

PM Rotel IX (Dnr KS 2019/1167)

Boverkets rapport 2019:61 Inspektion av uppvärmnings- system och luftkonditioneringssystem

Remiss från Infrastrukturdepartementet

Remisstid den 7 oktober 2019

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Energiprestandadirektivet ändrades under år 2018. Bland annat ändrades artiklarna 14 och 15 vilka behandlar inspektion av uppvärmningssystem och luftkonditioneringssystem. Som följd av detta har Boverket och Energimyndigheten fått ett regeringsuppdrag att utreda hur de svenska byggreglerna ska anpassas till ändringarna.

Boverket har tillsammans med Statens energimyndighet (Energimyndigheten) fått i uppdrag av regeringen (M2018/02851/Ee) att utreda nya krav på inspektion av uppvärmningssystem och luftkonditioneringssystem samt krav på system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning. Uppdraget ska redovisa författningsförslag, kostnadsberäkningar samt samhällsekonomiska och andra konsekvenser av förslagen.

I den remitterade rapporten redovisas resultatet av uppdraget. I rapporten ges förslag på ändringar i lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader, plan- och bygglagen (2010:900), PBL, samt plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. I rapporten föreslås att krav på inspektion av uppvärmningssystem och luftkonditioneringssystem införs för de byggnader där systemens nominella effekt överstiger 70 kilowatt (kW). Kravet införs i lagen om energideklaration för byggnader. För byggnader som omfattas av krav på energideklaration ska inspektionerna redovisas i energideklarationen. För byggnader som inte energideklaras ska inspektionerna redovisas i ett särskilt protokoll som ska inges till Boverket. Dessa nya regler föreslås träda i kraft den 10 mars 2020.

Vidare föreslås att krav införs i PBF på system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning i alla byggnader som inte är bostäder och som har en nominell effekt över 290 kW. Systemen ska ha funktioner för övervakning, identifiering av avvikelser och förbättringsmöjligheter och kommunikation. Kravet ska börja gälla år 2025 och ska då gälla retroaktivt, det vill säga inte enbart vid nybyggnad och rivning.

Stockholms stad har fått remissen för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har besvarat remissen med tjänsteutlåtanden.

Stadsledningskontoret har i sak inga invändningar mot förslaget men anser att tiden för införande bör anpassas så att föreskrifter för inspektion kan tas fram i dialog med branschen.

Miljöförvaltningen efterfrågar ett antal förtydliganden gällande vilka byggnader som avses.

Stadsbyggnadskontoret gör bedömningen att förslaget i huvudsak är positivt men att förändringen kan komma att påverka stadsbyggnadsnämnden i stor omfattning vad gäller nämndens tillsynsresurser.

Stockholms Stadshus AB anser att rapporten är väl genomarbetad.

Mina synpunkter

Jag instämmer med Stadsbyggnadskontoret i att Boverkets förslag om krav på inspektion i huvudsak är positivt och att det bidrar till uppföljningen av att uppvärmningssystem och luftkonditioneringssystem energieffektiviseras vilket också är målet. I och med de föreslagna kraven på inspektion av automatisering och styrning kan energianvändningen också komma att bättre styras och överblickas av fastighetsägare. Då föreskrifter och implementering av regelverk måste arbetas fram lyfter remissinstanserna att tidsramarna för införandet är för snäva, vilket jag anser är något departement bör ta hänsyn till. Detta speciellt när framtagandet av föreskrifter bör ske i dialog med branschen. Jag instämmer också i att konsekvenserna för de föreslagna retroaktiva kraven behöver tydliggöras. Det finns ett flertal frågor som inte i tillräcklig grad besvaras eller som helt saknar svar. Exempelvis skulle en kostnadsanalys behövas gällande vilka resurser som krävs för att kommunerna ska kunna utöva tillsyn av de föreslagna kraven.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 5 september 2019

KATARINA LUHR

Bilaga

Boverkets rapport 2019:61

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Energiprestandadirektivet ändrades under år 2018. Bland annat ändrades artiklarna 14 och 15 vilka behandlar inspektion av uppvärmningssystem och luftkonditioneringssystem. Som följd av detta har Boverket och Energimyndigheten fått ett regeringsuppdrag att utreda hur de svenska byggreglerna ska anpassas till ändringarna

Boverket har tillsammans med Statens energimyndighet (Energimyndigheten) fått i uppdrag av regeringen (M2018/02851/Ee) att utreda nya krav på inspektion av uppvärmningssystem och luftkonditioneringssystem samt krav på system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning. Uppdraget ska redovisa författningsförslag, kostnadsberäkningar samt samhällsekonomiska och andra konsekvenser av förslagen.

