



Datum 2022-02-08
Diarienummer 1547/21

Till: Infrastrukturdepartementet
ie.remissvar@regeringskansliet.se
katarina.handel@regeringskansliet.se

Dnr: I2021/03358

Göteborgs Stads svar på remiss från Infrastrukturdepartementet - Förslag till revidering av EU-direktivet om byggnaders energiprestanda

Generella kommentarer

Göteborgs Stad vill uppmärksamma att utgångspunkten i direktivet, att det finns en direkt koppling mellan energiprestanda och klimatpåverkan från bebyggelsen, inte stämmer för Sverige. Redan i dokumentets andra stycke anges: *“The proposal is particularly important because buildings account for 40% of energy consumed and 36% of energy-related direct and indirect greenhouse gas emissions”*. De direkta utsläppen från uppvärmningssektorn är låga, och de indirekta utsläppen från elproduktion minskar i takt med att det nordeuropeiska elsystemet avvecklar sitt fossilberoende. Inom ramen för Fossilfritt Sverige har den samlade uppvärmningsbranschen åtagit sig att bli helt fossilbränslefri till 2030, och till 2045 kunna leverera negativa koldioxidutsläpp. Det gör att energieffektivisering måste motiveras på ett annat sätt än för byggnader som försörjs med fossila bränslen, och det leder till delvis andra prioriteringar.

Den största utmaningen för en hållbar, klimatneutral uppvärmningssektor i Sverige är att hantera de stora svängningarna i utomhustemperatur i vårt klimat. De allra flesta fjärrvärmesystemen har en basproduktion som är både klimatneutral och mycket resurseffektiv, oftast biokraftvärme, industriell spillvärme, energiåtervinning från avfall, eller en kombination av dessa. Däremot behöver denna kapacitet kompletteras med annan produktion när det blir riktigt kallt. Då används dyrare bränslen, även fossila - även om dessa är på väg att fasas ut. På motsvarande sätt är det vanligt att elvärmda byggnader, oftast villor, har någon form av värmepump. Värmepump ger en bra värmefaktor under årets flesta timmar men klarar inte alltid att täcka hela effektbehovet då det är kallt. Detta gör att den avgörande parametern för en byggnads belastning på energisystemet snarare är effektbehovet än det årliga energibehovet. Direktivet saknar detta perspektiv nästan helt.

Vidare bör energikraven vara teknikneutrala med avseende på uppvärmningssystem. En byggnad är oftast tänkt att stå i åtminstone ett århundrade, och kan byta uppvärmningsform

flera gånger under den tiden. Då är det viktigt att inte energiprestandakraven låser in byggnaden i något enskilt uppvärmningssystem. Därför borde direktivet fokusera uteslutande på själva byggnadens egenskaper och inte hur energitillförseln sker.

Detaljerade synpunkter

Art 1.1

Enligt branschens färdplan inom Fossilfritt Sverige kommer uppvärmningssektorn i sin helhet vara "Zero Emission" redan 2030. Om målet i färdplanen uppnås minskar direktivets relevans i Sverige, vad gäller just växthusgasutsläpp. Då man kan förutspå att fossila utsläpp kommer att minska bör direktivets syfte breddas till andra värden som exempelvis resurseffektivitet och resiliens. Medlemsstaterna bör tillåtas att implementera direktivet så att de nationella behoven uppfylls.

Art 2.3

Att fjärrvärmens ingår i definitionen av ZEB i Art 2.2 är avgörande för den svenska uppvärmningssektorn. Fjärrvärmens har möjliggjort att uppvärmningssektorn redan brutit fossilberoendet, och den ~~extremt~~ höga resurseffektivitet som användning av spillvärme och restprodukter innebär. Göteborgs Stad anser att fjärrvärmens på motsvarande sätt även bör ingå i definitionen av "nearly-zero energy building" i Art 2.3.

Art 7 och bilaga III Zero emission buildings

Trots att byggnader enligt denna nya definition ska ha ett mycket litet energibehov, så innebär det för Sverige en kravställning på en maximal energiprestanda som ligger i nivå med dagens BBR avseende flerbostadshus. I nyproduktion anser staden att nivån kan skärpas åtminstone 10 procent, vilket är en nivå som stadens bostadskoncern och andra aktörer underskrider på ordinarie basis redan idag. Dock innebär kravet en mycket kraftig skärpning vad gäller småhus. Direktivet bör liksom BBR beakta skillnaden i förutsättningar för en liten och stor byggnad. Staden ställer sig frågande till att direktivet tillåter en högre energianvändning i kontorsbyggnader än i bostadshus. Detta bör ses över då den svenska erfarenheten och regleringen istället är den motsatta.

