



2015-08-31

m.registrator@regeringskansliet.se
 m.remitter-energi@regeringskansliet.se

M2015/2507/Ee

Sveriges Byggindustriers remissvar på Boverkets förslag till svensk tillämpning av nära-nollenergi-byggnader – Definition av energiprestanda och kvantitativ riktlinje

Sveriges Byggindustrier är byggföretagens bransch- och arbetsgivarorganisation och organiserar ungefär 3100 bygg-, anläggnings- och specialföretag, varav flertalet är små eller medelstora och verkar på lokala marknader. Sveriges Byggindustrier har tagit del av rubricerad remiss och vill framföra nedanstående synpunkter.

Sammanfattning

- Sveriges Byggindustrier anser att den föreslagna kravnivån (55 kWh/m²/år för flerbostadshus i zon III) för nära nollenergibyggnader är alltför tuff för att införas som energikrav i BBR, givet den föreslagna systemgränsen och att det gäller verifierade (ej beräknade) värden.
- Sveriges Byggindustrier anser att 65-70 kWh/m²/år (för flerbostadshus i zon III) är ett lämpligt krav till 2020. Denna nivå i kombination med Boverkets föreslagna systemgräns (som dock måste preciseras ytterligare) bör rapporteras till Kommissionen som Sveriges definition av nära nollenergibyggnad.
- Sveriges Byggindustrier tillstyrker förslaget att dagens systemgräns, dvs. köpt energi, ska behållas i princip oförändrad i detta skede. Köpt energi är ett vedertaget begrepp och relativt enkelt att följa upp. För att tydligare styra mot energieffektiva klimatskal bör kravet kompletteras med krav på beräknad nettoenergianvändning eller liknande.
- Sveriges Byggindustrier anser att Boverket och Energimyndigheten bör ges förnyat uppdrag att analysera hur energikrav på byggnader ska ställas i framtiden för att styra mot energieffektiva klimatskal och installationer. Detta arbete bör samordnas inom Norden.
- Sveriges Byggindustrier anser att kontrollstationer för byggnaders energiprestanda bör genomföras med fem års intervall och ligga till grund för (eventuella) revideringar av energikraven i BBR med samma intervall och med fem års framförhållning.
- Det är idag inte verifierat att krav på den föreslagna nivån (55 kWh/m²/år för flerbostadshus i zon III) kan klaras för icke elvärmdda flerbostadshus med garage och utan solel/solvärme, dvs. kraven kan bara nås under speciella förutsättningar.

Postadress
 Box 5054, 102 42 Stockholm

Besöksadress
 Storgatan 19

Servicebolag
 Sveriges Byggindustrier
 Service AB

Organisationsnr
 556061-2524

Telefon
 08-698 58 00

Telefax
 08-698 59 00

E-post
 info@bygg.org

Internet
 www.bygg.org

- Det saknas tillräcklig kompetens för att nå kraven hos de flesta aktörer på marknaden. Skall-krav på den föreslagna nivån riskerar att begränsa konkurrensen till ett fåtal aktörer och driva upp bostadspriserna ytterligare i en tid av akut bostadsbrist.
- Föreslagna krav sätter stora restriktioner på detaljplaner och byggnadernas formfaktor. Detta belyses inte i rapporten och Boverket bör få i uppdrag att analysera det.
- Sveriges Byggindustrier stödjer förslaget att ta bort uppdelningen i elvärmda respektive icke elvärmda byggnader, och att istället införa en formel för byggnadens energiprestanda och en viktningsfaktor för att "räkna om" el till värme.
- Viktningsfaktorn tycks vara framtagen på fel premisser. Vår bedömning är att faktorn 2,5 är för hög.
- Sveriges Byggindustrier instämmer med Boverket om att primärenergifaktorer för olika omvandlingstekniker och bränslen inte bör ingå i BBR-kraven.
- Mycket är oklart i Boverkets förslag till NNE-definition och behöver förtydligas i en kommande remiss av förslag till föreskrifter. Det måste t.ex. förtydligas att NNE-kravet gäller för nya byggnader och inte för ombyggnad.
- Sveriges Byggindustrier anser att alla krav som ställs på byggnader måste följas upp och att det ska finnas sanktioner om kraven inte uppfylls. Svebys metodik bör användas för uppföljning och verifiering av byggnaders energiprestanda.
- Sveriges Byggindustrier anser att energideklarationerna måste kvalitetssäkras och kopplas till uppföljningen av BBR-kraven.
- Boverket bör få i uppdrag att analysera konsekvenserna, på bland annat byggkostnader och detaljplaner, av samtliga egenskapskrav i BBR samt kravens ömsesidiga påverkan på varandra.
- Det behövs tillförlitlig och detaljerad statistik över energianvändningen i byggnader så att utvecklingen kan följas. Statistiken bör harmoniseras inom EU, eller åtminstone Norden.
- Det behövs ökade satsningar på FoU, demonstration och utbildning för att driva på energieffektiviseringen i byggnader.

