



Datum

2025-06-16

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2025-554

Yttrande

Till

Klimat- och
näringslivsdepartementet

**Remiss Klimat- och näringslivsdepartementet -
Boverkets rapporter om genomförandet av direktivet
om byggnaders energiprestanda (rapporterna
2025:3, 2025:6 och 2025:8)**

KN2025/00719

Sammanfattning

Malmö stad är positiv till den höga ambitionsnivån, framför allt för mobilitetsfrågor men framför att det behöver finnas en balans mellan nytta och krav. Det behövs dessutom utrymme för att genom olika tekniska lösningar kunna genomföra investeringar som ger bästa möjliga resultat utifrån byggnadens ålder, skick och användningsområde.

I rapporterna framgår att Boverket kommer fortsätta utreda potentiella konsekvenser inför de kommande författningsförslagen. Malmö stad anser det därför svårt att till fullo framföra konsekvenser för såväl de myndighetsutövande delarna som fastighetsägare och lokalförsörjare. Malmö stad vill också framföra att eventuellt nytt tillsynsansvar behöver regleras enligt finansieringsprincipen.

Yttrande

Boverkets rapport 2025:3

Malmö stad är positiv till att förslag till förändringar sker på förordningsnivå, alltså i plan- och byggförordningen, PBF, då kopplingen till direktivet blir tydligare. Förändringarna innebär förvisso att PBF blir mer generell och kan komma att gälla för alla byggnader, trots att direktivet faktiskt öppnar för undantag för vissa byggnader, som tex försvarsbyggnader och byggnader med höga kulturvärden. Boverket tänker sig att mer detaljerade kravnivåer bättre regleras i kommande författningar, tillsammans med framtida kravskärpningar, detaljerade gränsvärden och retroaktiva krav med mera. Detta då det är smidigare att genomföra förändringar/justeringar i författningar än i förordningar. Boverket kommer fortsätta utreda potentiella konsekvenser inför de kommande författningsförslagen. Det innebär att det är först då som det fullt ut kommer finnas möjlighet att kommentera konsekvenserna och hur byggnadsnämndernas handläggning kan komma att påverkas eller konsekvenser för stadens övriga verksamheter.



Malmö stad ställer sig positiv i stort till den utvidgade definitionen för nollutsläppsbyggnader och att energikraven fortsätter att skärpas.

Malmö stad ser det som problematiskt att rapporten om solenergi inte tar höjd för ett framtida klimat med ökade temperaturer, exempelvis i form av att utgångspunkten i bedömningen och förslagen utgår från behovet av att värma byggnaderna under vinterhalvåret. Det kommande behovet för kylning under de varma sommarmånaderna omnämns inte i rapporten, vilket kan innebära att de nya kraven inte anpassas för ett klimat i förändring. Vidare ser Malmö stad att nyttan och behovet av lagringskapacitet, särskilt i kombination med produktion av solenergi, saknas i rapporten.

Boverket skriver vad gäller konsekvenser för byggnadsägare: ”De nya, högre kraven i det omarbetade direktivet kommer, enligt förslag, att införlivas genom ändringar i Boverkets föreskrifter, som även kommer att omfatta retroaktiva krav i vissa befintliga byggnader. Det kommer att innebära bland annat högre investeringskostnader för de aktörer som är berörda men också i vissa fall minskade driftkostnader och högre intäkter, till exempel från soelförsäljning.” Högre intäkter förutsätter att en byggnadsägare får lov att installera solceller på byggnad. Malmö stad vill här påpeka att det inte alltid är möjligt att få bygglov för solcellsinstallationer, utifrån hänvisning till riksintresse M114 (kulturmiljövård) samt förvanskningförbudet i plan- och bygglagen. Om möjlighet till installation av solceller inte finns, uteblir möjligheten till minskade driftkostnader genom soelförsäljning.

Malmö stad gör bedömning gällande Boverkets analys kring Artikel 5 – Fastställande av minimikrav avseende energiprestanda att kostnadseffektivitetskriterier preciseras och kopplas till vägledande exempel eller beräkningsmetoder för att underlätta beslut och investeringar. Detta utifrån att nuvarande formulerad artikel saknar tydlighet kring hur minimikrav ska vägas mot faktiska återbetalningstider, driftkostnader och klimatnytta över byggnadens livslängd.

