken omfattning, platsbesök ska tillämpas som en del av kontrollsystemet. Boverket anser också att det behöver införas ökat handlingsutrymme för medlemsstaterna att utforma de kontroller som ska genomföras.

I bilaga II, p.1, i nu gällande direktiv anges att kontrollen ska grundas på tre beskrivna alternativ, eller på likvärdiga åtgärder. I kommissionens förslag stryks detta och ersätts med mer specificerade krav, som återges i förslaget bilaga VI. I bilaga VI, p.1, ställs krav på platsbesök och, genom att specificera vad en definition av en giltig energideklaration ska säkerställa, vilka typer av kontroller som ska utföras. I p.2 beskrivs vidare bland annat hur urvalet av energideklarationer för kontroll ska genomföras.

Boverket bedömer att kommissionens förslag kan komma att innebära att Boverket, eller den organisation som ansvaret eventuellt delegeras till, behöver genomföra i storleksordningen cirka 800–1000 platsbesök per år som en del av kontrollsystemet. Bedömningen utgår från att det upprättas cirka 80 000–100 000 energideklarationer per år, att det slumpvisa urvalet behöver omfatta cirka 10 procent av de årligt upprättade energideklarationerna, tillsammans med kommissionens förslag att 10 procent av det slumpvisa urvalet ska besökas på plats. Boverket bedömer att kostnaderna för ett kontrollsystem med platsbesök i denna omfattning kan komma att överstiga nyttan, och att det kan

---

<sup>6</sup> Innebörden av offentligt styrt organ beskrivs i 1 kap. 18 § i lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

finnas mer kostnadseffektiva tillvägagångssätt att säkerställa och främja ökad kvalitet på energideklarationerna.

En energideklaration upprättas av en oberoende certifierad energiexpert. Regelverket i Sverige ställer krav på ett föregående platsbesök, med vissa undantag. Med de krav som ställs på kompetens och oberoende bör de certifierade energiexperterna, och de platsbesök dessa genomför, ses som en integrerad del av de åtgärder medlemsstaterna genomför för att säkerställa god kvalitet på energideklarationerna. Det, tillsammans med att myndigheten begär in och genomför utökad granskning av det underlag som ligger till grund för registrerade uppgifter i de energideklarationer som blir föremål för kontroll genom det slumpmässiga urvalet, är sannolikt mer kostnadseffektivt och ändamålsenligt än kommissionens förslag.

Boverket vill även lämna följande synpunkt. Fastställande av energiprestanda kan baseras antingen på beräknad eller på uppmätt energi, vilket tydliggörs genom kommissionens förslag i bilaga I, p.1, stycke 2. Kommissionens förslag enligt bilaga VI, p.1, tycks i hög grad utgå från en metodik där fastställandet av energiprestanda baseras på beräkning. De delar som en definition av en giltig energideklaration ska säkerställa, p.1 a) – d), och som därmed styr hur kontrollerna ska genomföras, medger samtidigt inga undantag. I Sverige är huvudregeln att energiprestandan i energideklarationen ska fastställas baserat på uppmätt energi. Kraven som ställs genom p.1 a) – d) bedöms inte i alla fall vara ändamålsenliga eller tillämpliga i relation till en sådan metodik, särskilt d). Boverket anser därför att det behöver införas ökat handlingsutrymme för medlemsstaterna att utforma de kontroller som ska genomföras, motsvarande den som finns i nuvarande direktiv, och att bilaga VI ändras så att de metoder för fastställande av energiprestanda som anges i bilaga I, p.1 behandlas på lika sätt.

### **Renoveringspass**

*(Artikel 10 och 22)*

- Boverket anser att det finns behov av förtydligande när det gäller kraven på den expert som ska utfärda renoveringspass.