Allmänt

Sveriges Byggindustrier står bakom EU:s och Sveriges mål för energieffektivisering. Vi anser att energikraven på byggnader kan och bör skärpas utöver dagens nivå omkring år 2020, och att det nu är hög tid att slå fast vilken nivå som ska gälla då.

Det reviderade direktivet om byggnaders energiprestanda, med krav på så kallade nära nollenergibyggnader, kom i maj 2010. Ända sedan dess har Sveriges Byggindustrier uppmanat regering och myndigheter att slå fast vad som ska avses med nära nollenergibyggnader i Sverige. Vi har dock fått dåligt gehör för att det brådskar. Nu är det redan år 2015, kravnivån är ännu inte beslutad och många bitar ska falla på plats innan vi vet hur reglerna ska fungera i praktiken. Hur ska det till exempel tolkas att "alla nya byggnader senast den 31 december 2020 ska vara NNE-byggnader"? Om kravet ska gälla för byggnader som färdigställs detta datum så är tiden extremt knapp. Det är även mycket annat som fortfarande är oklart i Boverkets förslag till NNE-definition och som behöver förtydligas i en kommande remiss av förslag till föreskrifter.

I framtiden vill Sveriges Byggindustrier även se en nordisk samordning av byggregler. Harmonisering av krav skulle exempelvis vara viktigt för den eventuella exportpotential som Boverket diskuterar i rapporten i anslutning till resonemanget om att energikraven ska driva på teknikutveckling. Om olika länder har energikrav som ställs på olika sätt kommer tuffa krav i Sverige att leda till marginell, om ens någon, ökad export.

I Sverige, där en stor del av uppvärmningen sker med förnybar energi och vi har en mångfald av olika system för tillförsel av energi till våra byggnader, är varje sparad kilowattimme energi inte lika viktig för klimatet. Det finns oftast en positiv effekt men hur stor den är beror på varifrån energin kommer. Det är till exempel inte relevant att likställa uppvärmning med spillvärme från en industri med uppvärmning baserad på olja eller naturgas. Med anledning av detta bör energikrav på byggnader inte vara det enda, eller ens det viktigaste, styrmedlet för att minska klimatpåverkan från byggnader.

Sveriges Byggindustrier anser att Boverkets byggregler (BBR) bör vara renodlade till sådant som byggherre och entreprenör har rådighet över. Att i byggreglerna blanda in krav på varifrån den köpta energin ska komma går långt utöver det som byggherre och entreprenör har rådighet över, i alla fall som energimarknaden ser ut i Sverige idag.

Vi får inte heller glömma bort energieffektiviseringen av det befintliga beståndet. Det är där de flesta kilowattimmarna och de största koldioxidutsläppen finns att spara och det skriver också Boverket i rapporten. En viktig aspekt för att få fart på energieffektiviseringarna av befintliga byggnader är att det ska löna sig att energirenovera och förvalta sina byggnader så att de bibehåller och förbättrar sin energiprestanda. Här behövs långsiktiga styrmedel, inte kortsiktiga investeringsstöd. Sveriges Byggindustrier förespråkar att fastighetsavgiften kopplas till byggnadens energiprestanda, på motsvarande sätt som fordonsskatten, så att en byggnad med god energiprestanda får en lägre avgift.