Malmö stad menar att krav över kostnadsoptimala nivåer kan medföra stora investeringar utan tillräcklig klimatnytta. För att uppnå en rimlig balans mellan investering och klimatnytta föreslås att minimikraven differentieras utifrån byggnadens ålder, användning och tekniska förutsättningar. Det skulle underlätta för en mer rättvis tillämpning och effektiv klimatanpassning.

Vidare menar Malmö stad att artikel 5:s beroende av andra artiklar riskerar att skapa tillämpningsproblem (såsom artikel 7 - nya byggnader, artikel 8 – Befintliga byggnader och artikel 11 - nollutsläppsbyggnader). Särskilt i ombyggnadsprojekt där byggnader både moderniseras och bevaras uppstår otydliga gränsdragningar. Därför är det viktigt att samordningen mellan artiklarna tydliggörs, exempelvis genom vägledande exempel eller tillämpningsfall i föreskrifter eller allmänna råd.



Avseende Artikel 8 Befintliga byggnader anser Malmö stad att krav på energieffektivisering vid renovering kan bli orimliga, särskilt när åtgärden endast omfattar en begränsad del av klimatskalet eller gäller tekniskt komplexa byggnader. Dagens skrivning riskerar att medföra krav som inte är proportionerliga i förhållande till ingreppets omfattning eller byggnadens tekniska förutsättningar. Detta kan försvåra renoveringar i äldre byggnadsbestånd där investeringarna behöver vägas mot både bevarandevärden och begränsade ekonomiska ramar.

Vidare tar Artikel 8 inte hänsyn till byggnaders sociala funktion. Många offentliga lokaler som till exempel skolor och äldreboenden är i kontinuerlig drift med verksamheter som inte enkelt kan pausas. Omfattande energieffektiviseringskrav kan därmed leda till driftstörningar, högre indirekta kostnader och behov av tillfälliga lokallösningar. En tydligare differentiering av krav vid delrenoveringar eller tekniskt svåra ingrepp. Hänsyn till byggnadens verksamhet och sociala funktion, där särskilda undantag eller anpassningar bör möjliggöras för samhällsviktiga lokaler i drift.

För Artikel 9 Minimistandarder för energiprestanda för lokalbyggnader och utvecklingsbanor för progressiva renovering av bostadsbyggnadsbeståndet anges fasta tidslinjer för när lokalbyggnader ska uppnå vissa energiprestandanivåer (MEPS), utan tillräcklig hänsyn till fastigheternas skick, tekniska möjligheter eller lokala ekonomiska förutsättningar. Detta riskerar att skapa en situation där renoveringar genomförs under tidspress, vilket kan leda till låg kostnadseffektivitet, sämre projektkvalitet och otillräcklig uppföljning.

Artikel 9 i solenergidirektivet bör tydligt definiera gränserna för vad som är “tekniskt, ekonomiskt samt funktionellt genomförbart” när det gäller installation av solceller på befintliga offentliga byggnader. Det behöver klargöras vilka faktorer som ska beaktas, som byggnadens ålder, tekniska förutsättningar, återbetalningstid och alternativa lösningar som energieffektivisering.

Avseende Artikel 10 Solenergi i byggnader instämmer Malmö stad i stort i Boverkets bedömningar och förslag till implementering av Energy Performance of Building Directive (EPBD). De nya reglerna beskrivs i rapportens avsnitt 3.8. Exempelvis kan innebörden av EPBDs artikel 10.1, 10.3 och 10.4 sammanfattas som att byggnaders potential till kostnadseffektiv produktion av solenergi ska optimeras under förutsättningar som tillåter tekniskt lämpliga och ekonomiskt och funktionellt genomförbara installationer, samtidigt som medlemsstaterna har utrymme till lokala tolkningar och undantag. Formuleringarna förväntas relativt ofta leda mot avvägningar mellan exempelvis funktionskrav för tilltänkt verksamhet, byggnadens samspel med omgivningen, samt att optimera byggnadens utformning för kostnadseffektiv solenergiproduktion.



