

Handläggare
Therese Rydstedt
Telefon: 08-508 28951**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2019-08-27 p. 12

Förbättrat genomförande av direktivet om energieffektivitet - Individuell mätning av värme och tappvarmvatten i befintlig bebyggelse

Remiss från Kommunstyrelsen, Dnr KS 2019/1186

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Justera ärendet omedelbart.

Anna Hadenius
FörvaltningschefGustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Infrastrukturdepartementets promemoria avser förslag till ändringar för att förbättra genomförandet av EU:s energieffektiviseringsdirektiv¹. Förslaget behandlar även till viss del det omarbetade energieffektiviseringsdirektivet². Bakgrunden till föreslagna förändringar i denna promemoria är att EU-kommissionen under 2018 inledde ett överträdelseärende mot Sverige, där kommissionen ifrågasätter regeringens bedömning av att inte införa krav på individuell mätning och debitering (IMD³) av värme och varmvatten i några byggnader alls i Sverige. I promemorian föreslås

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2002 av den 11 december 2018 om ändring av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet

³ Individuell mätning och debitering (IMD) innebär att varje läghetsinnehavare debiteras för den förbrukning av el, värme, kall- och varmvatten som mäts separat, helt eller delvis.

därför att krav införs både på IMD av värme och varmvatten under vissa förutsättningar.

Av flera skäl som beskrivs vidare i detta yttrande avstyrker förvaltningen promemorians förslag till krav på individuell mätning och debitering av värme. Istället föreslår förvaltningen att kommissionens skrivelser bemöts genom att Sverige tar fram ett förbättrat utredningsunderlag kring frågan om IMD av värme är kostnadseffektivt eller inte. Om promemorians förslag genomförs anser förvaltningen att tiden för införande är för kort.

Förvaltningen tillstyrker förslaget till krav på individuell mätning och debitering av varmvatten vid nyproduktion och vid vissa ombyggnadsfall men anser att tiden för införande är för kort.

Bakgrund

EU-kommissionen har under 2018 inlett ett överträdelseärende mot Sverige och gjort gällande att Sverige inte på ett korrekt sätt fullgjort sina skyldigheter enligt bland andra artikel 9.3 och artikel 11.2 energieffektiviseringsdirektivet (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027&from=sv>). Kommissionen uttryckte tvivel när det gäller regeringens bedömning att det, mot bakgrund av Boverkets kostnadseffektivitetsanalys i fråga om kravet på individuell mätning och debitering av värme och tappvarmvatten i befintlig bebyggelse, i inget fall är kostnadseffektivt att installera individuella mätare. Således kräver EU-kommissionen nu att Sverige införlivar samtliga bestämmelser genom ett antal författningsändringar. Den svenska regeringen ska därför senast den 1 juli 2019 meddela EU-kommissionen om vilka författningsändringar man avser att göra.

I promemorian Förbättrat genomförande av direktivet om energieffektivitet – Individuell mätning av värme och tappvarmvatten i befintlig bebyggelse (se bilaga 1) föreslås ändringar i syfte att förbättra genomförandet av energieffektiviseringsdirektivet, med anledning av det pågående överträdelseärendet.

Kommunstyrelsen har remitterat Infrastrukturdepartementets promemoria Förbättrat genomförande av direktivet om energieffektivitet – Individuell mätning av värme och tappvarmvatten i befintlig bebyggelse till Miljö- och

hälsoskyddsnämnden. Svar ska ha inkommit till Kommunstyrelsen senast 2019-08-13.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Individuell mätning och debitering (IMD) av värme

Promemorians förslag

Det införs ett krav om att den som äger ett flerbostadshus i Jämtlands, Västerbottens eller Norrbottens län som har en energiprestanda uttryckt som ett primärenergital⁴ över 180 kWh/m² och år ska installera system för individuell mätning och debitering av den energi som används för en lägenhets inomhusklimat. Det införs vidare ett krav om att den som äger ett flerbostadshus i landets övriga län som har en energiprestanda uttryckt som ett primärenergital över 200 kWh/m² och år ska installera system för individuell mätning och debitering av den energi som används för en lägenhets inomhusklimat.

Kravet att installera system för individuell mätning och debitering ska inte gälla om det inte är tekniskt genomförbart eller proportionellt i förhållande till möjliga energibesparingar i det enskilda fallet eller att andra konkreta, planerade energieffektiviserande åtgärder kommer medföra att flerbostadshuset inte längre omfattas av kravet på sådana system.

Boverket ska få meddela föreskrifter om beräkningen av primärenergital som gränsvärde för krav på installation av system för individuell mätning och debitering, samt ytterligare föreskrifter om kriterier för teknisk genomförbarhet, proportionalitet och energieffektiviserande åtgärder. Åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 juli 2021.