Göteborgs Stads ställer sig även frågande till systemsynen vad gäller tillförd energi. Det är bra att direktivet håller isär energibehovet och tillförd energi, till skillnad från dagens BBR, som tillåter att förnyelsebar energi som produceras på fastigheten (till exempel av solceller) får tillgodoräknas om den nyttjas som fastighetsenergi. Detta ger ett mer korrekt likriktat fokus på byggnadens prestanda. Det är positivt att fjärrvärme/kyla lyfts fram som ett lokalt producerat energilag som uppfyller direktivet. Däremot ifrågasätter staden den starka styrningen mot lokal produktion. Idag finns ett välutbyggt elnät där det finns stora fördelar att betrakta systemnyttan ur ett vidare perspektiv, och att det många gånger kan vara mer klimatpåverkande att bygga upp nya lokala produktionssystem än att nyttja de som finns på ett optimalt sätt. Direktivet bör istället fokuserade på effektbegränsning och effektstyrning samt mycket låg klimatpåverkan som styrmedel istället för att energibalansen ska vara noll på lokal nivå.

Artikel 8–10, 15, 16.2 Befintliga beståndet

Göteborgs Stad ställer sig tveksam till att hela det befintliga beståndet ska renoveras och effektiviseras så att det har samma energiprestanda som nya byggnader. Det saknas en systemanalys som visar att detta är vad som krävs för ett hållbart energisystem och att åtgärden är den bästa åtgärden för att hålla klimatpåverkan så låg som möjligt. Dels kommer det vara mycket kostsamt och i många fall inte möjligt att uppnå. Risken är att det blir en styrning mot icke resurseffektiva åtgärder; i vissa fall att funktionella byggnader rivs och ersätts med nya, då detta blir det mest kostnads- och energieffektiva alternativet, samtidigt som klimatpåverkan från uppförandet av den nya byggnaden långt ifrån kan motivera den minskade driftenergin.

Ett uttalat syfte med utformningen av Art 16 är att försäkra sig om att varje medlemsland åtar sig en likvärdig utmaning för uppgradering av byggnadsbeståndets energiprestanda. Göteborgs Stad anser inte att det är rimligt att definiera energiklass G som de 15 procent sämsta byggnaderna. Eftersom kriterierna för Minimum Energy Performance utgår från energiklassningar kommer i så fall 15 procent av byggnaderna i Sverige tvingas renoveras, oavsett nivåerna på dess absoluta prestanda. Även de lägre nivåerna i klassningen måste utgå från absoluta nivåer, (med hänsyn taget till klimatförhållanden) på samma sätt som i definitionen av ZEB i Annex III.

Staden ifrågasätter alltså att alla länder ska effektivisera samma andel av bebyggelsen (de sämsta 15 procent i flera steg), då utgångsläget för bebyggelsens energiprestanda skiljer sig kraftigt åt mellan olika länder. Sverige har kommit relativt långt i att energieffektivisera det befintliga beståndet, och då blir det mer av finjustering och samplanering av andra behov som möjliggör resurseffektiv energieffektivisering om man ser på hela beståndet, inte nödvändigtvis de sämsta byggnaderna. Samtidigt har Sverige ett energisystem som har relativt låg klimatpåverkan och nivån för vilka åtgärder som är effektivast ur klimathänseende behöver många gånger beaktas utifrån en lokal kontext. Staden anser därför att varje land friare bör kunna staka ut vägen för att uppnå en viss lägsta energiprestandanivå, som bör vara något lägre än för nya byggnader och hänga samman med energibehovet i hela beståndet och inte bara styra på varje enskild byggnad, där de lokala förutsättningarna för klimatneutralitet beaktas.

Att med huvudsyftet att minska klimatpåverkande utsläpp genom att driva på renovering av byggnader baserat på dess energianvändning - riskerar att slå fel. För att nå framgång i detta krävs först och främst att ett nära samband mellan använd energi i byggnaden och klimatpåverkande utsläpp existerar -vilket långtifrån alltid är fallet. Att påtvinga renovering av de byggnader där energianvändningen är högst snarare än de byggnader där potentialen är störst riskerar att öka en förtida rivning och ersättning. Klimat- och resurspåverkan från byggnationsfasen kan då bli större än vad man kan tillgodoräkna sig från den minskade energianvändningen.