I den remitterade rapporten redovisas resultatet av uppdraget. I rapporten ges förslag på ändringar i lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader, plan- och bygglagen (2010:900), PBL, samt plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. I rapporten föreslås att krav på inspektion av uppvärmningssystem och luftkonditioneringssystem införs för de byggnader där systemens nominella effekt överstiger 70 kilowatt (kW). Kravet införs i lagen om energideklaration för byggnader. För byggnader som omfattas av krav på energideklaration ska inspektionerna redovisas i energideklarationen. För byggnader som inte energideklaras ska inspektionerna redovisas i ett särskilt protokoll som ska inges till Boverket. Dessa nya regler föreslås träda i kraft den 10 mars 2020.

Vidare föreslås att krav införs i PBF på system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning i alla byggnader som inte är bostäder och som har en nominell effekt över 290 kW. Systemen ska ha funktioner för övervakning, identifiering av avvikelser och förbättringsmöjligheter och kommunikation. Kravet ska börja gälla år 2025 och ska då gälla retroaktivt, det vill säga inte enbart vid nybyggnad och rivning.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 22 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Av kommunfullmäktiges budget 2019 framgår att arbetet med att minska energianvändningen är en viktig del i att minska stadens klimatpåverkan. Stockholms stad ska gå före och strukturerat arbeta med energieffektiviseringar av fastigheter.

Stadsledningskontoret konstaterar att system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning ger möjlighet att styra energianvändningen. Det framgår dock inte tydligt av rapporten hur inspektion ska leda till energibesparing. Stadsledningskontoret anser att detta kunde framgått tydligare i konsekvensbedömningen. Föreskrifter för inspektion kommer att utarbetas och stadsledningskontoret anser att detta arbete bör ske i dialog med branschen och att tiden för införande bör anpassas så att detta kan ske.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att införandet av system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning ska gälla retroaktivt, men konsekvenserna av detta har inte lyfts fram i rapporten. Detta hade kunnat vara tydligare.

Stadsledningskontoret har i sak inga invändningar mot förslaget.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen Boverkets rapport 2019:61 Inspektion av uppvärmningssystem och luftkonditioneringssystem anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 14 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

I rapporten föreslås att krav på inspektion av uppvärmningssystem införs för de byggnader där systemens nominella effekt överstiger 70 kilowatt (kW). Samma krav gäller också byggnader med luftkonditioneringssystem där systemens nominella effekt överstiger 70 kilowatt (kW).

Förvaltningen anser att det är viktigt att de byggnader som omfattas av kraven kan identifieras på ett enkelt sätt och det behöver tydliggöras vad som avses med nominell effekt. Det behöver också tydliggöras vad som avses med luftkonditioneringssystem. System med exempelvis frikyla, evaporativ och sorptiv kyla, det vill säga kyla som är producerad utan köldmedium, bör kunna undantas kraven. Anledningen till det är att kylan genereras med kallt vatten utan någon komplicerad process och motiverar inte en inspektion. Dessa system är dessutom betydligt driftsäkrare. Kyla genererad med evaporativ och sorptiv kyla omfattas heller inte av energikraven i Boverkets byggregler.

Boverket föreslår vidare krav på inspektioner som en del av energideklarationssystemet. Kravet införs i lagen om energideklaration för byggnader.

Förvaltningen anser att det är bra att inspektionerna blir en del av det befintliga energideklarationssystemet för de byggnader som omfattas av det regelverket. Energideklarationer görs för närvarande för stadens byggnader vilket innebär att det är först i nästa omgång energideklarationer (om tio år) som kravet blir gällande. Förvaltningen anser att det bör tillåtas att exempelvis bostadsföretag kan låta certifiera egen personal för att upprätta energideklarationer i egen regi. Flera andra länder inom EU tillåter bostadsföretag och andra fastighetsägare att ha egna anställda certifierade energiexperter för upprättande av energideklarationer.

Boverket föreslår vidare en särskild rapporteringsskyldighet för de byggnader som inte energideklarerar regelbundet. Dessa nya regler föreslås träda i kraft den 10 mars 2020.

Förvaltningen anser att ikraftträdandet bör skjutas fram så att det finns gott om tid för dialog med branschen i framtagandet av föreskrifter för inspektioner.

