

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över promemorian Byggnaders energiprestanda – förslag på ändringar i plan- och byggförordningen

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till ändring i plan- och byggförordningen (2011:338). Ändringarna anges följa av ställningstaganden i regeringens skrivelse Byggnaders energiprestanda (skr. 2018/19:152). Det anges att innebörden av en nära-nollenergibygnad ändras så att det även framgår att den energi som tillförs i mycket hög grad ska komma från förnybara energikällor. Det föreslås att beräkningen av en byggnads energiprestanda bör göras med viktningsfaktorer istället för att utgå från en primärenergifaktor. Viktningsfaktorn ska bidra till teknikneutralitet mellan hållbara uppvärmningssystem som inte är fossilbränslebaserad. Det föreslås också att kravet på energihushållning och värmeisolering uttrycks tydligare genom att det anges att en byggnad ska vara utrustad med en klimatskärm som säkerställer god värmeisolering. Vidare föreslås det införas en definition av klimatskärm som en byggdel bestående av ett eller flera skikt som isolerar det inre av en byggnad från omvärlden avseende sådant som temperatur, ljud och fuktighet. Det förtydligas även att vid beräkningen av en byggnads energiprestanda ska den energi som alstras i byggnaden eller på dess tomt även användas där för att kunna undantas.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I avsnittet för konsekvenser anges att förslaget att viktningsfaktorer ska ersätta primärenergifaktorer vid beräkning av en byggnads energiprestanda görs eftersom avsikten är att beräkningsmetoden för faktorerna ska ändras i syfte att uppnå en bättre styrning mot teknikneutralitet mellan hållbara uppvärmningssystem. Avseende förnybar energi anges att det i plan- och byggförordningen införs ett krav som förtydligar vikten av att ta hänsyn till förnybar energi vid framtagande av regler för nära-nollenergibygnader. Det anges även att redaktionella ändringar och förtydliganden att bestämmelsen om att förnybar energi som alstras i en byggnad eller på dess tomt också ska användas där gör att den praxis som redan tillämpas införs i plan- och byggförordningen. Vidare anges att ändra formuleringen om att en byggnad ska ha en klimatskärm med god isoleringsförmåga och att införa en definition medför att begreppet och kraven blir tydligare.

Av promemorian framgår att förslag till ändringar görs i syfte att genomföra det som behandlas i regeringens skrivelse avseende val av systemgräns för beräkning av en byggnads energiprestanda och teknikneutralitet mellan hållbara uppvärmningssystem som inte är fossilbränslebaserad. Vidare framgår

att Boverket har uttryckt ett behov av vissa förtydliganden och redaktionella ändringar i plan- och byggförordningen.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I promemorian anges att formuleringarna i direktivet om byggnaders energiprestanda¹ ger medlemsstaterna stor frihet att sätta primärenergi- eller viktningsfaktorer. Det anges att det är Boverket som med stöd av redovisade principer som kommer att ta fram viktningsfaktorer för de olika energislagen i sina byggregler. Några detaljerade nivåer föreslås därför inte i promemorian. Det anges även att viktningsfaktorerna ska bidra till teknikneutralitet mellan hållbara uppvärmningssystem som inte är fossilbränslebaserade. Formuleringen anges ge stöd för Boverket att sätta en särskild viktningsfaktor på fossila bränslen. Detta innebär att viktningsfaktorn även kan bidra till utfasningen av fossila bränslen.

I skrivelsen Byggnaders energiprestanda anges bland annat att byggreglerna ska vara neutrala till valet av hållbara, det vill säga icke-fossilbränslebaserade uppvärmningssystem. Eftersom det finns ett behov av den styrning som införandet av viktningsfaktorer skulle möjliggöra bör sådana faktorer ersätta nuvarande primärenergifaktorer. Att övergå från primärenergifaktorer till viktningsfaktorer vid beräkningen av energiprestanda kräver ändringar i plan- och byggförordningen. Regeringen avser att återkomma med förslag om sådana ändringar.

