

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sektionen för planering säkerhet och miljö
Andreas Hagnell

Klimat- och näringslivsdepartementet

Boverket om genomförandet av direktivet om byggnaders energiprestanda

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR):

- Framhåller vikten av att ge tidiga signaler till fastighetsägare om vilka byggnader som kommer omfattas av direktivets krav. Detta gäller särskilt för offentliga fastighetsägare som även omfattas av krav enligt Direktivet om energieffektivitet (EED) som ska gälla redan från 11 oktober 2025. Det underlättar även för att fokusera på renoveringar av byggnaderna med sämst energiprestanda.
- Anser att plan- och byggförordningen fortsatt bör inkludera frågor av mer politisk och samhällelig karaktär, såsom inriktningen på teknikneutralitet mellan hållbara uppvärmningsformer, vilket för svensk del huvudsakligen omfattar fjärrvärme och värmepumpar.
- Ser det som nödvändigt för teknikneutralitet och hänsyn till eleffekt-situationen att justera dagens viktningssfaktorer, enligt vilka en övergång från fjärrvärme till värmepump framstår som en energieffektivisering. Av samma skäl bör kravet på effektbehov revideras, företrädesvis till ett värmeförlusttal.
- Tillstyrker förslaget om förenklad uppdatering av energideklarationer. Deklarationerna bör ha fokus på förhållanden av betydelse för energisystemet, såsom effektbehov/värmeförlust, omfatta både uppmätta och normaliserade värden samt underlätta för energirenoveringsplaner.
- Tillstyrker förslaget att de tillkommande retroaktiva kraven på laddplatser enbart ska omfatta bilparkeringar i byggnaden och anser att de retroaktiva kraven från tidigare direktiv bör tas bort ur föreskrifterna.
- Anser att det behöver förtydligas att en kommun fortsatt kan hävda ett högre cykelparkeringstal än de lagstadgade kraven från nya direktivet.
- Instämmer i att lokal anpassning ska vara möjligt för cykelparkeringar i bostäder och lokalbyggnader.
- Anser att tillsyn avseende energiprestanda i befintlig bebyggelse, energirenoveringsplaner, krav på solenergi och ladd- och cykelplatser företrädesvis bör utövas av Boverket. Eventuellt nytt tillsynsansvar för kommunerna behöver prioriteras i relation till samhällsekonomisk nytta och regleras enligt finansieringsprincipen.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

SKR ser det som olyckligt att Boverkets uppdrag och delrapporter genomförts utan breda branschsamråd eller referensgrupper. Regelverket har stor betydelse både för olika kategorier av fastighetsägare, för kommuner som tillsynsmyndigheter samt för energisystemet som helhet.

SKR framhåller behovet av att ta tillvara möjligheterna till flexibilitet i implementeringen av direktiven, för att fokusera på det som har betydelse för det svenska energisystemet. Direktivets utgångspunkt att byggnader står för en stor del av de energirelaterade växthusgasutsläppen stämmer inte för svensk del. Däremot är det av stor vikt att hushålla med och styra eleffekt och att effektbehovet vintertid hålls nere genom låga värmeförluster. Direktivets favorisering av egenproducerad energi är av liknande skäl inte relevant i det svenska energisystemet.

Nya tillsynsuppgifter behöver prioriteras och finansieras

Det är genom rådgivning, förebyggande dialog och handläggning i rätt skede som kommunerna på bästa sätt tar sitt ansvar för den bebyggda miljön. Byggnadsnämnderna har trots detta fått allt fler frågor att hantera genom sitt tillsynsarbete, vilket till stor del inte kan avgiftsf finansieras. Det är mycket angeläget att tillsynsuppgifter inte fortsätter att öka och har fokus på uppgifter med störst nytta, exempelvis där människors hälsa och säkerhet är i fara.

SKR anser att tillsyn avseende energiprestanda i befintlig bebyggelse, energirenoveringsplaner, krav på solenergi och ladd- och cykelplatser i den mån det är möjligt bör utövas av Boverket, i likhet med verkets ansvar för energideklarationer.

Tillsynsuppgifter för kommunerna som inte kan avgiftsf finansieras belastar resurser för andra verksamheter såsom skola, omsorg, skötsel av gator och parker, renhållning eller kulturaktiviteter. Eventuellt nytt tillsynsansvar måste regleras enligt finansieringsprincipen.