Att definiera ”Energy Performance”- klasserna enbart relativt det nationella byggnadsbeståndet och sedan driva fram renovering baserat på detta leder inte till ”comparable efforts across Member States”. Sambandet mellan medel och ansträngning investerade i energieffektiviserande åtgärder och uppnått resultat är inte linjärt. Då det är förenat med betydligt större ansträngning att effektivisera en redan medelpresterande byggnad gentemot en mycket dåligt presterande, kommer de länder som redan arbetat aktivt med effektivisering inom byggnadsbeståndet att missgynnas och tvingas bära en större kostnad för mindre uppnådd nytta.

Art 12 Laddinfrastruktur för elbilar

Göteborgs Stad är negativ till förslagen om miniminivåer för laddinfrastruktur. Marknaden för elfordon, och därmed laddning, är i stark utveckling och tjänar inte på denna typ av detaljreglering. Följden kan bli att resurser allokeras till fel ställen, vilket kan fördröja en övergång till eldrivna fordon.

Staden anser inte att direktivet ska detaljstyra att kabeldragning ska göras för elbilsaddning i ny- och ombyggnation. Det tidigare kravet på att dra förberedande kanalisation räcker för att uppnå syftet; att det enkelt ska gå att installera elbilsaddplatser den dag då behovet finns. Att tvingande redan i projektskedet även dra kablar där bedömningen görs att det kommer att dröja innan behovet finns - kan innebära onödiga och felprioriterade investeringskostnader.

Direktivet föreskriver både ”smart charging” och möjlighet till ”simultaneous use of the expected number of charging points”. Smart laddning handlar i grunden om att sprida ut laddandet så jämnt som möjligt över den tid som finns till förfogande, och innebär att fordonen samsas om den tillgängliga potentialen genom att på olika sätt turas om att ladda.

Annex 1.1

Göteborg Stad anser att energikraven bör vara teknikneutrala avseende val av uppvärmningssystem. Därför bör energiprestanda bestämmas av hur mycket energi en byggnad behöver, oberoende av tillförselsystem eller fastighetsnära produktion.

Vanligen benämns detta Använd Energi. Att detta inte kunnat genomföras i Sverige beror enligt Boverket på utformningen av Annex I i EPBD. Det är därför angeläget att revideringen av direktivet görs på ett sätt som gör det möjligt för Sverige att tillämpa ändamålsenliga definitioner. Ett konkret förslag på formulering av slutet på fjärde stycket:

”The methodology applied for the determination of the energy performance of a building shall be transparent and open to innovation, in order to address the specific challenges in each Member States’ situation, and to maintain a level playing field for competing supply technologies”

Definitionen offentligt ägda byggnader

Göteborgs Stad tolkar att intentionen i direktivet, liksom i tidigare versioner, avseende offentligt ägda byggnader är att primärt omfatta lokalfastigheter och inte bostadshus. Det är en unik företeelse att, som Sverige, ha en allmännytta, där en stor del av bostadsbeståndet är offentligt ägt. I direktivet omnämns på flera ställen ”social housing” som är den form som finns i merparten av de europeiska länderna, och som har en helt annan ekonomisk och affärsmässig status än allmännyttan. Detta innebär att vi i Sverige tvingar fram att en ansenlig del av bostadssektorn ska gå före och bana väg för övriga bostadsfastighetsägare, samtidigt som det är hyresgästerna som står för intäkterna, och dessutom inte sällan i socioekonomiskt svagare områden. Staden anser att Sverige behöver belysa detta förhållande, och antingen få till stånd ett förtydligande om vad som avses i direktivet eller att detta tydligt måste beaktas i de finansiella strukturer som omnämns i direktivet, så att allmännyttans hyresgäster inte behöver ta en större del av omställningskostnaden än de som bor hos privata fastighetsägare.

Göteborg den 8 februari 2022

Jessica Granath

Avdelningschef Beslutsunderlag och styrning

Handläggare: Anna Säveskog

E-post: anna.saveskog@stadshuset.goteborg.se

Telefon: 031-368 03 90