De föreslagna energikraven är alltför långtgående med tanke på den korta tid som är kvar till 2020. För att kunna klara dem i framtiden behövs ökade satsningar på FoU och demonstration inom området energieffektivisering i byggnader. Här är det oroväckande att Energimyndighetens anslag för energieffektivisering är osäkra. Frusna anslag riskerar till exempel att drabba LÅGAN-programmet som byggbranschen värnar mycket om.

Det florerar olika uppgifter om hur mycket energi som används i byggnader. Ofta hörs påståendet att byggnader står för 40 procent av Sveriges energianvändning. Detta är inte sant (den korrekta siffran är, enligt Energimyndigheten, 30–33 procent) men uppgiften tas från Energimyndighetens statistik för sektorn Bostäder och service, och används medvetet eller omedvetet på ett felaktigt sätt, ofta för att peka på ett behov av ytterligare effektiviseringsåtgärder i byggnader. Det är tråkigt för alla oss som arbetar med energieffektivisering i byggnader att energianvändningen i byggnader påstås vara högre än den faktiskt är, och kontraproduktivt om staten vill vidta kostnadseffektiva åtgärder att dessa baseras på felaktigt underlag. Sveriges Byggindustrier anser därför att det behövs bättre och mer detaljerad statistik för över energianvändningen i byggnader för att kunna följa utvecklingen.

Synpunkter på förslaget

Bostadsbristen i Sverige är alarmerande. Det har under lång tid byggts alldeles för få bostäder. Nu har regeringen satt upp målet att det ska påbörjas minst 250 000 nya bostäder till 2020. Detta räcker dock inte för att bygga bort bristen, utan denna nybyggnadstakt behöver fortsätta även bortom 2020. Det är en enorm utmaning att öka nybyggnadstakten till den nivå som behövs, klara alla befintliga egenskapskrav, uppfylla högt ställda krav vad gäller estetik, social hållbarhet m.m. och samtidigt radikalt skärpa energikraven. Dessutom är finansieringen för de nya bostäderna inte löst. Sveriges Bygginstrumenter anser att regeringen bör ha detta i åtanke när man beslutar om NNE-nivån.

Synpunkter på den föreslagna systemgränsen

Boverket föreslår att dagens systemgräns, dvs. köpt energi, ska bibehållas i princip oförändrad. Sveriges Bygginstrumenter tillstyrker med viss tvekan detta förslag. Köpt energi är ett vedertaget begrepp och relativt enkelt att följa upp. För att BBR ska ge en tydlig styrning mot energieffektiva klimatskal bör dock kravet kompletteras med ett krav på beräknad maximal nettoenergianvändning som ska redovisas i bygglovshandlingar eller liknande.

Boverket och Energimyndigheten bör dessutom ges ett förnyat uppdrag att analysera hur energikrav på byggnader ska ställas i framtiden för att styra mot energieffektiva klimatskal och installationer. Detta arbete bör samordnas inom Norden. Det är problematiskt, både för marknadens funktion och för jämförelser av energieffektiviseringsstakten, att Sverige har en annan definition på byggnaders energiprestanda och andra energikrav än våra grannländer.

Solenergi

Den enda föreslagna modifieringen av systemgränsen jämfört med idag är såvitt vi kan se att reglerna för vilken solenergi som får tillgodoräknas görs något generösare i så motto att solenergianläggningen inte behöver sitta på den aktuella byggnaden utan kan vara i anslutning till denna. Sveriges Bygginstrumenter tillstyrker detta förslag eftersom det möjliggör effektivare systemlösningar för solenergi.

Synpunkter på den föreslagna kravnivån

Sveriges Bygginstrumenter är kritiska till att Boverket har valt att föreslå krav som så tydligt, och även enligt dem själva, går utöver den kostnadsoptimala nivån.

På grund av den korta remisstiden, som dessutom har förlagts till semesterperioden, har Sveriges Bygginstrumenter inte hunnit analysera de föreslagna kraven i detalj för alla olika byggnadskategorier. Våra synpunkter på kravnivån rör därför främst kategorin flerbostadshus.