Rapport 2025:3 Metoder, definitioner och solenergi i EPBD

SKR framhåller vikten av att ge tidiga signaler till fastighetsägare om vilka befintliga byggnader som kommer omfattas av direktivets krav. Detta gäller särskilt för offentliga lokalfastigheter som även omfattas av krav enligt Direktivet om energieffektivitet (EED). Det finns tydliga samordningsmöjligheter mellan kraven på minimiprestanda i lokaler (EPBD art 9) och kraven på energirenovering av offentliga byggnader (EED art 6), som ska gälla redan från 11 oktober 2025. En samlad hantering ger möjlighet att fokusera på de mest lönsamma åtgärderna i de byggnader som har sämst energiprestanda.

Kravnivåer och undantag behöver så snart möjligt definieras för energiprestanda för både nya och befintliga byggnader, energirenoveringskrav enligt MEPS, krav på solenergi, nollutsläppsbyggnader etc. Förhoppningsvis kommer Boverkets slutrapportering av uppdragen senast den 7 juli att klargöra detta.

Teknikneutralitet och hänsyn till eleffektsituationen

Delrapporteringen föreslår i flera fall att den juridiska nivån för olika bestämmelser ska ändras. SKR ser det som olämpligt att flytta från förordningsnivå till föreskriftsnivå sådant som i grunden handlar om politiska bedömningar och byggnadernas relation till energisystemet i stort.

Plan- och byggförordningen (PBF) bör därför fortsatt ha skrivningar om teknikneutralitet och viktningsfaktorer. Dessa hänsyn har tillkommit utifrån tidigare regeringsskrivelse om byggnaders energiprestanda, vilken de flesta riksdagspartier stod bakom, om teknikneutralitet mellan hållbara uppvärmningsformer som grund för viktningsfaktorerna. Inriktningen på teknikneutralitet avser för svensk del med våra huvudsakliga uppvärmningsformer att en byggnad bör klassas lika oavsett om den försörjs av fjärrvärme eller av effektiva värmepumpar.

SKR instämmer i att förordningstext fortsatt bör omfatta krav på egenskaper när det gäller hushållning med energi och el, liksom på klimatskärmens värmeisolerande förmåga och tekniska installationer. Det är positivt att Boverket uppmärksammar behovet av elektrifiering av samhället och frågan om effekt- och eleffektbehov, för att minska behovet av att bygga ut energisystemet.

Dagens byggregler har en bristande teknikneutralitet gällande val av uppvärmningslösning, där elbaserade värmepumpslösningar gynnas framför fjärrvärme. Denna effekt blir större ju lägre kraven sätts, till exempel i dagens klass A och B för energideklarationer och i olika bidrags- och klassningssystem baserade på BBR.

SKR framhåller att byggreglernas viktningsfaktorer bör justeras i mer teknikneutral riktning samt att kraven på U-medel och maximalt installerad eleffekt bör ersättas av krav som mer direkt tar sikte på att begränsa byggnadens maximala effektbehov vid kall väderlek.

Energirenoveringskraven och definitionen av nollutsläppsbyggnader (ZEB) behöver säkerställa att fördelar med fjärrvärme och fjärrkyla erkänns i beräkningsmetoden, i enlighet med direktivet (EPBD bilaga 1.1). Utan fjärrvärme skulle eleffektbehovet behöva i storleksordningen fördubblas i flera städer.

Stort behov att revidera dagens viktningsfaktorer

SKR anser att dagens viktningsfaktorer behöver revideras för att inte driva på en utveckling från fjärrvärme till värmepumpar, vilket skulle försämma effektsituationen i bebyggelsen. Dagens viktningsfaktorer på 1,8 för el och 0,7 för fjärrvärme ger ett relationstal mellan el och fjärrvärme på knappt 2,6. Därmed framstår i regel ett byte från fjärrvärme till värmepumpar som en energi-effektivisering. Byggföretag har av detta skäl angett att de inte kunnat välja försörjning med fjärrvärme när bidrags- och certifieringssystem har ställts krav på flerbostadshus som ska nå tuffare energikrav, som baseras på BBR.

Talet 2,6 är baserat på en tidigare bedömning av Boverket om äldre värmepumpars verkningsgrad. Idag och med direktivets inriktning på framåtsyftande

faktorer bör relationstalet snarare vara i storleksordningen 3–4 för att matcha faktiska och projekterade värden på värmepumpars SPF/års-COP.

Av samma skäl behöver viktningsfaktorn för fjärrkyla se över. Den är satt av Boverket till 0,6, en nivå som är betydligt över dess innehåll av primärenergi enligt exempelvis Miljöfaktaboken. Direktivet framhåller också att de positiva aspekterna av fjärrvärme och fjärrkyla ska beaktas.

Nytt krav på maximalt effektbehov vid kall väderlek

Rapporten upprepar att Boverket i riktad remiss i november 2023 föreslagit att kravet på installerad eleffekt för uppvärmning vid avsedd användning ska revideras, och i stället ställas med avseende på dimensionerande vinterutetemperatur och kategoritypisk användning.

