

Handläggare
Marithe Eriksson
Telefon: 08-50828172

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
MHN 2018-04-10 p. 14

Boverkets rapport regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordning

Remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Att besluta i enlighet med miljöförvaltningens tjänsteutlåtande
2. Att överlämna detta tjänsteutlåtande som svar på remissen
3. Att justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Monika Gerdhem
Avdelningschef

Sammanfattning

Boverket föreslår i rapporten 2017:32 - Regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordning - att samtliga byten av fastbränsleanordningar ska anmälas till kommunen. Det innebär en utökad anmälningsplikt införs i plan- och byggförordningen (2011:338). Boverket föreslår också att det införs en skrotningsskatt för pannor eller rumsvärmare tillverkade innan 2007 för att motverka att anordningarna säljs på andrahandsmarknaden. Regeringen har dock redan beslutat sig för att inte gå vidare med det sistnämnda alternativet.

Syftet med regeländringarna är att de fastbränsleanordningar som installeras i större utsträckning ska uppfylla de utsläppskrav som ges enligt BBR och närma sig de utsläppskrav som kommer att börja gälla 2020 för fastbränslepannor och 2022 för rumsvärmare enligt EU:s ekodesigndirektiv (2009/125/EG).

Miljö- och energidepartementet har remitterat Boverkets rapport till bl.a. Stockholms stad. Kommunstyrelsen har remitterat förslaget till bl a miljö- och hälsoskyddsnämnden med svar senast den 11 april 2018.

Miljöförvaltningen tillstyrker att åtgärder vidtas för att förbättra regelefterlevnaden, men föreslår i första hand att regeringen med stöd av miljöbalken ska föreskriva ett generellt förbud att byta till fastbränsleanordning som inte uppfyller gällande krav enligt BBR. Överträdelse av förbudet ska sanktioneras genom påförande av miljöstraffavgift. Kontroll av förbudets efterlevnad görs av sotarna i samband med återkommande sotning av pannan/eldstaden i bostaden. Vid överträdelse av förbudet ska sotarna anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

I andra hand tillstyrker miljöförvaltningen förslagen i Boverkets rapport.

Bakgrund

Boverket har fått i uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att existerande krav följs vid byte av fastbränsleanordning. Uppdraget syftar inte till att öka utbytestakten. Boverkets utredning som ligger till grund för rapporten har utgått från EU:s ekodesignkrav som börjar tillämpas 2020 (fastbränslepannor) och 2022 (rumsvärmare, t.ex. kaminer). Ekodesignkraven innebär krav på att de produkter som släpps ut på den gemensamma marknaden eller tas i bruk inom EU måste uppfylla vissa minimikrav gällande energi- och resurseffektivitet. Dessa krav är likvärdiga eller skarpare än utsläppskraven i BBR för nybyggnad. Syftet med förslaget om utökad anmälningsplikt är att underlätta för att Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR, om utsläpp från byggnader med småskaliga fastbränsleanordningar uppfylls även vid byte av eldstad.

En sammanfattning av rapporten finns bilagd detta tjänsteutlåtande ([bilaga 1](#)). Rapporten i sin helhet finns att tillgå via Boverkets hemsida:

<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2017/regelefterlevnad-vid-byte-av-fastbransleanordningar.pdf>

Utökad anmälningsplikt

I rapporten föreslås att den existerande anmälningsplikten i 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338) utökas genom ett tillägg

i bestämmelsens punkt 4, så att alla byten av pannor och rumsvärmare ska anmälas till kommunen. Idag gäller exempelvis att vid byte av kamin behöver bygganmälan göras endast om byte sker till tyngre modell, om bränsleslag ändras eller om bytet medför murningsarbete. Den utökade anmälningsplikten syftar till att begränsa risken för att produkter som inte uppfyller ekodesign-direktivet och byggproduktförordningen installeras. Förslaget till regeländring framgår nedan.

4. en installation eller väsentlig ändring av en hiss, eldstad, röckanal eller anordning för ventilation i byggnader,

4. en installation eller väsentlig ändring av en hiss, *röckanal eller anordning för ventilation i byggnader samt installation, väsentlig ändring eller byte av en eldstad i byggnader,*

Boverket lyfter i sin rapport fram de undantag från anmälningsplikten som även fortsättningsvis kommer att ges för t.ex. öppna spisar och kakelugnar. Orsaken till detta är att en öppen spis inte byts ut, utan utgör en del av byggnaden som ursprungligen prövats med bygglov. Samma resonemang förs när det gäller kakelugnar. Dessa kan vid försämrad funktion monteras ned i sin helhet och därefter muras upp på nytt. Utsläppen blir då inte mindre utan desamma som när kakelugnen var ny. Vid nyinstallation av kakelugn gäller krav på bygganmälan. EU har också specifika ekodesignkrav på kakelugnar.