Enligt kommissionens förslag ska medlemsstaterna införa och tillhandahålla ett system för renoveringspass (art. 10). Krav ställs på att en byggnadsägare ska följa stegen i ett renoveringspass i de fall byggnadsägaren tar del av offentligt ekonomiskt stöd för stegvis djup renovering (art. 15.11). Förslaget innefattar således inget generellt krav på byggnadsägare att låta upprätta renoveringspass. Vidare anges i kommissionens förslag att renoveringspasset ska utfärdas av kvalificerad och/eller certifierad expert, och att medlemsstaterna ska etablera ett oberoende kontrollsystem för renoveringspass (art. 22).

Boverket bedömer att det kan vara lämpligt att koppla en oberoende kvalificerad eller certifierad expert till renoveringsprojekt som erhåller ekonomiskt stöd från det offentliga. Enligt kommissionens förslag ska renoveringspasset ”utfärdas” av en kvalificerad och/eller certifierad expert, vilket Boverket tolkar inte



utesluter exempelvis ett tillvägagångssätt där byggnadsägare tar fram förslag på renoveringspass enligt art. 10 och som experten sedan granskar och godkänner.

Boverket anser att det finns behov av ett förtydligande när det gäller krav på experten. Art. 10, p.3 (a) anger att renoveringspass ska utföras av kvalificerad ”och” certifierad expert; art. 22, p.1 anger kvalificerad ”eller” certifierad expert. Det förra indikerar att kvalificerad och certifierad likställs, det senare att det görs en åtskillnad. Innebörden kan ha betydelse vid en framtida implementering.

### **Global warming potential (GWP)**

*(Artikel 7.2 och bilaga III)*

- Boverket är positivt till införande av krav på beräkning av GWP, men anser samtidigt att det bland annat krävs möjlighet till att kunna undanta fler byggnader från kravet och att kommissionens förslag gällande reglering av metodik, inklusive krav på beräkningsverktyg, behöver ändras.

Kommissionen föreslår genom art. 7.2 och bilaga III att krav införs på beräkning av GWP ur ett livscykelperspektiv och att indikatorn redovisas i energideklarationerna. Boverket anser att det är av stor vikt att livscykelperspektivet introduceras och särskilt att klimatutsläpp under byggskedet uppmärksammas (modul A1–A5 enligt EN 15978), som tillsammans med klimatutsläpp från energianvändning i användningsskedet (modul B6) utgör den absoluta merparten av klimatutsläppen som sker under en byggnads livscykel.

Mot bakgrund av att livscykelperspektivet kan förväntas få större och större betydelse, tillsammans med att Sverige har kommit långt i arbetet med regler om klimatpåverkan från byggnader<sup>7</sup>, lämnas förhållandevis detaljerade synpunkter på kommissionens förslag i denna del.

Utöver att Sverige redan har infört krav på klimatdeklaration av byggnader så har Boverket även tagit fram en färdplan<sup>8</sup> med förslag på den fortsatta utvecklingen av klimatdeklarationerna, inklusive förslag på införande av gränsvärden. Boverkets förslag är att klimatdeklarationen framöver omfattar hela livscykeln och i princip hela byggnaden, men att gränsvärden enbart bör omfatta byggskedet. I färdplanen har Boverket utgått från EN 15978 och även tagit hänsyn till Level(s). Boverket bedömer att kommissionens förslag enligt art. 7.2 och

---

<sup>7</sup> Regler om klimatdeklaration finns i lag (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader, förordning (2021:789) om klimatdeklaration för byggnader och Boverkets föreskrift (2021:7) om klimatdeklaration för byggnader. Samtliga regler trädde i kraft 1 januari 2022.

<sup>8</sup> Utveckling av regler om klimatdeklaration av byggnader - Förslag på färdplan och gränsvärden (2020:13, Boverket). Engelsk version: Regulation on climate declarations for buildings - proposal for a roadmap and limit values (2020:28, Boverket).

bilaga III åtminstone övergripande ligger i linje med förslagen i Boverkets färdplan, men vill framföra nedanstående synpunkter.

Hänvisningen till EN 15978

- Boverket anser att det ska vara möjligt för medlemsstaterna att göra avsteg från EN 15978.