Regelrådet gör följande bedömning. Genom att skrivelsen även är bifogad remissen går det att utläsa att övergången till viktningsfaktor följer av skrivelsen, vilket således kan ha begränsat förslagsställarens utrymme att fritt forma förslaget. Trots det angivna hade konsekvensutredningen kunnat innehålla ytterligare uppgifter om alternativa lösningar. Detta exempelvis om att behålla primärenergifaktorer och/eller varför det inte anses vara en förordad lösning. Därutöver saknas det redovisning i konsekvensutredningen för effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Ytterligare uppgifter hade kunnat behandla hur problemen med nuvarande reglering skulle kunna utvecklas över tid. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare uppgifter en brist.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I promemorian framgår att EU-direktivet om byggnaders energiprestanda ska vara genomfört senast den 10 mars 2020. Det anges bland annat att vid beräkningen av en byggnads energiprestanda ska de krav som finns i direktivet om byggnaders energiprestanda uppfyllas. Aspekter som måste beaktas är systemgräns, primärenergi- eller viktningsfaktorer och nivån (vilken nivå som minimikraven för energi ska ha). I direktivet anges bland annat att medlemsstaterna ska ta fram en metod för beräkning och att metoden ska följa den gemensamma allmänna ramen.

I avsnittet för konsekvenser anges att kravet som förtydligar vikten av att ta hänsyn till förnybar energi vid framtagande av regler för nära-nollenergibyggnader har samma innebörd som artikel 2 punkt 2 i direktivet.

Regelrådet gör följande bedömning. Utifrån promemorian framgår uppgifter för att kunna säkerställa att förslaget följer av EU-rätt men också att det finns handlingsutrymme vid utformandet av reglerna. Det

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/844/EU av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda och av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet.

går dock inte med enkelhet att hitta ett explicit ställningstagande om förslaget är i överensstämmelse med EU-rätten. Trots det angivna anses befintlig redovisning vara tillräcklig i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att ändringarna bör träda i kraft 1 juli 2020. Det framgår även att EU-direktivet om byggnaders energiprestanda ska vara genomfört senast den 10 mars 2020.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen avseende val av tidpunkt för ikraftträdande är ytterst kortfattad. Det borde exempelvis framgått hur ikraftträdande datumet förhåller sig till datum för genomförande av EU-direktivet. Vidare saknas helt uppgifter om behov av speciella informationsinsatser vilket är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I avsnittet för konsekvenser kan utläsas att byggföretagen och bostadsbyggandet påverkas när de specifika faktorerna och kravnivåerna meddelas av Boverket.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas helt uppgifter om antal och storlek på berörda företag. Trots att effekterna för företag kan vara svårbedömda på förordningsnivå bör det enligt Regelrådet gå att urskilja någon kategori av företag som väntas beröras mer än andra. Om bedömningen är att sådana uppgifter inte är möjliga att redovisa borde detta ha angetts och motiverats i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig men redovisningen avseende bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I avsnittet för konsekvenser anges att nya regler alltid innebär viss administrativ hantering. Förslaget till förändring i plan- och byggförordningen är dock av begränsad omfattning och bedöms inte innebära några nämnvärda administrativa insatser. Eventuella kostnader av förslagen ska därför hanteras inom beslutade ramar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en förståelse för svårigheten att ange detaljerade uppgifter före föreskrifterna är framtagna. Det går dock inte på förhand att utesluta att redovisningen hade kunnat kompletteras med kvalitativa resonemang om potentiella administrativa krav idag som kan komma att förändras till följd av förslaget och hur detta i stort kan komma att påverka företagens administrativa kostnader. Avsaknaden av ytterligare uppgifter är därmed en brist.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I avsnittet för konsekvenser anges att bestämmelsen i plan- och byggförordningen att övergå från primärenergifaktorer till viktningfaktorer i sig inte förväntas få några effekter för byggföretagen,

bostadsbyggandet eller miljön eftersom de specifika faktorerna och kravnivåerna kommer att finnas i föreskrifter som meddelas av Boverket. Konsekvenserna kommer därför att framgå av den konsekvensutredning som Boverket tar fram i samband med införandet av dessa regler.