Beträffande rapportens avsnitt 6 ser Malmö stad ingen anledning att invända mot Boverkets bedömning att uppfyllnad av EPBD via förändringar i föreskrifter snarare än regelverk torde vara processuellt mer kostnadseffektivt och därför bör vara den huvudsakliga metoden för implementering. Detta innebär att förändringar i första hand införs i BBR (Boverkets Byggregler), andra hand i PBF (Plan- och byggförordningen), medan PBL (Plan- och bygglagen) lämnas orörd.

Malmö stad instämmer i Boverkets bedömning att ovan nya skrivelser gynnar installation av solenergi. Detta sker via både första och andra punkten, eftersom energiprestanda enligt BBR inkluderar solenergi som alstras på plats, det vill säga vid bedömningen av en byggnads energihushållningsegenskaper.

Konsekvenser avseende bland annat kostnader och intäkter för företag respektive för kommuner och regioner beskrivs i avsnitt 8.4 respektive 8.7, där Boverkets bedömning är att förändringarna kommer att innebära högre investeringskostnader för de aktörer som träffas, men också minskade driftkostnader och möjligheter till intäkter från exempelvis solelförsäljning.

Den faktiska kravnivån avses fastställas i Boverkets föreskrifter, varvid också lönsamhetsbedömningar och hur tillgångar omvandlas till intäktströmmar kommer att beaktas. Malmö stad önskar i sammanhanget erinra om att elpriset de timmar som sol produceras kommer att minska i takt med att mer sol introduceras i det europeiska elsystemet, vilket leder till att genomsnittlig ersättning per kWh sol gradvis kommer att minska. Det är en faktor som behöver beaktas vid de aviserade lönsamhetsbedömningarna.

Sammanfattningsvis delar Malmö stad Boverkets behovsbedömning enligt avsnitt 10.7, att kriterierna behöver utmejslas under det fortsatta implementeringsarbetet. Om nya förordningsregler ska ha någon reell effekt och inte lämnas till respektive aktörs godtycke behöver preciseringar ske, exempelvis avseende källorna till kostnader för den energi som solenergin ersätter, vidare kalkylränta och vilken återbetalningstid som är att anse som godtagbar. Optimalt vore om en nationell kalkylmall tas fram för ändamålet, så att alla aktörer som träffas av EPBD har möjlighet att utföra investeringsanalyser på ett likvärdigt sätt.

Boverkets rapport 2025:6

Malmö stad är positiv till rapportens förslag att Boverket fortsatt ska vara tillsynsmyndighet för systemet med energideklARATIONER.

I förslaget införs ett nytt begrepp, ”energirenoveringsplaner för byggnadsägare”, som i dagsläget föreslås vara frivilligt. Boverket garderar sig dock mot att det kan bli krav, beroende på kommande EU-direktiv. Det är därför svårt för Malmö stad att uttala sig om eventuella konsekvenser.



Malmö stad ser det som positivt att förslagen innebär att fastighetsägare och byggherrar kommer få en mer komplett bild av sina byggnaders energiprestanda och klimatpåverkan. Förslagen om energirenoveringsplaner kan skapa bättre förutsättningar för långsiktig planering av energieffektiviseringar, samtidigt som de förenklade uppdateringarna av energideklarationerna förenklar dokumentation av mindre förändringar med påverkan på en byggnads energiprestanda. För privatpersoner och boende i byggnaderna betyder de här förändringarna ett starkare skydd eftersom mer detaljerade energideklarationer ger bättre insyn vid köp eller hyra. Om fastighetsägare genomför rekommenderade åtgärder kan det också leda till lägre energikostnader. Malmö stad ser dock även en risk med att de nya kraven kommer medföra ökade kostnader och administration, särskilt vid större ombyggnader eller när byggnader ska säljas eller hyras ut.

Malmö stad anser att energiklassningen inte bör ändras varje gång byggreglerna justeras. Införandet av fasta intervall för varje klass bör utredas noggrant så att jämförbarhet mellan årgångar säkras. Krav på inspektion av värme-, ventilations- och kylsystem vart tredje eller vart femte år (beroende på effekt) kan bli en omfattande administrativ börda, särskilt i byggnadsbestånd med många mindre fastigheter. Kravet på att upprätta ny energideklaration vid ombyggnad som omfattar en betydande del av klimatskärmen är oklart i praktisk tillämpning. Begreppet "betydande" lämnar tolkningsutrymme.