Enligt bilaga III i kommissionens förslag ska val av data, definition av scenarier och beräkningar genomföras i enlighet med EN 15978. Boverket har i förslaget på klimatdeklarationens fortsatta utveckling utgått från en byggnads livscykel enligt EN 15978 men har samtidigt baserat på utredningar gjort ett urval av moduler som bör ingå i en klimatdeklaration. Boverket anser att en klimatberäkning ska utgå från standarden men samtidigt att det ska vara möjligt för medlemsstaterna att göra avsteg där det utifrån nationella förutsättningar är befogat och ändamålsenligt. Boverket tolkar kommissionens formulering ”i enlighet med EN 15978” att sådana val är möjliga.

Hänvisningen till Level(s)

- Boverket anser att medlemsstaterna ska ha möjlighet att göra avsteg från Level(s).

Hänvisningen till Level(s) och indikatorn 1.2 är formulerat som en strikt reglering som inte tycks ge medlemsstaterna något handlingsutrymme. I Level(s) beskrivs vilka byggdelar som ska ingå som miniminivå. Beskrivningen av byggdelar i Level(s) skiljer sig från byggdelar som omfattas i de svenska reglerna för klimatdeklaration, både så som reglerna har införts den 1 januari 2022 och i förhållande till vad Boverket föreslår i färdplanen för den fortsatta utvecklingen av regelverket. Den viktigaste skillnaden bedöms gälla ”external works”. Level(s) inkluderar byggdelar även utanför själva byggnaden som exempelvis dräneringssystem, asfaltering, staket, och så vidare. Level(s) har alltså ett fastighetsperspektiv. De svenska reglerna har ett byggnadsperspektiv, där dessa delar inte ingår. Boverket bedömer att det inte är lämpligt med ett fastighetsperspektiv då det berör fysisk planering som är kommunens ansvarsområde men även eftersom det innebär en stor administrativ börda att inkludera dessa delar. Om klimatpåverkan från markarbeten skulle inkluderas, vilket påverkas av markförutsättningarna på en given plats, innebär det en lagstiftning som kan komma att påverka lokaliseringen av byggnader. Det är inte självklart att Sverige vill att just regelverket för klimatdeklaration ska användas som medel att styra lokaliseringen av byggnader. Boverket anser att en medlemsstat ska ha möjlighet att göra avsteg från Level(s) när det utifrån nationella förutsättningar är motiverat.

Krav på beräkningsverktyg

- Boverket anser att direktivet inte ska innehålla krav på beräkningsverktyg för klimatberäkningar.

I kommissionens förslag anges bland annat att beräkningsverktyg ska uppfylla minimumkriterier enligt Level(s) gemensamma ramverk. Innebörden av förslaget är otydlig, exempelvis om, och sådana fall i vilken omfattning, detta innebär en kravställning på metodik för klimatberäkning. Boverket anser att det beräkningsverktyg som används för en klimatberäkning ska uppfylla krav enligt nationell lagstiftning, det vill säga enligt de systemgränser och den metodik som Sverige har fastslagit i regelverket om klimatdeklaration.

## Övriga kommentarer

Boverket anser att:

- Medlemsstaterna ska få avgöra var och hur redovisningen av GWP ska ske.
- Det behöver finnas möjlighet att undanta fler byggnader än vad som följer av kommissionens förslag.
- Definitionen av ”användbar golvarea” får inte begränsa medlemsstaternas möjligheter att närmare definiera begreppet i nationell lagstiftning, exempelvis i form av bruttoarea (BTA) eller uppvärmd area ( $A_{temp}$ ).