Förvaltningens synpunkter

Staden har högt satta ambitioner om att energieffektivisera stadens fastigheter och energieffektivisering är en högt prioriterad fråga inom stadens bolag. Förvaltningen anser att det är rimligt med en gräns för de energimässigt sämsta byggnaderna och att fastighetsägare bör identifiera om det finns åtgärder som är tekniskt möjliga eller proportionerliga att genomföra i dessa byggnader.

⁴ Det värde som beskriver byggnadens energiprestanda uttryckt i primärenergi. Primärenergitalet utgörs av byggnadens energianvändning, där energi till uppvärmning har korrigerats med en geografisk justeringsfaktor, multiplicerat med primärenergifaktor för energibärare och fördelat på Atemp. Enheten är kWh/m² och år.

Sverige har ett väl fungerande system med varmhyra som säkerställer god inomhusmiljö och samtidigt ger incitament för fastighetsägaren att genomföra energieffektiviseringar, till skillnad från många andra system i Europa. Därför anser förvaltningen inte att IMD av värme är en kostnadseffektiv eller rimlig åtgärd i svenska flerbostadshus av följande skäl:

- Med nuvarande system har fastighetsägaren ett starkt incitament att göra energieffektiviseringsåtgärder i och med att denne också betalar hela energikostnaden. Om energikostnaden överförs på de boende separat har fastighetsägaren inte längre incitament att genomföra energibesparande åtgärder. De boende i flerbostadshus kan visserligen sänka temperaturen och sluta vädra men de har mycket små möjligheter att vidta energiåtgärder som på ett mer effektivt sätt minskar byggnadens energibehov såsom isolering, fönsterbyten, värmeåtervinning etc. Införandet av det aktuella förslaget minskar därför de positiva effekterna av det svenska systemet med varmhyra, ett system som regeringen bör värna, och leder inte heller till energibesparing utan riskerar att få motsatt effekt.
- Stadens bostadsbolag strävar exempelvis efter att hålla en genomsnittlig inomhustemperatur på 21 grader i sina lägenheter. Om de boende efter införande av IMD av värme ska kunna välja olika inomhustemperaturer så kommer driften inte att kunna optimeras och risken är att den totala energianvändningen kommer att öka i byggnader med IMD av värme, eftersom mer värme måste ”köras ut” i systemet för att kunna tillgodose de boende som vill ha varmare i sina lägenheter.
- Folkhälsomyndigheten har rekommendationer om att temperaturen inomhus behöver vara minst 20 grader, mätt med vanlig väggtermometer, för att inte bedömas som olägenhet för människors hälsa. För känsliga grupper bör temperaturen vara minst 2 grader högre. För att säkerställa en god inomhusmiljö med tillräcklig inomhustemperatur bedrivs även kommunal tillsyn enligt miljöbalken. Bostadsföretagen strävar därför efter att hålla 21 grader inomhus, och har idag ekonomiska incitament att inte hålla högre temperaturer. Utrymmet att sänka temperaturen till

följd av infört IMD med bibehållen god inomhusklimat är därför mycket begränsat.

- Att införa ett krav på IMD av värme på de energimässigt sämsta husen skulle utöver det kunna innebära att vissa hushåll som har råd kan unna sig att ha det varmt i lägenheten, medan hushåll som har det sämre ekonomiskt ställt kanske på bekostnad av gott inomhusklimat tvingas sänka temperaturen i sin lägenhet för att hålla nere utgifterna. Förslaget riskerar att skapa förutsättningar för energifattigdom i Sverige. Energifattigdom är vanligare runtom i Europa men Sverige har varit förskonat från problemet i och med att värme hittills ingått i hyran/avgiften i svenska flerbostadshus.
- IMD av värme riskerar att väcka frågor hos de boende, till exempel rörande den värmevandring som sker mellan lägenheter som gör att exempelvis lägenheter i mitten av ett hus ”får” värme från grannarna. Mittenlägenheter får lägre energiräkningar medan grannarna får högre räkningar, trots samma innetemperatur.
- Förvaltningen har tagit del av de utredningar om kostnadseffektivitet som Boverket tidigare gjort (bland annat rapporten [Individuell mätning och debitering – uppföljning 2018, Rapport 2018:18](#)) i vilken EU-kommissionen haft synpunkter. Boverket har i rapporten visat att det i vissa byggnader är lönsamt med IMD av värme. Det framgår att den största ekonomiska besparingen sker i typbyggnad med U-värde på 0,74 i Kiruna, om de boende sänker temperaturen med 1°C. Per lägenhet motsvarar det en besparing på knappt 16 kronor i månaden. Boverket själva skriver att 16 kronor per månad troligen inte är ett tillräckligt ekonomiskt incitament för ett hushåll att sänka temperaturen i lägenheten. Förvaltningen ifrågasätter det underlag som EU kommissionen baserar överträdelseärendet på. Förvaltningen menar att det saknas studier som visar att flertalet boende skulle sänka temperaturen vid IMD av värme. Erfarenheter från allmännyttan är snarare att IMD av värme leder till en i genomsnitt liten temperaturhöjning.
- Förvaltningen anser vidare att de uppgifter om driftkostnader av IMD-system som använts i Boverkets