Malmö stad anser att det i dagsläget inte är helt klart vilken omfattning inspektionen vid energideklarationer ska ha samt hur inspektionen ska dokumenteras och utföras. Malmö stad föreslår att detta specificeras för att säkerställa en enhetlig tillämpning.

Malmö stad saknar ett resonemang i Boverkets rapport kring den målkonflikt som kan uppstå mellan å ena sidan positiva climateffekter kopplade till minskad energiförbrukning efter en renovering, och å andra sidan de klimatkostnader som produktion av olika material som används för renoveringen ger upphov till. Uppströms klimatpåverkan från produktion av byggmaterial har visat sig kunna bli omfattande.

Malmö stad anser att det i dagsläget inte är helt klart vilken omfattning inspektionen vid energideklarationer ska ha samt hur inspektionen ska dokumenteras och utföras. Malmö stad föreslår att detta specificeras för att säkerställa en enhetlig tillämpning.

Boverkets rapport 2025:8

Malmö stad är positiv till rapportens förslag, men med vissa invändningar som utvecklas nedan. Malmö stad ställer sig till del positiv till att begreppet "hållbar mobilitet" införs som tekniskt egenskapskrav i PBL men det bör finnas undantag som redovisas längre ner i yttrandet. Det är ett steg i rätt riktning mot en mer klimatanpassad och resurseffektiv bebyggelseutveckling. För att få genomslag i



praktiken krävs dock att begreppet ges ett verkligt innehåll som främjar bredden av hållbara mobilitetslösningar och inte enbart laddning av elbilar och cykelparkeringar.

I rapportens konsekvensbedömning saknas analys av hur kostnader och nyttor fördelas mellan olika hushåll. Kommuner med många hushåll utan bil, eller med låg inkomst, riskerar att se ökade boendekostnader utan att boende får del av nyttan. Hållbar mobilitet bör inte ses enbart utifrån ett tekniskt och klimatmässigt perspektiv, utan måste vara hållbar även utifrån ett socialt perspektiv.

Sverige bör vara ett föregångsland och visa hur hållbar mobilitet kan omfatta även gång, elcykel, delade mobilitetstjänster och andra former av klimatsmart transport. Om begreppet införs i lag men i praktiken tillämpas snävt, riskerar det att bli ett tomt begrepp och ett förlorat verktyg för omställning. PBF bör därför utvecklas med en skrivning om att hållbar mobilitet inte bara omfattar laddning av elfordon och cykelparkering utan också annan hållbar mobilitet.

Egenskapskrav på byggnad eller tomt

I förslaget till ändring av PBF anges att de nya kraven på laddinfrastruktur och cykelparkering gäller "byggnader". I nuvarande regler anges i stället "i eller på tomten till bostadshus/andra byggnader". Den föreslagna ändringen riskerar att skapa en snäv tolkning där markparkering inte omfattas. Det finns en risk att detta leder till att byggherrar om möjligt väljer att placera bilparkering utanför byggnaden för att undgå kraven, vilket skulle motverka lagens syfte.

Malmö stad har svårt att se fördelarna med att cykelparkering även skrivs in som ett tekniskt egenskapskrav som komplettering till gällande krav på parkering (cykelparkering) för obebyggda tomter. Det kan finnas risker med att specificera cykelparkering i de tekniska egenskapskraven, när cykelparkering även ingår i begreppet parkering avseende PBLs krav på tomter.

Hållbar mobilitet

Begreppet hållbar mobilitet föreslås införas i PBL samt utvecklas i PBF som "laddning av elfordon" och "cykelparkering". Genom att definiera hållbar mobilitet till enbart dessa två aspekter utesluts en stor del av annan hållbar mobilitet. PBF bör kompletteras med "och annan hållbar mobilitet" för att ge mer kraft till kommuner och byggaktörer att arbeta med detta. Det finns i praktiken annars risk att detta tillämpas snävt och ett förlorat verktyg för omställning.