SKR instämmer i att nuvarande krav på installerad eleffekt bör ersättas. En hög *installerad* effekt behöver inte vara ett problem, om det finns möjlighet att lagra energi och styra uppvärmning och tappvarmvatten till tider med billig el.

Rapportens förslag att ställa krav på eleffektanvändning vid dimensionerande vinterutetemperatur (DVUT) framstår som en förbättring jämfört med dagsläget. Dock anges inte några närmare nivå eller avgränsning, varför det är oklart vilket kravet skulle vara i praktiken. Det framstår som bättre att införa ett krav på värmeeffektbehov eller värmeförluster vid DVUT. Där finns beprövade system på marknaden. Värmeeffektbehovet är lätt att beräkna vid projektering och kan verifieras genom mätning av byggnadens energianvändning vid olika temperaturer, dvs. som energisignatur.

Ett underlag i frågan finns i Förslag till en fjärrvärme- och kraftvärmestrategi (ER 2023:14) där Energimyndigheten bedömde att ett värmeförlusttal bättre skulle styra hela energianvändningen och effektanvändningen än dagens energihushållningskrav, eftersom ett värmeförlusttal tar med alla energi- och effektförluster kopplade till byggnadens klimatskärm, såsom ventilations-, transmissions- och infiltrationsförluster. Det skulle på ett bättre sätt möjliggöra en styrning mot långsiktigt energieffektiva byggnader med bra klimatskärm, ett lågt effektbehov och teknikneutralitet. Därtill föreslogs en översyn av existerande viktningsfaktorer för fjärrvärme och el för att säkerställa konkurrensneutralitet.

Solel

SKR tillstyrker Boverkets förslag att utreda hur kraven på solenergi i byggnader kan utformas i föreskrifterna, så det blir tydliga kriterier för undantag för vad som är tekniskt lämpligt och ekonomiskt och funktionellt genomförbart samt vilka typer av byggnader som kan undantas, så att direktivet inte överimplementeras. Solel är en viktig del i den svenska elproduktionsmixen, men bör likt annan energiproduktion utvecklas utifrån marknaden efterfrågan och elsystemets behov.

Det är problematiskt att solenergi ”enligt gällande rätt ses som en del av byggnadens energihushållning”, som Boverket skriver. Vid svenska förhållanden ger solenergi ytterst begränsade bidrag till byggnadens maximala effektbehov vid

dimensionerande vinterutetemperatur. Favoriseringen av solenergi riskerar leda till att byggnader byggs med sämre klimatskärm och ett ökat effektbehov.

Rapport 2025:6 Energideklarationer

Harmonisering och nya klasser

Den föreslagna harmoniseringen av energiklassning tar inte hänsyn till skillnader i energiprestanda mellan medlemsländer. Den kan ändå vara positiv för att i viss mån öka jämförbarheten mellan länder och villkor i finansiering och reglering.

Klassningen bör vara teknikneutral längs hela skalan, så att byte mellan hållbara energisystem, såsom från fjärrvärme till värmepumpar, inte framstår som en energieffektivisering (se ovan).

Det framstår som olämpligt att i Sverige införa en klass A0, då det skulle innebära en icke teknikneutral styrning till försörjning med solenergi på årsbasis, med stora behov av eleffekttilskott vintertid.

Energideklarationernas förstasida och innehåll

Energideklarationerna bör på ett tydligt sätt redovisa faktorer av betydelse för både fastighetsägare, boende och det svenska energisystemet.

Jämte obligatoriska uppgifter om byggnaders energiprestanda bör den svenska implementeringen ta fasta på möjligheten i direktivet (bilaga V) att redan på första sidan redovisa byggnadens beräknade energibehov, oavsett installationer, samt uppgifter om effekt/toppbelastning, företrädesvis i form av ett värmeförlusttal.

Deklarationerna bör bland sina mer detaljerade uppgifter ange både uppmätta och normaliserade värden, för att öka igenkänning för fastighetsägaren och tydliggöra hur normaliseringen är gjord. Det skulle även underlätta justeringar och jämförelser över tid, där metoden för normalisering ändrats vid flera tillfällen.

Uppdatering och koppling till energirenoveringsplaner

SKR instämmer i behovet att utveckla dagens energideklarationer och tillhörande system så de blir lätta att uppdatera med nyare uppgifter om energiprestanda. Det är en förutsättning för deklarationernas relevans och användbarhet i styrning och uppföljning av kraven på energibesparingar. SKR tillstyrker att Boverket får ett ökat ansvar för uppföljning och kontroll av energideklarationssystemet samt att kommunal energi- och klimatrådgivning ges direktåtkomst till registret.