Kommissionens förslag innebär krav på att en numerisk indikator redovisas i en energideklaration uppdelat för varje livscykelkedje, det vill säga (enligt EN 15978) för produktskede (modul A1–A3), bygg- och produktionsskede (modul A4–A5), användningsskede (modul B1–B7) och slutskede (modul C1–C4). Vid en redovisning i en energideklaration bör det vara möjligt för medlemsstaterna att avgöra om redovisning ska ske uppdelat på olika skeden eller totalt för hela livscykeln. Boverket anser också att medlemsstaterna ska få avgöra var redovisningen ska finnas. I Sverige ligger ansvaret på att göra en klimatdeklaration på byggherren enligt regelverket om klimatdeklaration. Byggherren har ansvaret att registrera uppgifter i en klimatberäkning för nya byggnader i Boverkets register för klimatdeklaration för att kommunen ska kunna meddela slutbesked. Flexibilitet och valmöjlighet i denna fråga skulle kunna ge Boverket bättre möjligheter till samordning mellan klimatdeklarationerna och energideklarationerna och utforma lösningar som håller nere administrativa kostnader så att registrering av uppgifter inte behöver lämnas vid flera tillfällen. En klimatdeklaration lämnas före slutbesked medan en energideklaration lämnas senast två år efter det att byggnaden tagits i bruk.

Enligt kommissionens förslag ska klimatpåverkan fördelas per kvadratmeter ”användbar golvarea”. Användbar golvarea införs som ny definition i artikel 2. Det är viktigt att definitionen inte begränsar Sveriges möjligheter att närmare definiera begreppet i nationell lagstiftning, exempelvis i form av bruttoarea (BTA) eller uppvärmd area ( $A_{temp}$ ). BTA används i klimatdeklarationerna.

Artikel 7.2 anger att GWP ska redovisas i energideklarationer för alla byggnader från och med den 1 januari 2030. Boverkets tolkning är därför att GWP ska beräknas för alla byggnader som omfattas av krav på energideklaration. I det svenska regelverket för energideklaration finns det idag vissa undantag. Undantagen skiljer sig delvis från undantagen i det svenska regelverket för klimatdeklaration.<sup>9</sup> Eftersom det är inom regelverket för klimatdeklaration som GWP beräknas av byggherren enligt svensk rätt kommer kravet i kommissionens förslag innebära en styrning av vilka byggnader som ska omfattas av regelverket för klimatdeklaration. Boverket vill särskilt lyfta fram undantaget för en

---

<sup>9</sup> Se 5 och 6 §§ i lag (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader, och 4 § i förordning (2021:789) om klimatdeklaration för byggnader, och 2 § i förordning (2006:1592) om energideklaration för byggnader.

byggherre att upprätta eller ge in en klimatdeklaration som är en fysisk person och som på annat sätt än i näringsverksamhet uppför en byggnad. Detta omfattar framförallt privatpersoner som uppför småhus för vilka upprättande av en klimatdeklaration skulle bli för betungande och kostsamt.<sup>10</sup> Likaså finns det undantag från skyldigheten att upprätta klimatdeklaration för vissa särskilt namngivna byggnadsägare. Boverket anser mot bakgrund av ovanstående att kommissionens krav på att beräkna och redovisa GWP behöver medge möjlighet till fler undantag än vad som gäller enligt regelverket för energideklaration.

### **Tekniska installationssystemet**

#### *(Artikel 11)*

- Boverket anser att krav på kostnadsoptimalitet för enskilda komponenter inte ska kunna komma i konflikt med funktionskrav på energiprestanda.

Den föreslagna artikel 11 är en sammanslagning av artikel 8.1 och 8.9 i gällande direktiv. Till detta tillförs nya delar. Ändringarna är medlemsstaterna ska ha systemkrav på lämplig dimensionering, korrekt installation och korrekt styrning och injustering även i nya byggnader, inte enbart befintlig bebyggelse som i det gällande direktivet. Det föreslås också att delarnas prestanda åtminstone ska vara på kostnadsoptimal nivå. Detta står delvis i konflikt med funktionskrav som ger en större frihet vid konstruktionen av byggnaden och dess installationer.