utredning är för lågt satta (150-310 kr per år och lägenhet). Boverket har inhämtat uppgifterna direkt från mätföretag. I praktiken är erfarenheter att driftkostnaden ligger på mellan 350 och 800 kr per lägenhet och år om administrationskostnader inkluderas. Att installera IMD av värme är en riskfylld investering då det är oklart om motsvarande energibesparing uppnås. Att dessa resurser läggs på energiåtgärder som ger en garanterad energibesparing är att föredra.

- Troligen kommer man, för de allra flesta av byggnaderna, att komma fram till att det inte är proportionerligt att införa IMD av värme. Men redan införandet av kravet innebär kostnader i administration för byggnadsägare och tillsynsmyndigheter. Dessa kostnader kommer inte att täckas av någon energibesparing.

Inom det befintliga byggnadsbeståndet i staden sker kontinuerligt energieffektiviseringar, både i samband med större ombyggnader och fortlöpande optimering av byggnaders energisystem. Enligt uppgift har cirka 15 procent av byggnaderna i Stockholms hem en energiprestanda med primärenergital över 200 kWh/m² och i Svenska Bostäder ligger 6 procent av byggnaderna över gränsen. Svenska Bostäder anger att dessa byggnader har granskats utifrån energisynpunkt men har av olika skäl exkluderats från åtgärder, exempelvis av byggnadsantikvariska bevarandekrav. Byggnaderna är således inte ”bortglömda”.

Förvaltningen avstyrker förslaget om IMD av värme och föreslår istället att kommissionens skrivelser bemöts genom att Sverige tar fram ett förbättrat utredningsunderlag kring frågan om IMD av värme är kostnadseffektivt eller inte. Inom utredningen bör det tas fram studier om vad de boende faktiskt väljer för inomhustemperatur med IMD av värme. Även antaganden om driftkostnader och installationskostnader bör ses över och förankras bättre med verkliga utfall. Krav på IMD av värme för att korrekt införliva energieffektiviseringsdirektivet bör bara komma i fråga om en sådan fördjupad utredning skulle visa att IMD av värme är kostnadseffektivt i något fall. I den bedömningen bör även den negativa effekten i form av energifattigdom vägas in. Med den utredning som finns idag bedömer förvaltningen att ett krav på sådana system inte är kostnadseffektivt eller proportionerligt i svenska förhållanden varför det saknas skäl att införa de föreslagna

bestämmelserna trots direktivets krav. För att uppnå direktivets syfte, att spara energi, bör istället andra åtgärder som är tekniskt möjliga och proportionerliga identifieras och genomföras i byggnader med en dålig energiprestanda.

Om regeringen väljer att införa förslaget med krav på IMD av värme så anser förvaltningen att det är mycket viktigt att behålla den föreslagna formuleringen i 3 § punkten 1 och 2 i förslag till förordning om ändring i förordning (2014:348) om energimätning i byggnader, d.v.s. att kravet på införande av IMD för värme inte gäller om:

1. Det inte är tekniskt genomförbart eller proportionellt i förhållande till möjliga energibesparingar att installera system för individuell mätning och debitering i flerbostadshuset.
2. Andra konkreta, planerade energieffektiviserande åtgärder kommer att medföra att flerbostadshuset inte längre omfattas av kravet på sådana system.

Förvaltningen noterar att villkoret ”kostnadseffektivt” inte är med i föreslagen förordningstext trots att det finns med i energieffektiviseringsdirektivet, artikel 9b punkten 1. Förvaltningen förutsätter dock att det i praktiken inte blir någon skillnad i tillämpningen, och att i villkoret ”proportionerligt i förhållande till möjliga energibesparingar” ingår att det ska vara kostnadseffektivt för fastighetsägaren.

I kommande omarbetningar av energieffektiviseringsdirektivet bör regeringen dock verka för att artikeln om IMD i direktivet justeras så att den bättre anpassas till svenska förhållanden.

Individuell mätning och debitering (IMD) av tappvarmvatten

Promemorians förslag

Det införs ett krav om att den som för egen räkning utför eller låter utföra en ombyggnad av ett flerbostadshus som innefattar en ny installation av tappvarmvatten eller en väsentlig ändring av befintliga sådana installationer ska i samband med ombyggnaden installera system för individuell mätning och debitering av varje lägenhets förbrukning av tappvarmvatten.