Boverket föreslår ett krav på 55 kWh/m²/år för flerbostadshus i zon III¹, dvs. i Stockholmstrakten. Sveriges Bygginstrumenter anser att denna nivå är alltför tuff för att

¹ Vi antar att detta innebär att kraven i klimatzon IV blir ännu tuffare, men det framgår inte av förslaget och behöver tydliggöras.

införas som energikrav i BBR 2020. Det är ytterst få, om ens något enda, flerbostadshus med fjärrvärme och garage och utan tillskott av solenergi som har byggts och verifierats med denna höga energiprestanda. Sveriges Bygginstrumenter ifrågasätter särskilt att kraven kommer att klaras med garage. Belysning, värme och ventilation där måste ju räknas in i energiprestandans täljare men arean får inte räknas i nämnaren. Eftersom det inte kommer att gå att bygga solenergianläggningar i anslutning till alla nya byggnader (t.ex. på grund av andra skuggande byggnader) och vi kommer att fortsätta behöva bygga med garage i tätorter under överskådlig tid så är det djupt olämpligt att ställa skall-krav på denna nivå.

Sveriges Bygginstrumenter anser att ett lämpligt BBR-krav 2020 är 65-70 kWh/m²/år (för flerbostadshus i zon III), givet den föreslagna systemgränsen. Kravet kan ligga i den övre eller nedre delen av spannet beroende på detaljer i föreskrifterna, t.ex. hur fin zonindelningen är och om garage ingår eller ej. Detta återstår dock för Boverket att precisera. Argumentet för nivån 65-70 kWh/m²/år är att det på denna nivå finns erfarenhet av att bygga hos fler än en handfull aktörer.

Det är också viktigt att ha i åtanke att BBR-kraven ska uppfyllas av alla aktörer i alla projekt och även i ogynnsamma lägen (t.ex. blåsiga norrlägen). Det är alltså inte frågan om något riktvärde eller medelvärde, utan ett minimikrav som alla nya byggnader ska klara.

Sveriges Bygginstrumenter föreslår att kontrollstationer för översyn av kraven på byggnaders energiprestanda införs vart femte år och att ansvariga myndigheter då sammanställer det aktuella läget utifrån bland annat energideklarationsregistret och föreslår eventuella revideringar av energikraven att göras med fem års framförhållning. Det är således lämpligt att se över kraven igen år 2020 och då föreslå eventuella förändringar som kan införas i BBR 2025. Detta för att åstadkomma ett förutsebart system för revideringar av BBR-kraven där marknadens aktörer ges tillräcklig framförhållning för att utveckla teknik och metoder.

Boverket skriver att syftet med krav som går utöver de kostnadsoptimala är att driva på teknikutvecklingen. Eftersom byggherre och entreprenör inte kan påverka varmvattenanvändningen mer än marginellt kan de dock i princip enbart söka förbättra klimatskal och värmeåtervinning att få ner energin för uppvärmning. Det är gott och väl men den stora energiposten för varmvatten kommer man inte åt med BBR-kraven.

Krav på den föreslagna nivån sätter också restriktioner på utformningen av byggnaderna. De kommer att styra mot byggnader med fördelaktig formfaktor, vilket i sin tur kommer att sätta restriktioner på kommunernas utformning av detaljplaner. Boverket bör få i uppdrag att analysera detta.

Synpunkter på förslaget till formel och viktningsfaktor

Sveriges Bygginstrumenter instämmer med Boverkets syn att primärenergifaktorer för olika omvandlingstekniker och bränslen inte är lämpliga att ingå i BBR-kraven, bland annat eftersom sådana faktorer ändras i takt med förändrad bränslemix i fjärrvärmesystem och

förändrad elmix i elsystemet. Det är inte rimligt att ha sådana kopplingar mellan byggreglerna och energisystemen när de sistnämnda står utanför byggherrars och entreprenörers rådighet.

Sveriges Byggindustrier anser att det är viktigt att byggreglerna styr mot byggnader med bra klimatskal. För det fall systemgränsen köpt energi väljs kan man uppnå nästan samma styrande effekt som med ett krav på nettoenergianvändning om man har en lämplig faktor som översätter uppmätt köpt el till använd värme (och på så sätt tar hänsyn till att en värmepump kan omvandla ett visst antal kilowattimmar el till fler kilowattimmar värme). Ett sådant krav kan med en väl avvägd faktor styra mot bra klimatskal utan att man behöver flera olika mätare som i fallet nettoenergi.