Förslaget innehåller även möjlighet för medlemsstaterna att ställa krav på växthusgasutsläpp under driftfasen eller på bränslet såvida det inte utgör ett handelshinder. Detta är enligt skäl 14 ett förtydligande att medlemsstaterna kan förbjuda värmepannor för fossila bränslen. I skälet talas om detta i samband med renoveringsplan och investeringsstöd, men ingen precisering om det även kan gälla befintliga installationer.

Krav på självreglerande anordningar för temperaturen för rum i nya byggnader, och dokumentation av prestandaförbättringar vid vissa förbättringar av det tekniska installationssystemet kvarstår från det gällande direktivet.

Byggnader som uppfyller kraven på en nollutsläppsbyggnad ska förses med utrustning för mätning och reglering av inomhusklimatet. Boverket ställer sig positiv till direktivförslaget om mätning och reglering av inneklimatet, vilket innebär en ökad uppmärksamhet på inomhusmiljön i byggnader.

### **Laddinfrastruktur inklusive cykelparkering**

#### *(Artikel 12)*

- Boverket avstyrker samtliga förslag om att ändra de retroaktiva kraven på mobilitet för lokaler.

---

<sup>10</sup> Se Regeringens proposition 2020/21:144 Klimatdeklaration för byggnader.

- Boverket avstyrker samtliga förslag om att reglera antalet cykelparkeringar i direktivet för byggnaders energiprestanda.
- Boverket avstyrker förslagen att ändra kraven på tomrör eller motsvarande till att kablar ska dras fram på samtliga platser där det ställs krav på förberedelse för laddning.
- Boverket avstyrker förslaget om undanröjande av hinder för laddning i sin nuvarande utformning.

Sänkt gräns för när elektromobilitet krävs  
(Artikel 12 punkt 1, 4a)

Boverket har inget att invända mot att nivån för när åtgärder krävs, för nya byggnader och vid större renovering, ändras till tre parkeringsplatser för bostäder och fem parkeringsplatser för lokaler jämfört mot dagens tio. Detta under förutsättning att övriga förslag om pre cabeling, cykelparking och ökat antal förberedda platser för lokaler inte genomförs då antalet i så fall bör vara oförändrat.

Krav på cykelparkering  
(Artikel 12 punkt 1c, 2, 4b)

Boverket avstyrker samtliga förslag om att reglera antalet cykelparkeringar i direktivet för byggnaders energiprestanda.

Antalet cykelparkeringar påverkar inte byggnadens energiprestanda och borde därmed ligga utanför direktivets tillämpningsområde. Att reglera antalet cykelparkeringar i förhållande till antalet bilparkeringar förefaller också som en omväg om man vill säkerställa förbättrade möjligheter för cyklister. I 8 kap. 9 § 4 punkten plan- och bygglagen finns krav på att parkering för fordon ska anordnas på tomten eller i närheten av den i skäligen omfattning. Vad som är skäligen omfattning avgörs av kommunerna. Fordon kan avse både bilar och cyklar.

Retroaktiva krav mobilitet för lokalbyggnader  
(Artikel 12 punkt 2)

Boverket avstyrker samtliga förslag om att ändra de retroaktiva kraven på mobilitet. Att öka antalet laddningspunkter för lokaler från en (1) oavsett antalet parkeringsplatser till en på tio är ett mycket långtgående och kostsamt förslag. Mot bakgrund av att den huvudsakliga laddningen av elbilar normalt förväntas ske nattetid i närhet av hemmet är nyttan av förslaget också tveksamt. Är det exempelvis rimligt att ett större köpcentrum där de flesta parkerar en kortare stund ska tvingas installera ett hundratal laddningspunkter om de har 1000 parkeringsplatser.

Boverket ifrågasätter när det gäller krav på installation av laddningspunkter att de retroaktiva kraven ska vara många gånger högre än kraven vid uppförande av nya byggnader där bara en laddningspunkt krävs oavsett antal parkeringsplatser. Kravet på offentliga byggnader är inte heller formulerat så att det gäller

utöver kraven för andra lokaler utan kan uppfattas ha lägre krav och längre genomförandetid.