Det bör finnas en nära koppling mellan energideklarationer och byggnadsrenoveringspass, vilka Boverket föreslår ska benämnas energirenoveringsplaner. De senare bör kunna bygga vidare på uppgifter i energideklarationerna, för att både underlätta administrationen och utveckla identifiering och planering av lönsamma åtgärder.

Rapport 2025:8 Hållbar mobilitet

Kraven på hållbar mobilitet omfattar laddinfrastruktur och cykelparkering för såväl ny- som ombyggnation av lokalbyggnader och bostäder, samt retroaktiva krav för lokalbyggnader. Boverket föreslår att kraven om hållbar mobilitet införs som tekniskt egenskapskrav i PBL, för både laddning av elfordon och krav på cykelparkering.

Begränsa nya retroaktiva krav till bilparkeringar i byggnaden

SKR tillstyrker Boverkets förslag att de retroaktiva kraven i befintliga byggnader enbart ska omfatta byggnader med bilparkeringar i byggnaden. För krav vid ny- och ombyggnation av bostäder och lokalbyggnader framgår av direktivet att det gäller i byggnader eller på tomt, medan det för de retroaktiva kraven inte finns direkt uttryckt för vilka parkeringar det retroaktiva kravet ska gälla. Boverkets förslag är därför att för lokalbyggnader ska de retroaktiva kraven kopplas till parkeringsplatser inne i byggnaden, och inte till tomten.

Tillgängligheten till laddinfrastruktur är en förutsättning för att fler ska gå över till eldrift. En utbyggnad som baseras på krav som inte beaktar de verkliga behoven riskerar dock att bli kostsam, med ett ineffektivt utnyttjade och armaturer som hinner bli omoderna innan efterfrågan finns.

Befintliga retroaktiva krav på laddplatser i PBL

Boverket gör bedömningen att det nya direktivets retroaktiva krav för lokalbyggnader och den implementering som föreslås, inte kan ersätta kraven från tidigare direktiv som redan är införda i PBL. De gällande kraven om lokalbyggnader med fler än tjugo parkeringsplatser i byggnaden eller på tomten, som trädde i kraft den 1 januari 2025, ska enligt förslaget överföras och regleras i Boverkets föreskrifter.

Eftersom dessa krav redan ska vara uppfyllda och ett nytt direktiv är antaget, så ifrågasätter SKR att kraven som trädde i kraft den 1 januari 2025 behöver överföras till föreskrifter, vid sidan om de nya kraven. Det framstår som onödigt komplicerat att införa föreskrifter med olika retroaktiva krav för lokalbyggnader, där olika bilparkeringar omfattas av olika krav beroende årtal.

Nya krav på cykelparkering för ny- och ombyggnation av lokalbyggnader och bostäder

SKR anser att det behöver göras tydligt att en kommun fortsatt ska kunna hävda ett högre parkeringstal än de lagstiftade kraven från det nya direktivet och på vilken grund detta ska kunna göras. Direktivets krav på cykelparkering föreslås införas som ett tekniskt egenskapskrav i PBL 8 kap. 4§, på samma sätt som tidigare nya krav om laddinfrastruktur i EPBD införts i lagstiftningen. De så kallade tomtkraven som redan finns i PBL (8 kap. 9§) ställer krav på att tomter ska ha lämpliga parkeringsmöjligheter för fordon, vilket inkluderar cyklar. Dessa krav omsätts ofta i parkeringsnormer i kommunerna. Med den nya lagstiftningen kan det uppstå utmaningar i tillämpningen i kommunerna, exempelvis kan en norm med högre krav än lagstiftningen ifrågasättas av byggherrar som inte har intresse av att bygga cykelparkeringar i sådan omfattning. SKR anser därför att

det av lagstiftningen behöver vara tydligt på vilken grund en kommun kan besluta om en högre parkeringstal än de lagstiftade kraven. SKR ser det även som angeläget med vägledning i frågan och ser positivt på att Boverket lyfter fram behovet av sådan vägledning.

Undantag för krav på cykelparkering

Direktivet ger viss möjlighet för anpassning av kraven på cykelparkering. För bostäder ges möjlighet till anpassning av kraven utifrån lokala särdrag, inbegripet demografiska, geografiska och klimatomässiga förhållanden. För lokalbyggnader görs undantag för lokaler som normalt inte nås med cykel. SKR ser det som positivt att Boverket i rapporten lyfter fram dessa möjligheter med ambitionen att de ska tillvaratas i implementeringen. I det kommande föreskriftsarbetet behövs en dialog som säkerställer flexibilitet med rådgighet för kommunerna att beakta lokala förutsättningar.

Sveriges Kommuner och Regioner

Palle Lundberg
Verkställande direktör

Patrik Jakobsson
Avdelningschef