Boverket föreslår att inspektionerna av uppvärmningssystem eller luftkonditioneringssystem eller kombinerade sådana system ska genomföras av certifierade energiexperter.

Sverige har tidigare valt att möta direktivets krav genom rådgivning som har ålagts de kommunala energi- och klimatrådgivarna att utföra. Förvaltningen anser att det är ett bra förslag att inspektionerna istället ska genomföras av certifierade energiexperter som ska ha spetskompetens inom området. Dock anser förvaltningen att undantag borde kunna göras från detta krav om en fastighetsägare har ett serviceavtal där kylanläggningen årligen inspekteras av en behörig kylfirma. Då bör inspektionskravet anses vara uppfyllt.

Boverket föreslår undantag från inspektionsskyldigheten i vissa fall. Kraven på inspektioner av uppvärmningssystem eller luftkonditioneringssystem eller kombinerade sådana system ska inte gälla för byggnader som är föremål för viss övervakning, omfattas av visst avtal eller betjänas av visst slags system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning.

Förvaltningen anser att det är bra att byggnader som är föremål för viss övervakning, omfattas av visst avtal eller betjänas av visst slags system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning kan undantas krav på inspektion. I kommande arbete med att ta fram föreskrifter är det viktigt att göra avvägningar i definitionen av fastighetsautomation och fastighetsstyrning så att reglerna blir ändamålsenliga och för att undvika onödiga investeringar för fastighetsägare. Även om en fastighetsägare inte har ett eget uppkopplat system så kan denne i många fall erhålla tjänsten exempelvis via sin fjärrvärmeleverantör. I dessa fall bör kravet om fastighetsautomation och fastighetsstyrning också kunna anses uppfyllt.

Krav på system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning i alla byggnader som inte är bostäder och som har en nominell effekt över 290 kW föreslås av boverket införas i Plan- och byggförordningen. Systemen ska ha funktioner för övervakning, identifiering av avvikelser och förbättringsmöjligheter och kommunikation. Kravet ska börja gälla år 2025 och ska då gälla retroaktivt, det vill säga inte endast vid nybyggnad och ändring.

Miljöförvaltningen anser att det är viktigt att de byggnader som omfattas av kravet kan identifieras på ett enkelt sätt och det bör tydliggöras vad som avses med nominell effekt för respektive teknik. Det är också viktigt att befintliga byggnader kan undantas kravet i de fall där det inte är tekniskt och ekonomiskt genomförbart med sådana system.

Enligt förslaget ska bestämmelserna om inspektioner börja gälla den 10 mars 2020. Kravet på system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning börjar gälla den 1 januari 2025. Vad gäller den särskilda rapporteringsskyldigheten för byggnader som inte energideklarerar regelbundet införs en övergångsbestämmelse som innebär att besiktningsprotokoll ska inges till Boverket första gången senast den 31 december 2021. I övrigt föreslås inga övergångsbestämmelser.

Förvaltningen anser att tiden för att inlämna besiktningsprotokollet troligen bör skjutas fram. Det måste finnas tid för att ta fram föreskrifter, för implementering av regelverk, för fastighetsägare att ta reda på om de omfattas av regelverket samt för dem att anlita certifierade energiexperter.

Vad gäller förslaget om boverkets bemyndigande anser miljöförvaltningen att tidsintervallet för inspektion bör vara lika som för de byggnader som omfattas av regelverket för energideklarationer. Förvaltningen anser vidare att det är viktigt att föreskrifterna tas fram i nära samråd med branschen.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande som inkom den 26 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Ur Boverket rapport (2019:61) framgår två huvudsakliga förslag på ändringar. En av dessa ändringar avser krav på inspektion av uppvärmningssystem och luftkonditioneringssystem införs för de byggnader där systemens nominella effekt överstiger 70 kilowatt (kW). Denna ändring bedöms inte beröra stadsbyggnadsnämnden nämnvärt då tillsynsansvaret föreslås läggas under lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, vilken Boverket är tillsynsmyndighet för. Byggnadsnämnderna behöver dock ha kännedom om att en upplysning kan komma att behöva lämnas i samband med hantering av lov- och anmälningspliktiga åtgärder som kan tänkas beröras av denna ändring. Stadsbyggnadskontoret anser i huvudsak att Boverkets förslag om krav på inspektion är positivt och att det bidrar till uppföljningen av att uppvärmningssystem och luftkonditioneringssystem energieffektiviseras vilket också är målet.