Att skjuta de redan implementerade retroaktiva kraven framåt i tiden genom nya krav med andra genomförandetider ger också en minskad trovärdighet till regleringen och tvingar medlemsländerna att dra tillbaka redan genomförda regler.

Förslag på att ändra ledningsinfrastruktur (ducting) till pre-cabeling  
(Artikel 12 punkt 1b, 2, 4)

Boverket avstyrker förslagen att ändra kraven på tomrör eller motsvarande till att kablar ska dras fram på samtliga platser där det ställs krav på förberedelse för laddning.

I vilken mån samtliga platser i ett garage eller på en tomt i framtiden kommer att användas till laddning och vilka effektbehov som då krävs råder i dag stora osäkerheter kring. Att kräva framdragning av energikrävande kopparkablar till samtliga platser utgör förutom kostnaden en onödig miljöbelastning. Att däremot ha tomrör som underlättar framtida installationer är en rimlig nivå, vilket också konstaterats i Boverkets konsekvensutredning om eventuellt utökade kravnivåer från september 2020.

Undantag för cyklar  
(Artikel 12 punkt 3)

Om krav på cykelparkering inte stryks helt bör möjligheten till undantag utökas till att gälla även bostadshus. Det kan finnas bostadshus, exempelvis trygghetsboende för äldre eller studentlägenheter avsedda för en person där två cykelparkeringar per lägenhet inte är nödvändigt.

Undanröjande av hinder för laddning  
(Artikel 12 punkt 8)

Boverket avstyrker förslaget i sin nuvarande utformning. Särskilt gäller det förslaget på att undanröja regler om att det inte ska krävas tillstånd av hyresvärd eller andra delägare för att en hyresgäst ska få installera laddningspunkter för eget bruk.

En sådan ordning kan dels strida mot grundlagens egendomsskydd och är dessutom i praktiken omöjlig då inkoppling på elnätet i byggnaden alltid kommer kräva att fastighetsägaren accepterar det, att det finns system för vem som ska debiteras elförbrukningen och att tillräcklig kapacitet och effekt finns i byggnaden m.m.

**Byggnaders smarta beredskap, SRI**  
(Artikel 13)

Artikel 13 utgår från artikel 8.10 i gällande direktiv om framtagandet av en frivillig unionsgemensam metod för bedömning av en byggnads smarta beredskap (Smart Readiness Indicator SRI). Ändringarna i förslaget är att det blir ett

obligatoriskt krav på smarthetsbedömning för byggnader som inte är bostäder och där den nominella effekten överstiger 290 kW. Delegerade akter för detta ska vara beslutade senast den 31 december 2025. Här skiljer sig ordvalet något från den föreslagna artikel 20 om inspektioner. I artikel 20 talas inte om kombinerade system som i den gällande direktivet. För övriga byggnader kvarstår lydelsen om frivillig bedömning av byggnadens smarta beredskap.

Boverket bedömer att det är möjligt att smarthetsbedömningen i berörda byggnaderna kan ingå i energideklarationer<sup>11</sup>. Det framstår som om krav på en bedömning av byggnadens smarta beredskap ska göras i byggnader där styr- och reglersystemet har funktionskrav som gör att de är undantagna från inspektion av uppvärmnings- och luftkonditioneringsystem, se artikel 20.

### **Inspektioner**

*(Artikel 20)*

- Boverket anser att förändringar i inspektionssystemet inte ska förhindra att etablerade kontrollsystem kan leva vidare, exempelvis obligatorisk ventilationskontroll OVK.