Införande av skrotningspremie

I rapporten föreslås vidare införande av en skrotningspremie. Regeringen har i remissmissivet framfört att regeringen inte vill ha synpunkter på det förslag om skrotningspremie som Boverket presenterar eftersom Regeringen har beslutat att inte gå vidare med den delen av Boverkets förslag. Nedan följer dock ändå en kort sammanfattning av förslaget innebörd.

Skrotningspremien syftar till att det ska bli mer ekonomiskt attraktivt att lämna in en utjänt anordning för avfallshantering än att sälja anordningen på andrahandsmarknaden. Åtgärden förväntas bidra till att fler byten sker regelenligt genom att minska tillgången på äldre andrahandsprodukter och genom att åtgärden bedöms vara en effektiv informationsbärare. Stödet är ett rent skrotningsstöd som ska bidra till att färre gamla produkter säljs på andrahandsmarknaden. Stödsystemet innehåller därför ingen kontroll av de anordningar som ersätter den skrotade anordningen. Förordningen

följer därmed inte den i 2 kap. 5 § miljöbalken fastställda avfallshierarkin eftersom den syftar till att fastbränsleanordningarna ska lämnas till avfallshantering istället för att återanvändas. Avvikelsen motiveras med miljöhänsyn och skydd för människors hälsa eftersom åtgärden förväntas leda till att färre produkter med höga rökgasutsläpp finns på marknaden.

Skrotningspremien föreslås i rapporten införas i en förordning om stöd för skrotning av mindre fastbränsleanordning. De belopp som föreslås kunna utbetalas är 5 000 kr per fastbränslepanna och 2 000 kr per rumsvärmare, begränsat till en fastbränslepanna per bostadshus och en rumsvärmare per bostadslägenhet.

En fråga som särskilt utretts i Boverkets rapport är andrahandsmarknaden för pannor och rumsvärmare. Om byte sker till annan begagnad panna eller rumsvärmare ska byggherren kunna visa att dessa klarar utsläppsnormer och normer för energi och resurseffektivitet, vilket i regel är svårt och kommer även att ställa krav på kommunens handläggare i sitt beslutsfattande i anmälningskedet. För nya pannor och rumsvärmare finns märkning och tillförlitlig data som visar att normerna i BBR kap. 6:741 klaras. För rumsvärmare gäller också krav enligt EU:s byggproduktförordning (305/2011/EU). Det innebär att de omfattas av harmoniserade standarder och att prestandan ska deklarerats i ett medföljande dokument och i en CE-märkning som ska vara fäst på produkten.

Av rapporten framgår att mellan 5 – 20 % av pannbyten sker med produkter från andrahandsmarknaden (vilket motsvarar 1400 – 3400 st.). För rumsvärmare är motsvarande siffra 10 – 20 % (1000 – 1750 st.).

Av rapporten framgår vidare att ett annat problem på marknaden idag är att nyförsäljning också sker av pannor och rumsvärmare som inte uppfyller EU:s nya ekodesignkrav som ännu inte har börjat gälla. Antalet nya pannor och rumsvärmare som inte uppfyller kraven bedöms vara lika stort som antalet byten till begagnade produkter. Detta problem försvinner när ekodesignkraven träder i kraft eftersom dessa blir förbjudna att sälja. Man kan också anta att detta problem blir mindre med utökad anmälningsplikt. Eftersom utbytestakten är låg för pannor och rumsvärmare på en lång livstid, ca 30 – 35 år, är det också mot denna bakgrund olyckligt om utbyte till bästa möjliga val enligt miljöbalkens BAT-princip inte sker vid byte av panna eller rumsvärmare.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Åtgärder för att minska utsläppen av luftföroreningar från pannor och rumsvärmare kan ha stor betydelse för att medverka till att nå lokala miljö kvalitetsmål med avseende på Frisk luft (ett av de 16 miljö kvalitetsmål som riksdagen fastslog i slutet av 1990-talet).

I miljö kvalitetsmålet Frisk luft finns 10 preciseringar som gäller utsläpp/påverkan på miljö och hälsa av bensen, benso(a)pyren, butadien, formaldehyd, partiklar (PM 2,5), partiklar (PM 10), marknära ozon, ozonindex, kvävedioxid och korrosion. Flera av preciseringarna har direkt bäring på vedeldning.