Kravet att installera system för individuell mätning och debitering gäller inte om det inte är tekniskt genomförbart eller proportionellt i förhållande till möjliga energibesparingar i det enskilda fallet. Boverket ska få meddela närmare föreskrifter om kriterierna för teknisk genomförbarhet och proportionalitet.

Bestämmelsen ska tillämpas vid ombyggnader där ansökan om bygglov för sådana åtgärder som kräver bygglov eller anmälan för sådana åtgärder som kräver anmälan görs efter den 1 juli 2021.

Förvaltningens synpunkter

IMD av tappvarmvatten har inte samma negativa konsekvenser som IMD av värme. IMD av tappvarmvatten är mindre tekniskt komplicerat, åtgärden kan ge en mer rättvis debitering och bidra till att faktiskt minska energi- och vattenförbrukningen. Förvaltningen anser dock att de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att minska tappvarmvattenanvändning handlar om tekniska åtgärder, till exempel i form av snålspolande munstycken. De tekniska åtgärderna är dessutom mer beständiga och garanterar en besparing. Åtgärden IMD av varmvatten bygger på att människor ändrar sitt beteende och åtgärden i sig garanterar därmed inte en minskad energi- och vattenanvändning. IMD av varmvatten har testats i stadens bolag men det ekonomiska incitamentet blir för litet för många boende och besparingar har uteblivit.

Trots det ringa ekonomiska incitamentet kan det finnas ett värde i att mäta tappvarmvattenförbrukning då det kan bidra till ökat medvetande hos hushållen om energianvändning och därigenom bidra till minskad användning. Särskilt om det kombineras med information till de boende.

Förvaltningen anser därför att ett krav på IMD av tappvarmvatten vid ny- och ombyggnad kan anses vara rimligt, och tillstyrker förslaget under förutsättning att det är tekniskt genomförbart eller proportionellt i förhållande till möjliga energibesparingar i det enskilda fallet. Förvaltningen noterar även här att villkoret ”kostnadseffektivt” inte är med i föreslagen förordningstext trots att det finns med i energieffektiviseringsdirektivet, artikel 9b punkten 1. Förvaltningen förutsätter dock att det i praktiken inte blir någon skillnad i tillämpningen, det vill säga att i villkoret ”proportionerligt i förhållande till möjliga energibesparingar” ingår att det ska vara kostnadseffektivt för fastighetsägaren.

Faktorer som måste vägas in i lönsamhetsberäkningen är aktuell förbrukning, energi- och vattentaxa, kostnad för mätare, installation, drift och administration etc.

Tillsyn och tillsynsvägledning

Promemorians förslag

I de fall frågorna regleras i föreskrifter som Boverket har meddelat ska Boverket ge tillsynsvägledning till de kommunala nämnder som utövar tillsyn enligt lagen om energimätning i byggnader och denna förordning i frågor om

1. beräkningen av primärenergital som gränsvärde,
2. kriterier för teknisk genomförbarhet och proportionalitet, och
3. kriterier för energieffektiviserande åtgärder.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att det är bra att Boverket ger tillsynsvägledning. I framtagandet av tillsynsvägledning och föreskrifter är det viktigt att branschen involveras (både fastighetsägare och kommuner med flera). Gällande kravet på IMD av värme är det viktigt att kommunerna på ett enkelt sätt kan få ut uppgifter om vilka byggnader som ligger över gränsvärdet.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag

Förordningen träder i kraft den 1 december 2019. Kravet på installation av system för individuell mätning och debitering av värme i vissa flerbostadshus träder i kraft den 1 juli 2021. Kravet på installation av system för individuell mätning och debitering av tappvarmvatten i vissa ombyggnadsfall tillämpas vid ombyggnader där ansökan om bygglov för sådana åtgärder som kräver bygglov eller anmälan för sådana åtgärder som kräver anmälan görs efter den 1 juli 2021.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att byggnadsägare, efter det att Boverket tagit fram föreskrifter, måste få en rimlig tid på sig att undersöka om deras byggnad/er omfattas av kraven för IMD av värme. Om byggnaden har en energiprestanda som faller inom kravet men har andra planerade energieffektiviserande åtgärder (som kommer medföra att flerbostadshuset inte längre omfattas av kravet) så anges i förslaget att åtgärderna ska vara genomförda senast den 1

juli 2021. Förvaltningen anser att tidsramen för att genomföra åtgärder bör vara flera år längre. En byggnadsägare har vanligen långsiktiga renoveringsplaner och det är inte rimligt att energieffektivisera sig ur kravet på IMD av värme på så kort tid. Även kravet på installation av IMD av tappvarmvatten anser förvaltningen är för snäv och bör utökas med minst ett år.

SLUT.

Bilaga

1. [Promemoria Förbättrat genomförande av direktivet om energieffektivitet – Individuell mätning av värme och tappvarmvatten i befintlig bebyggelse.](#)