Sveriges Byggindustrier anser att det är positivt att ta bort uppdelningen i elvärmda respektive icke elvärmda byggnader och att ta bort effektgränsen som skapar konstiga tröskeeffekter och suboptimeringar. Sveriges Byggindustrier stödjer förslaget att införa en formel även av det skälet att den öppnar upp för blandade uppvärmningssystem som kombinerar el med annan uppvärmning. Det ökar flexibiliteten och kan få positiva effekter på teknikutvecklingen inom uppvärmningssystem.

Att vikta el högre än fjärrvärme försvårar dock för små, enkla elbaserade lösningar, som kanske är de mest kostnadseffektiva när vi använder väldigt lite energi för uppvärmning, vilket vi ska göra i NNE-byggnader. Det är därför viktigt att inte sätta faktorn för högt så att vi styr mot onödigt dyra lösningar för elbaserad uppvärmning. Sveriges Byggindustrier bedömer att faktorn bör vara lägre än 2,5 (snarare 1,75–2) för att inte i onödan försvåra för värmepumpslösningar i kallt klimat. Detta bör dock analyseras noggrannare.

Synpunkter på redovisade kostnadsberäkningar

Enligt Boverkets rapport kommer byggkostnaderna för flerbostadshus initialt att bli 4-7 procent högre än idag med den föreslagna kravnivån. Sveriges Byggindustrier delar den bedömningen. Det är dock mycket svårare att bedöma vad detta kommer att få för effekter på byggandet eftersom byggandet även påverkas av så många andra faktorer. Det vi vet är dock att de flesta bostadsrättsköpare inte värdesätter god energiprestanda särskilt mycket, utan snarare andra saker, som t.ex. läget och balkongen. Högre energikrav kommer därför främst att synas på kostnadssidan och inte på intäktssidan för de av våra medlemmar som bygger för att sälja till bostadsrättsföreningar. Detta kommer att försämra ekonomin i projekten och göra att färre byggprojekt blir av.

Sveriges Byggindustrier anser som sagt att de föreslagna energikraven är alltför skarpa eftersom det inte är verifierat under driften att det går att bygga flerbostadshus på denna nivå om inte särskilt gynnsamma förhållanden föreligger (t.ex. att byggnaden saknar garage). Därtill saknas idag kompetensen för att bygga lågenergihus hos de flesta aktörer på marknaden. Att införa krav på den föreslagna nivån kommer därför att begränsa konkurrensen till ett fåtal aktörer, vilket kommer att driva upp priserna. Därutöver är såväl kompetens som betalningsvilja/-förmåga hos kunder/beställare skevt fördelad över landet vilket kan leda till att det i princip inte kommer att byggas något alls i vissa

regioner. Detta har Boverket såvitt vi kan se inte tagit hänsyn till i sina beräkningsmodeller.

Sveriges Byggindustrier anser att det är djupt problematiskt att det läggs på en mängd olika krav på byggnader utan att någon myndighet gör den samlade analysen av hur mycket alla dessa krav tillsammans påverkar kostnaderna för byggandet. Vi undrar till exempel hur vi i framtiden ska kunna bygga nya bostäder på orter utanför de stora städerna, när det redan idag kostar mycket mer att bygga än vad huset är värt när det är klart. Man kan hävda att efterfrågan på bostäder inte är lika hög i glesbygden. Vi anser dock att även människor i glesbygd bör ha möjligheten att kunna finansiera och hitta en entreprenör för att bygga sig ett nytt hus, som uppfyller gällande krav.

Konkurrensaspekter

Sveriges Byggindustrier har cirka 3 100 medlemsföretag, varav de flesta är små eller medelstora företag som verkar på lokala marknader och som har små resurser för utveckling. Endast några av våra största medlemsföretagen har haft möjlighet att investera i teknik-, metod- och kompetensutveckling för att bygga mycket energieffektiva byggnader. Dessa företag har i huvudsak fokuserat sin verksamhet till tillväxtområden och har där kunnat öva sig i att bygga lågenergihus, t.ex. i Norra Djurgårdstaden där det har varit mycket fokus på denna fråga. Det är naturligtvis bra att det finns företag som går före. Vi vill dock poängtera att om kravnivån skärps till den nivå som gäller i Norra Djurgårdsstadens senare etapper, och som ännu inte har verifierats, så kommer detta att tas emot väldigt olika bland de företag som har haft möjlighet att bygga upp kompetens och de som inte har det.