Ändringarna i förslaget är i huvudsak att kraven skärps när styr- och reglersystem med en given kapacitet/funktion ska vara installerade, inspektionsintervall, separata inspektionsprotokoll för system i bostäder och i byggnader som inte är bostäder, och möjlighet att ha olika intervall för inspektion av system i bostäder och i lokalbyggnader. Det ställs även krav på inspektion av ventilationssystem utan att dessa ska vara kombinerade i med uppvärmnings- eller luftkonditioneringsystem. Den tidigare formuleringen om ventilationssystem kombinerade med uppvärmnings- eller luftkonditioneringsystem är borttaget i förslaget. Detta krav ställs inte i gällande direktiv. Boverket ställer sig i stort positivt till ändringarna i förslaget. Bedömningen är att några punkter kan kräva dock en närmare analys för ett slutligt ställningstagande.

Kravet i det gällande direktivet på att alla system med en nominell effekt över 290 kW i byggnader som inte är bostäder 2025 ska ha styr- och reglersystem med givna funktioner finns i 3 kap. 15 § PBF. Förslaget är att denna gräns sänks till 70 kW 2030. Det innebär att alla system som omfattas av kravet på inspektioner ska ha ett styr- och reglersystem som medger undantag från inspektioner 2030. För bostäder gäller ett något mildare krav på styr- och reglersystem. I gällande direktiv är lydelsen att medlemsstaterna får införa ett sådant krav. I förslaget ska medlemsstaterna införa ett sådant krav på styr- och reglersystem för nya bostäder och bostadshus där en ”major renovation” genomförs den 1 januari 2025. Om det föreslagna kravet gäller färdigställda bostäder så

---

<sup>11</sup> se skäl 7 i KOMMISSIONENS DELEGERADE FÖRORDNING (EU) 2020/2155 av den 14 oktober 2020 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU genom inrättande av ett frivilligt gemensamt system inom Europeiska unionen för betygsättning av byggnaders smarta beredskap, och artikel 5 i KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) 2020/2156 av den 14 oktober 2020 om närmare uppgifter om det tekniska tillvägagångssättet för en ändamålsenlig tillämpning av ett frivilligt gemensamt unionssystem för betygsättning av byggnaders smarta beredskap



omfattas även bostäder som idag är på planeringsstadiet av det föreslagna kravet.

Det tätare intervallet på fem år är i överensstämmelse med förslaget om energideklarationers giltighetstid på maximalt fem år. Kostnaden för energideklarationer skulle öka men direktivförslaget innehåller även att kravet på styr- och reglersystemets funktioner krävs då effektgränsen sänks. Detta medger även undantag för inspektioner. System med en effekt överstigande 290 kW föreslås inspekteras med maximalt två års intervall. Detta passar i dagsläget inte med energideklarationernas föreslagna giltighetstid men en outredd möjlighet skulle vara att utnyttja det inspektionsprotokoll som idag används vid inspektioner av system i byggnader som inte omfattas av krav på energideklarationer.

Dock är det oklart om inspektioner av ventilationssystem kolliderar/överlappar med separata inspektioner av ventilationssystem, till exempel obligatorisk ventilationskontroll OVK. Direktivet bör här ge flexibilitet hur ventilationssystem inspekteras. Det är olyckligt om direktivets lydelse inte skulle möjliggöra att etablerade kontrollsystem kan behållas.

Det behövs en även en närmare undersökning om de nya kraven i artikeln kan påverka vilken behörighetsklass som energiexperten behöver för att kunna utföra inspektioner. Idag kan energiexperter med normal behörighet genomföra en del av inspektionerna.

I detta ärende har Generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit expert energi Mikael Näslund. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, enhetschef Lena Hagert Pilenås, nationalekonom Linda Lagnerö, jurist Emma Svensson, utredare Erik Olsson och ingenjör Lin Liljefors deltagit.

Anders Sjelvgren  
Generaldirektör

Mikael Näslund  
expert energi

Kopia till:

[i.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:i.remissvar@regeringskansliet.se)

[ie.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ie.remissvar@regeringskansliet.se)

[katarina.handel@regeringskansliet.se](mailto:katarina.handel@regeringskansliet.se)

[lars.arell@regeringskansliet.se](mailto:lars.arell@regeringskansliet.se)