Vidare anges att kravet som förtydligar vikten av att ta hänsyn till förnybar energi vid framtagande av regler för nära-nollenergibyggnader inte medför några förändringar i sak utan innebär att alla ingående delar i definitionen finns samlade i förordningen. De redaktionella ändringar och förtydliganden att bestämmelsen om att förnybar energi som alstras i en byggnad eller på dess tomt också ska användas där anges medföra att den praxis som redan tillämpas införs i plan- och byggförordningen. Vidare anges att ändra formuleringen om att en byggnad ska ha en klimatskärm med god isoleringsförmåga och att införa en definition medför att begreppet och kraven blir tydligare. I övrigt bedöms förslaget i dessa delar inte leda till några konsekvenser.

I promemorian anges att det är Boverket som med stöd av redovisade principer som kommer ta fram viktningfaktorer för de olika energislagen i sina byggregler. Några detaljerade nivåer föreslås därför inte i promemorian. Det anges även att viktningfaktorerna ska bidra till teknikneutralitet mellan hållbara uppvärmningssystem som inte är fossilbränslebaserade. Formuleringen anges ge stöd för Boverket att sätta en särskild viktningfaktor på fossila bränslen. Detta innebär att viktningfaktorn även kan bidra till utfasningen av fossila bränslen. Det anges även att byggreglerna ska vara teknikneutrala.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en förståelse för svårigheten att i detalj kvantifiera de krav som först kommer att tydliggöras i Boverkets föreskrifter. Enligt Regelrådet är dock de kvalitativa uppgifterna ytliga. Ytterligare uppgifter hade kunnat inkludera om det finns företag som inte följer praxis. Redovisningen hade även kunnat på övergripande nivå behandla hur en utfasning av fossila bränslen påverkar de berörda företagen. Eftersom det inte går att utesluta att det hade gått att ange närmare uppgifter om påverkan på företagets andra kostnader och verksamhet redan i detta skede av regleringsprocessen är avsaknaden av ytterligare uppgifter en brist.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Av promemorian framgår att ändringarna i plan- och byggförordningen är en del av arbetet med att hitta lösningar för att tillgodose behovet av en större teknikneutralitet mellan energislagen. Den snabba teknikutveckling som skett för värmepumpar har lett till att dessa i dag har en kapacitet som överstiger den som rådde då viktningen i dagens energibestämmelser bestämdes. Det gör att de elbaserade uppvärmningsformerna har fått en fördel gentemot andra energislag. Det framgår även att byggreglerna ska vara teknikneutrala.

Avseende förnybar energi som alstras inom en byggnads tomtgräns anges även i skrivelsen² att de viktningfaktorer som enligt planeringen ska införas syftar till att neutralisera oönskade effekter på konkurrenssituationen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas uppgifter kopplat till hur förslaget påverkar konkurrensförhållandena för berörda företag. Givet befintlig redovisning går det inte att på förhand att utesluta att det hade varit möjligt att resonera ytterligare kring till exempel förändring av effekter på grund av teknikneutralitet och tidigare fördelar för vissa energislag.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

² Regeringens skrivelse Byggnaders energiprestanda (skr. 2018/19:152).

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I avsnittet för konsekvenser framgår att förslagen inte påverkar sysselsättningen.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det finns ingen redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas redovisning om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning eller en motivering till varför några uppgifter inte redovisats. Därutöver saknas det helt uppgifter om berörda företag utifrån storlek, tillika är uppgifterna om påverkan på företagets kostnader och verksamhet knapphändert redovisad. Mot bakgrund av ovanstående kan inte heller Regelrådet göra en kvalificerad bedömning. Avsaknaden av redovisning är därmed en brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Det finns en förståelse för att samtliga konsekvenser av förslaget inte är möjliga att kvantifiera eller kvalitativt beskriva fullt ut givet att effekterna för företag påverkas av de föreskrifter Boverket ska ta fram. Konsekvensutredningen är dock ytterst kortfattad och det saknas närmare motiveringar som tydliggör omfattningen av de kommande effekterna. Detta hade kunnat tydliggöras genom ytterligare motiveringar i konsekvensutredningen och/eller exempelberäkningar. Att endast hänvisa till att samtliga effekter kommer följa av föreskrifterna är inte tillräckligt när det nu remitterade förslaget sätter ramarna för de kommande föreskrifterna, därmed borde även ramarna för effekterna kunna framgå.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 oktober 2019.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande