



PM 2013:69 RIII (Dnr 315-369/2013)

Boverkets föreskrifter (2013:xx) om alternativa energiförsörjningssystem samt konsekvensutredning, ALT 1

Remiss från Boverket

Remisstid den 26 april 2013

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Boverkets föreskrifter (2013:xx) om alternativa energiförsörjningssystem samt konsekvensutredning, ALT 1” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Regina Kevius anför följande.

Ärendet

Remissen beskriver en konsekvensutredning av Boverkets föreslagna föreskrift om undantag i reglerna för energideklaration för byggnader vad gäller krav på utredning av alternativa energiförsörjningssystem vid uppförande av byggnad. Föreskriften ska ersätta den nu gällande undantagsregeln i 18 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om energideklaration för byggnader (BED), då detta undantag upphör att gälla den 11 juli 2013. Utan den föreslagna föreskriften kommer kravet på utredning av alternativa energiförsörjningssystem omfatta alla nya byggnader.

Remissen finns att läsa i sin helhet på Boverkets hemsida:

<http://www.boverket.se/Om-Boverket/Diarium/Boverkets-remisser/Boverkets-foreskrifter-2013xx-om-alternativa-energiforsorjningssystem-samt-konsekvensutredning-ALT-1/>

Beredning

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

Fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret anser att förslagen till undantag att utreda alternativa energiförsörjningssystem är väl avvägda samt anpassade till både stadens och marknadens förutsättningar att uppfylla energidirektivets mål.

Fastighetskontoret ställer sig positiv till den föreslagna föreskriften. Kontoret delar Boverkets bedömning om att utredningskravet inte bör tillämpas på de redovisade undantagen, varpå utredningsskyldigheten koncentreras till de byggprojekt där den gör störst nytta.

Miljöförvaltningen tillstyrker Boverkets förslag till förändrad utformning av lagen om utredning av alternativa energiförsörjningssystem. Förslaget speglar verkligheten på ett bättre sätt, även om denna utredning i praktiken utförs inom ramen för normal byggverksamhet oavsett om det finns en lag eller inte.

Stadsbyggnadskontoret anser att det är bra att Boverket föreslår att undanta byggnader som ej är bygglovspliktiga och byggnader som saknar system för uppvärmning. Stadsbyggnadskontoret anser dock att undantaget, liksom tidigare, ska gälla för byggnader upp till 1000 kvadratmeter för att koncentrera utredningskravet till sådana mer energikrävande byggnader där överväganden om alternativa energisystem kan få störst effekt ur miljösynpunkt.

Stockholms Stadshus AB ser positivt på förslaget till undantag från skyldigheten att utreda alternativa energiförsörjningssystem för fem föreslagna kategorier. Förslaget motverkar risken för ytterligare tidsförskjutningar och kostnader i samband med nyproduktion av bostäder och innebär att bland annat personella resurser kan fokuseras på den del av nyproduktionen som medför den största miljöbelastningen.

Mina synpunkter

Staden har redan idag högt ställda ambitioner avseende all ny bebyggelse som uppförs på stadens mark. I stadens Miljöprogram 2012-2015 anges, som ett delmål för perioden att; I nyproducerad byggnad, på av staden markanvisad fastighet ska energianvändningen vara högst 55 kWh/kvm/år.

Förslaget innebär att majoriteten av de byggnader som uppförs kommer att undantas från plikten att utföra utredning om alternativa energiförsörjningssystem, i och med att de flesta av byggnaderna som uppförs i landet uppförs på ett sådant sätt att de får en förnybar energiförsörjningskälla eller att energin levereras genom t.ex. fjärrvärme eller värmepump.

Förslaget medför att utredningsfokus och personella resurser kan fokuseras på den del av nyproduktionen som medför den största miljöbelastningen. Den föreslagna förändringen kommer att underlätta arbetet med stadens bostadsförsörjningsmål och miljömål.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Boverkets föreskrifter (2013:xx) om alternativa energiförsörjningssystem samt konsekvensutredning, ALT 1” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 10 april 2013

REGINA KEVIUS

Bilagor

Remiss ”Boverkets föreskrifter (2013:xx) om alternativa energiförsörjningssystem samt konsekvensutredning, ALT 1”, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Remissen beskriver en konsekvensutredning av Boverkets föreslagna föreskrift om undantag i reglerna för energideklaration för byggnader vad gäller krav på utredning av alternativa energiförsörjningssystem vid uppförande av byggnad. Föreskriften ska ersätta den nu gällande undantagsregeln i 18 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om energideklaration för byggnader (BED), då detta undantag upphör att gälla den 11 juli 2013. Utan den föreslagna föreskriften kommer kravet på utredning av alternativa energiförsörjningssystem omfatta alla nya byggnader.

BEREDNING

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

Fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 mars 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Förslaget till nya föreskrifter för energisystem härleds ur energidirektivet och den svenska lagstiftningen om energideklarationer. Stadsledningskontoret har tidigare remissvarat både på det omarbetade energidirektivet och på lagen om energideklarationer.

Stadsledningskontoret konstaterar att stadens mål angående energieffektiviseringar, prestandakrav och upphandling av förnybar el harmoniserar väl med energidirektivets och lagstiftarens intentioner. Stockholms stad har utvecklat och utvecklar strategier för att styra verksamheten i direktivets riktning. Staden agerar för hållbart byggande, anpassning av det befintliga beståndet samt centralupphandlar förnybar el.

Om inte Boverkets föreslagna föreskrifter antas kommer utredningskravet om alternativa energieffektiviseringskrav omfatta alla nya byggnader från och med 11 juli 2013. En sådan skyldighet att utreda alternativa energiförsörjningssystem skulle tynga byggherrar med en omfattande utredningsbörd till liten eller ingen nytta.

Stadsledningskontoret menar därför att förslagen till undantag att utreda alternativa energiförsörjningssystem är väl avvägda samt anpassade till stadens och marknadens förutsättningar att uppfylla energidirektivets mål. Stadsledningskontoret anser därmed att den föreslagna förändringen kommer att underlätta arbetet med stadens bostadsförsörjningsmål och miljömål.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen från Näringsdepartementet besvarad med vad som anförs i tjänsteutlåtandet.

Fastighetskontoret

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 25 mars 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Fastighetskontoret ställer sig positiv till den av Boverket föreslagna föreskriften. Kontoret delar Boverkets bedömning om att utredningskravet inte bör tillämpas på de redovisade undantagen. Därmed koncentreras utredningsskyldigheten till de byggprojekt där den gör

störst nytta. Undantagen medför även att kostnader undviks vilka endast skulle ge upphov till begränsad miljönytta.

Kontoret noterar att Tabell 2 bland annat påvisar att de icke förnybara uppvärmningsformerna som den föreslagna föreskriften syftar till att begränsa, idag inte förekommer i någon större utsträckning. Fastighetskontoret välkomnar den föreslagna föreskriften även ur hänseendet att den bidrar till att användandet av icke förnybara energikällor även i framtiden hålls på en så låg nivå som möjligt.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 25 mars 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen tillstyrker Boverkets förslag till förändrad utformning av lagen om utredning av alternativa energiförsörjningssystem då den speglar verkligheten på ett bättre sätt.

Boverket konstaterar att nuvarande regler med krav på utredning av alternativt energiförsörjningssystem för byggnader över 1000 m² inte gått att utvärdera då man inte fått in något underlag från ett antal tillfrågade kommuner.

Förvaltningen tror sig emellertid veta att det i en professionell byggherres normala planerings och projekteringsverksamhet ingår att utvärdera olika försörjningsalternativ inför uppförandet av en byggnad. Detta är en löpande verksamhet som pågått långt innan lagen om utredning av alternativa energiförsörjningssystem infördes.

Förvaltningen ser exempel på utredningar i t.ex. Norra Djurgårdsstaden där byggherrarna utreder olika typer av försörjningssystem. Förvaltningen bedömer att de lokala kraven på energianvändning, 55 kWh/m², kan ha bidragit till en noggrannare utvärdering av olika alternativ än vad som annars skulle ha varit fallet. Förvaltningen bedömer även att en privatperson som låter uppföra ett småhus aktivt överväger olika försörjningsalternativ oavsett om lagen föreskriver det eller inte.

Förvaltningen bedömer därför att förslaget med utökade undantagsregler inte kommer att få någon större betydelse.

Då utvärdering av olika försörjningsalternativ i allt väsentligt är, och har varit, en pågående verksamhet långt innan lagen om utredning infördes, kan Boverkets antaganden om kostnadsbesparingar till vissa delar ifrågasättas.

Boverket bedömer att det uppförs drygt 20 000 byggnader per år och av dessa kommer närmare 20 000 byggnader att omfattas av undantaget att utföra en utredning av alternativa energiförsörjningssystem. Enligt Boverket återstår då ”byggnader av icke obetydlig storlek där den tilltänkta energiförsörjningen baseras på energiförsörjningssystem som kan betecknas som mindre miljövänliga”. Boverket har inte bedömt hur stor energimängd de byggnader som inte omfattas av undantaget använder men konstaterar att det rör sig om ett mycket litet antal byggnader. Det hade varit värdefullt för förståelsen med en bedömning av energimängden för de byggnader som omfattas även om det inte hade påverkat förvaltningens ståndpunkt.

Remissen koncentreras på undantagen från utredningsskyldighet samt motiv till detta. Mer utrymme borde ha ägnats åt de byggnader som ska utredas. Som remissen är utformad får man använda uteslutningsmetoden för att identifiera dessa byggnader.

Förvaltningen konstaterar att det föreslagna regelverket medger undantag från utredningsskyldigheten för en stor majoritet av nyproduktionen. Det kan te sig egendomligt med en lag där så stor del av nyproduktionen är undantagen men enligt förvaltningens synpunkt är det rimligt att rikta in sig på de återstående byggnaderna.

Boverket har efter diverse resonemang klassat el som förnybar energi. Delvis har man grundat detta ställningstagande på det faktum att den genomsnittliga elproduktionen som hamnar på svensk spotmarknad till 56 % utgörs av förnybar energi. Man klarar då hjälpligt

kriteriet ”till övervägande del” då det är mer än 50 %. Boverket utgår då från data i Energi-myndighetens skrift ”Energiindikatorer 2012”. Boverket argumenterar även för att de strängare kraven i BBR för elvärmade byggnader bidrar till att begränsa el som uppvärmningsform.

Förvaltningen finner det tveksamt att utgå från elmixen för ett enskilt år och inte närmare belysa förhållandet över en längre tidsperiod. Vidare borde en prognos för framtiden ha tillhandahållits.

Boverket redogör för tre olika förhållningssätt när det gäller elenergi och kopplingen till förnybarhet.

- Då elenergin i Sverige till övervägande del härrör från förnyelsebara energikällor kan byggnader som värms med el undantas från utredningskravet. Boverket bedömer att detta förhållningssätt är förenligt med direktivet.
- Det måste ske en bedömning i varje enskilt fall huruvida en viss byggnad med el-uppvärmning anses ha ett energisystem som helt eller till övervägande del försörjs med energi från förnybara icke fossila energikällor. Boverket anser att detta inte är praktiskt genomförbart då det är svårt att förutsäga vilket slags el som i framtiden kommer att levereras till en viss byggnad. Detta förhållningssätt är besvärligt för byggherrar och byggnadsnämnder som ska tillämpa bestämmelsen.
- Byggnader med elvärmning ska inte omfattas av undantaget. Boverket anser att detta skulle vara att gå längre än vad som krävs för att uppnå energiprestandadirektivets syfte.

Mot bakgrund av vad som sägs i energiprestandadirektivet finner Boverket att undantag kan göras för elvärmade byggnader.

Boverket tar därmed ställning i en kontroversiell fråga och resonemanget hade vunnit på att närmare belysa komplexiteten med t.ex. marginalet och användning av el till värmepumpar i fastigheter i som har goda möjligheter att ansluta sig till fjärrvärme.

Energimyndighetens ställningstagande att miljöbelastningen är en avtalsfråga mellan energileverantör och energikonsument behandlas dock inte. Detta är beklagligt då åtskilliga elkonsumenter i dag gör ett aktivt val och därmed ökar efterfrågan på förnyelsebar elenergi.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 27 mars 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Det är orimligt att utredningskravet ska gälla alla byggnader. Ett sådant krav har ingen trovärdighet och motverkar därmed sitt syfte. Det innebär kostnader såväl för byggherrarna, som måste bekosta utredningarna, som för stadsbyggnadsnämnden, som måste avsätta resurser för kontrollen. Det är därför angeläget att ett nytt undantag införs så att utredningarna kan koncentreras till de fall där de gör störst nytta.

Det är bra att Boverket föreslår att undanta byggnader som ej är bygglovspliktiga (t.ex. friggebodar) och byggnader som saknar system för uppvärmning. Det är även självklart att byggnader som redan planeras för förnybar energi, värmepumpar eller fjärrvärme inte ska omfattas av utredningskravet.

Tidigare gällde undantaget för byggnader under 1000 kvadratmeter. Boverkets nya förslag sänker gränsen till 100 kvadratmeter. Undantaget bör fortsätta att gälla byggnader upp till 1000 kvadratmeter för att koncentrera utredningskravet till sådana mer energikrävande byggnader där överväganden om alternativa energisystem kan få störst effekt ur miljösynpunkt.

Boverket har i sin utredning inte redovisat några skäl varför gränsen för undantaget behöver sänkas. Det innebär nackdelar bland annat för många enskilda med små byggprojekt utan att medföra någon beaktansvärd fördel ur miljösynpunkt. Det är också angeläget att

stadsbyggnadsnämndens kontrollfunktion används för de byggprojekt där den har störst betydelse.

Stadsbyggnadskontoret tillstyrker i huvudsak Boverkets förslag, men anser att undantaget, liksom tidigare, ska gälla för byggnader upp till 1000 kvadratmeter.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 22 mars 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms Stadshus AB remitterat vidare till dotterbolagen Micasa, Stockholmshem, Svenska Bostäder, Familjebostäder, SISAB och Stockholms Hamn. Nedan följer en redovisning av bolagens remissvar i huvudsak. Remissvaren i sin helhet återfinns i bilagorna. Micasa, SISAB och Stockholms Hamn avstår från att besvara remissen.

Enligt EU:s energiprestandadirektiv finns en skyldighet att utreda möjligheten till alternativa energisystem vid nybyggnad. Boverket har utfärdat ett tillfälligt undantag från denna regel, som slutar att gälla den 11 juli 2013. Boverket föreslår att vissa fastigheter permanent undantas från skyldigheten att utreda alternativa energiförsörjningssystem vid uppförande av ny byggnad. De föreslagna undantagen är

1. Ej bygglovspliktiga byggnader,
2. Byggnader vars totala användbara golvarea uppgår till högst 100 kvadratmeter,
3. Byggnader vars energiförsörjning helt eller till övervägande del baseras på energi från förnybar, icke-fossil energi,
4. Byggnader vars energiförsörjningssystem helt eller till övervägande del baseras på fjärrvärme, fjärrkyla eller energi från kraftvärme eller värmepump,
5. Byggnader utan något system för uppvärmning.