Krav på den föreslagna nivån riskerar att slå ut de små och medelstora företag som av olika skäl inte har haft möjlighet att förbereda sig och öva eftersom det inte har varit efterfrågan på spetsprojekt inom lågenergibyggande på deras hemmamarknad. Vi är uppriktigt oroade för att små och medelstora byggföretag kommer att få ännu svårare att konkurrera och att vi kommer att få en ännu mer uppdelad byggmarknad med stora svårigheter att klara energikraven i glesbygd där energikompetensen inte alltid men ofta är lägre och betalningsviljan definitivt är lägre än i områden som Norra Djurgårdsstaden.

När det gäller energiberäkningar och design/konstruktion tar de små och medelstora företagen redan idag hjälp av externa energikonstuler för att klara energikraven, och det fungerar tillfredsställande i de flesta fall. När det gäller mer långtgående krav blir felmarginalerna dock mindre och det blir avgörande att samtliga led i kedjan, inte minst yrkesarbetarna, har kompetens inom lågenergibyggande. Den kompetensen är ännu inte allmänt spridd och kommer sannolikt inte att hinna bli det till 2020, trots branschens satsningar på utbildning (t.ex. inom EU-projektet Swebuild/Energibyggare). Det är helt enkelt så att man måste öva för att bli duktig på något och det har byggts för få lågenergihus på den här ambitiösa nivån för att bygga upp kompetensen i en bredd av företag.

Uppföljning av kraven är A och O

Ett annat problem som också har med konkurrens och marknadens funktion att göra är att seriösa aktörer missgynnas av att det idag nästan aldrig sker någon tillsyn av att energikraven i BBR följs. Sveriges Byggindustriers medlemsföretag kan vittna om flera konkreta fall där konkurrenter medvetet eller omedvetet brutit mot gällande energikrav men inte fått några sanktioner. De företag som tar höjd för de ökade kostnader som tuffa krav leder till riskerar att förlora anbud om andra aktörer inte tar seriöst på energikraven. Oavsett nivå på kraven är det därför avgörande hur man löser tillsynen av efterlevnaden. Idag är tillsynen nästan obefintlig.

Sveriges Byggindustrier anser att Svebys metodik bör användas för uppföljning och verifiering av byggnaders energiprestanda.

Det måste förtydligas att NNE-kraven inte gäller för ombyggnad

Förslaget är ofullständigt i så motto att det inte innehåller ett konkret förslag till utformning av BBR-kraven på byggnaders energiprestanda utan snarare diskuterar principer. Detaljerna kommer att vara viktiga. I dagens BBR gäller i princip samma krav för ombyggnad som för nybyggnad, dvs. nybyggnadskraven tillämpas på den ombyggda delen av byggnaden. Redan idag leder detta ibland till att renoveringar inte genomförs eller att undantag från reglerna görs, med eller utan tillsynsmyndighetens goda minne. När kraven skärps ytterligare blir det ohållbart att hålla kvar principen att nybyggnadskraven ska gälla även för ombyggnad. Det behöver förtydligas i nästa skede av processen att NNE-kraven inte kommer att gälla för ombyggnad. Detta leder i sin tur till att BBR-kraven för ombyggnad måste ändras.

Synpunkter på konsekvensanalysen

Sveriges Byggindustrier anser att konsekvensanalysen har stora brister och att Boverket bör få i uppdrag att analysera konsekvenserna av alla olika egenskapskrav i BBR, på såväl byggkostnader och detaljplaner som på möjligheten att uppfylla övriga egenskapskrav. Exempelvis bör det analyseras hur skärpta energikrav påverkar den tekniska möjligheten och kostnaderna för att uppfylla övriga egenskapskrav.

Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till energi- och miljöchef Maria Brogren på 0761-360910 eller maria.brogren@sverigesbyggindustrier.se.

Med vänlig hälsning

SVERIGES BYGGINDUSTRIER



Ola Månsson