Det finns anledning att uppmärksamma en bristande konsekvens i hur begreppen tillämpas i den nuvarande regleringen och i det föreslagna ändringsförslaget. I dag tolkas "elfordon" i praktiken och rapporten som enbart elbilar, trots att "fordon" i juridisk mening – enligt Lag (2011:559) om vägtrafikdefinitioner – även inkluderar



elcyklar, mopeder och andra typer av elektrifierade transportmedel. Denna snäva tillämpning utesluter därmed exempelvis elcyklar, trots att de både ur ett mobilitets- och hållbarhetsperspektiv är centrala för att minska utsläpp, trängsel och behovet av biltransporter.

Definitionen av hållbar mobilitet bör vara mer ambitiös än vad som framgår i förslaget. Exempelvis bör åtgärder så som laddinfrastruktur för elcyklar, utrymme för lådcyklar, laddskåp, delningsfordon, delningslösningar och gångtrafik ingå. Kommunerna behöver mer lagstöd för att ställa krav på detta i planering och bygglov.

Social hållbarhet och rättviseaspekter saknas

I rapportens konsekvensbedömning saknas analys av hur kostnader och nyttor fördelas mellan olika hushåll. Kommuner med många hushåll utan bil, eller med låg inkomst, riskerar att se ökade boendekostnader utan att boende får del av nyttan. Hållbar mobilitet bör inte bara vara teknisk och klimatmässig utan den måste också vara socialt hållbar.

Förslaget innebär minskad detaljeringsgrad i PBF

För att stadsbyggnadsnämnder och andra kommunala aktörer ska kunna främja klimatsmarta och jämlika mobilitetslösningar krävs tydliga och tillämpbara regler. Att skjuta detaljerna till framtida föreskrifter samtidigt som vissa delar urvattnas i förordningen försvårar den kommunala tillämpningen och försvagar styrkraften.

Retroaktiva krav

Avseende förslaget om retroaktiva krav på laddningsinfrastruktur bedömer Malmö stad att en mindre ambitiös implementering bör eftersträvas.

Ökade krav innebär ökad arbetsinsats

Kraven kommer innebära en ökad arbetsbörda för Malmö stad i form av tillsyn både inom den tekniska delen av bygglovsprocesserna samt i form av fler självständiga tillsynsärenden. Malmö stad förväntas hantera upptäckta brister genom förelägganden med vite. Då överträdelserna inte sanktionsbeläggs så kommer kommunens tillsyn inte kunna vara självfinansierad. Inga andra finansieringsmöjligheter, exempelvis en tillsynsavgift, presenteras. Förelägganden är ofta tidskrävande och komplicerade då höga krav ställs på precishet och tydlighet. Ett utökat tillsynsansvar kräver även utökade möjligheter till finansiering för att tillsynen ska komma till stånd. I samband med övriga kommande ändringar av plan- och bygglagen så kommer frågan om finansiering att vara högst aktuell. Fler åtgärder kommer kunna utföras utan lov och därmed inte kunna generera intäkter till Malmö stad varken genom bygglovsavgifter eller byggsanktionsavgifter. Samtidigt förväntas Malmö stad bedriva tillsyn på det som uppförts utan krav på lov med förelägganden och viten som verktyg. Malmö stad vill



därför framföra att eventuellt nytt tillsynsansvar behöver regleras enligt finansieringsprincipen.

För att underlätta det kommande tillsynsarbetet är det viktigt att reglerna ges en tydlig utformning så att de är lätta att applicera. Även tydliga direktiv i föreskrifter eller byggregler kan vidare underlätta detta.

Övrigt

Malmö stad anser att hur Boverket har valt att formulera vissa delar av ändringsförslagen i plan- och byggförordningen (PBF) är otydlig och till och med missvisande. Det gäller formuleringen ”...när detta behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen”, som återkommer i flera förslag på ändringar. Malmö stad anser att formuleringen är vag och missvisande eftersom det inte är direkt på grund av Sveriges medlemskap i EU som kraven ska uppfyllas i Sverige, utan för att EU har röstat igenom direktivet, i kombination med att Sverige är medlem i EU. Malmö stad förordar därför att Boverket ändrar formuleringen av dessa ändringsförslag, exempelvis till att hänvisa till direktivet snarare än Sveriges medlemskap i EU.

Ordförande

Stefana Hoti

Sekreterare

Agnes Wemme