Enligt Boverkets bedömning har förslaget till föreskrift en lindrande effekt för företagens och byggnadsnämndernas arbetsförutsättningar.

Underremiss

Stockholmshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Vid nybyggnad använder sig Stockholmshem idag i huvudsak av fjärrvärme, ibland även kompletterad med energi från förnybar, icke-fossil energi i sina byggnader. De föreslagna undantagsreglerna skulle medföra lättnader i bolagets byggande verksamhet utan att bolagets högt ställda ambitioner att bygga energieffektiva byggnader minskar, varför Stockholmshem tillstyrker förslagen (*bilaga 1*).

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Allmänt ser AB Svenska Bostäder positivt på dessa förslag till undantag. Bolagets uppfattning är i likhet med vad förslaget konstaterar, att merparten av byggnationen faller inom de fem kategorierna undantag. Fokus och resurser bör därför läggas på att lyfta fram den byggnation som medvetet eller omedvetet sker på ett mindre miljöeffektivt sätt vad gäller val av energisystem (*bilaga 2*).

Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

De föreslagna undantagen från krav på utredning av alternativa energikällor vid uppförande av byggnader, berör i princip inte AB Familjebostäders verksamhet. Undantagen ges exempelvis för byggnation inom områden med fjärrvärme eller med energiförsörjningssystem helt eller delvis övervägande del baserat på energi från förnybar energi.

I samband med förstudien, som görs i samband med AB Familjebostäders nyproduktion,

beaktas dock frågan om alternativa energikällor ändå för att klargöra effekter på miljö, kostnader och energieffektivitet jämfört med fjärrvärme. Detta kommer AB Familjebostäder genomföra även i fortsättningen även om undantag avseende myndighetskrav införs.

AB Familjebostäder ser dock positivt på förslagna undantag och i likhet med vad förslaget konstaterar, att merparten av byggnationen faller inom de fem kategorierna undantag. Därför bör fokus och resurser läggas på att lyfta fram den byggnation som medvetet eller omedvetet sker på ett mindre miljönyttigt sätt vad gäller val av energisystem (*bilaga 3*).

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen ser positivt på Boverkets förslag till undantag från skyldigheten att utreda alternativa energiförsörjningssystem för fem föreslagna kategorier. Den nyproduktion som för närvarande uppförs hos stadens bostadsbolag omfattas av detta undantag, vilket förenklar plan- och bygglovshantering vid kommande nyproduktion.

Staden har redan idag högt ställda ambitioner avseende all ny bebyggelse som uppförs på stadens mark. I stadens Miljöprogram 2012-2015 anges, som ett delmål för perioden att; I nyproducerad byggnad, på av staden markanvisad fastighet ska energianvändningen vara högst 55 kWh/kvm/år.

Några av de större nyexploateringsområden har av kommunfullmäktige utpekats till miljöprofilområden, Norra Djurgårdsstaden och Lövholmen, samt så även upprustningar av miljöprogramsområden som ska göras med en tydlig miljöprofil. Samtliga dessa satsningar medför en successivt minskande energianvändning och andelen egenproducerad eller förnyelsebar energi ökar kontinuerligt. Som exempel kan nämnas installation av solpaneler på befintlig bebyggelse, värmepumpar och värmeväxlare som återanvänder energiförluster m.m.

Koncernledningen anser att förslaget medför att utredningsfokus och personella resurser kan fokuseras på den del av nyproduktionen som medför den största miljöbelastningen, vilket ger bäst resultat i arbetet mot ett Stockholm som ska växa hållbart.

Förslaget till undantag motverkar också risken för ytterligare tidsförskjutningar och kostnader i samband med nyproduktion av bostäder i Stockholm.

Sammantaget ställer sig koncernledningen positiv till Boverkets förslag till undantag för fem kategorier av bebyggelse från skyldighet att utreda alternativa energiförsörjningssystem.