Den andra föreslagna ändringen som framgår av Boverkets rapport, avser krav på system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning i alla byggnader som inte är bostäder och som har en nominell effekt över 290 kilowatt (kW). Då detta krav föreslås läggas till i PBL, PBF

och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, gör stadsbyggnadskontoret bedömningen att förändringen kan komma att påverka stadsbyggnadsnämnden i stor omfattning vad gäller nämndens tillsynsresurser. Särskilt då kraven föreslås kunna tillämpas retroaktivt från år 2025. Detta innebär att de byggnader som träffas av föreslaget krav senast då måste vara utrustade med system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning.

Enligt avsnitt 4.6, andra stycket, s 45, i rapporten görs en redogörelse för skillnaden mellan Energiprestandadirektivets artiklar 14.1 och 15.1 som innehåller krav på ett system jämfört med artiklar 14.4 och 15.4 som innehåller krav på byggnader. Av bl.a. den anledningen anser Boverket att det framstår som mest ändamålsenligt att införa krav på system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning i alla byggnader som inte är bostäder och som har en nominell effekt över 290 kilowatt (kW) i det befintliga nationella regelsystem som innehåller krav på byggnader, alltså PBL, PBF och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Stadsbyggnadskontoret anser att detta argument är rimligt men att det inte finns kontinuitet i argumentet då stadsbyggnadsnämnden idag har tillsynen för obligatoriska ventilationskontrollen, OVK, vilket är ett krav på ett system och inte byggnad. Kontoret menar att Boverkets resonemang skulle kunna innebära att byggnadsnämndens tillsyn av OVK skulle kunna tas över av Boverket i enlighet med det resonemang som förs i rapporten. På så sätt skulle landets byggnadsnämnder kunna frigöra resurser för tillsynen av nu föreslagna retroaktiva krav.

Överlag anser stadsbyggnadskontoret att Boverket med fördel hade kunnat utveckla denna rapport med en redogörelse för alternativa förslag till verktyg för att uppnå målen enligt Energiprestandadirektivet. Stadsbyggnadskontoret ser vidare relativt stora luckor i Boverkets rapport avseende hur detta kan tänkas påverka byggnadsnämndernas verksamhet men får anta att kommande förslag till förändringar bygger på underlag som kommer att belysa detta. Det finns ett flertal frågor som inte i tillräcklig grad besvaras eller som helt saknar svar. Några frågor som väcks av rapporten är:

1. Vilka konsekvenser kommer de föreslagna retroaktiva kraven att medföra för byggnadsnämnderna?
2. Vilka resurser kan tänkas behövas för att kommunerna ska kunna utöva tillsyn av föreslagna krav?
3. Hur ska byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet på området finansieras?

Andra frågor som väcks är om detta krav även ska gälla självförsörjande byggnader som producerar mer energi än vad byggnaden gör av med, s.k. plusenergihus?

Enligt avsnitt 4.9.2, s 50, som behandlar tillsynen över krav på system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning anger Boverket att det inte finns något behov att införa särskilda regler om tillsyn av efterlevnad av de krav som nu föreslås. Av erfarenhet från befintliga retroaktiva krav som finns i PBL, så som enkelt avhjälpa hinder, så anser Stadsbyggnadskontoret att retroaktiva krav är svårhanterliga inom byggnadsnämndernas tillsyn. Detta framgår även från en rapport (2018:31) som även den är framtagen av Boverket och som avser en analys över tillämpningen av reglerna om enkelt avhjälpa hinder. Kontoret anser att det finns mycket i den analysen som Boverket nu bör beakta i samband med föreslagna retroaktiva krav. Kontorets uppfattning är att retroaktiva krav i byggreglerna är svårhanterliga och komplexa att tillämpa i praktiken, dessutom kräver denna tillsyn stora resurser.

Avslutningsvis vill stadsbyggnadskontoret väcka en fråga om huruvida det kommer att vara nödvändigt att ha kvar 10 kap. 23 § punkten 4 i prövningen om startbesked. Enligt 10 kap 23 § punkten 4, ska byggnadsnämnden med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § får påbörjas, om;

4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader.

Stadsbyggnadskontoret menar att denna punkt har stora brister i tillämpningen och om det nu införs striktare krav inom energiområdet så blir den än mer obehövlig. Inte minst då redovisningen i sig ändå inte är bindande för en byggherre att följa om den skulle kunna visa på bättre energiförsörjningssystem.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande som inkom den 20 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Utifrån rapportens utformning och innehåll anser koncernledningen att den är väl genomarbetad och har inget övrigt att tillägga.