Småskalig biobränsleeldning svarar för ungefär en tredjedel av den totala energianvändningen för uppvärmning och varmvatten i småhus i Sverige. Inom en period mellan 1998 – 2016 var antalet pannor som störst 2007 med 349 000 st. Antalet pannor har därefter minskat och uppgick 2016 till 265 000 st. Antalet rumsvärmare har inom samma period stigit från 966 000 st. 1998 till 1,8 miljoner st. 2016, dvs en ökning med 93 procent.

Stockholms län är det län i Sverige som har flest antal eldstäder med ca 8000 pannor med fastbränsleeldning samt 311 072 st. lokaleldstäder enligt statistik från 2016. Inom Stockholms stad finns ca 100 000 eldstäder (uppgift från Storstockholms brandförsvaret) vilket innebär att ca 11 % av invånarna har någon form av fastbränsleeldad rumsvärmare. Majoriteten av vedeldstäder i flerbostadshus utgörs av kakelugnar medan majoriteten av eldstäderna i bostadshus utgörs av öppna spisar vilket är sämst ur utsläppssynpunkt.

I den senaste rapporten om luftföroreningar i städer i Sverige (Forskning för renare luft - en sammanfattning av resultaten i Naturvårdsverkets forskningsprogram SCAC [Swedish Clean Air and Climate Research Program], publicerad i februari 2017) framkommer att utsläppen av skadliga ämnen från vedeldning och lokaltrafik utgör en högre hälsorisk än de långväga luftföroreningarna. Detta gäller i Stockholm, Göteborg och Umeå som varit fokusområden i denna forskning. Trots att långdistanstransporten utgör det dominerande bidraget till partikelhalter i svenska städer så talar det mesta för att lokala utsläpp av små primära partiklar (< 2.5 µm) från trafik och vedeldning har större betydelse när det gäller risk för ökad dödlighet. För de små partiklarna (< 2.5 µm) är utsläppen från vedeldning lika stora eller något större än de från

vägtrafiken. För black carbon eller sot, där dieselfordon är en stor källa, är vägtrafiken en större källa än vedeldningen. Halterna av sot och ultrafina partiklar har dock minskat kraftigt de senaste 20 åren och halterna i gatunivå är numera nästa nere i samma nivå den urbana bakgrunden.

Halterna av PM_{2,5} är dock mycket låga i Stockholm ca 5 µg/kbm. Halterna i gatunivå och i urban bakgrund (taknivå på Torkel Knutssonsgatan) är nästa lika låga som den regionala bakgrunden i Norra Malma. Halterna är långt under miljö kvalitetsnormen som är 25 µg/kbm och ca hälften av miljö kvalitetsmålet som är 10 µg/kbm.

SLB:s undersökningar av bensapyren i Enskede visar inte på att vedeldning i Stockholm skulle vara något hälsoproblem. Däremot kan det lokalt vara en olägenhet om en granne eldar med dålig ved i en dålig panna. Det kan vara ett hälsoproblem, men även ett luktproblem som kan antas vara en olägenhet för människors hälsa och miljön. Men för de allra flesta stockholmare är vedeldning inget som helst problem. Även om det finns 100 000 eldstäder registrerade i Stockholm används dessa uppenbarligen inte alls eller endast sporadiskt.

Förvaltningen, som årligen handlägger något tiotal klagomålsärenden gällande vedeldning, anser att det är angeläget att arbeta med att minska de lokala utsläppen av små partiklar från både trafik och vedeldning. En del i arbetet kan vara att, enligt föreslagen regeländring, ställa krav inte bara vid nybyggnation eller nyinstallation utan även vid utbyte av anordningar för fastbränsleeldning. Detta så att dessa i möjligaste mån uppfyller gällande krav i syfte att minska utsläppen till luft. Det finns emellertid forskningsrapporter som visar att den största påverkan är inte vilken kamintyp man eldar i utan hur man eldar. Det kan därför vara tveksamt att införa ett förbud mot gamla kaminer och spisar, men eftersom en implementering av ekodesigndirektivet ändå ger anledning att skärpa regelverket har förvaltningen ingen erinran mot förslaget.

Detta påverkar dock inte förvaltningens hantering av klagomål på vedeldning eftersom förvaltningen även fortsättningsvis kommer att behöva utreda om det föreligger grund för att vidta ytterligare försiktighetsmått eller förbud mot vedeldning i det enskilda fallet.

Förvaltningen anser mot bakgrund av det ovan anförda att föreslagna regeländringar i PBL i och för sig skulle bidra till en

bättre regelefterlevnad och därmed bidra till lägre utsläpp. Att införa en anmälningsskyldighet enligt PBL vid byte av fastbränsleanordning kommer dock medföra en ökad administrativ belastning för byggnadsnämnderna. Förvaltningen föreslår därför en alternativ lösning med ett generellt förbud som meddelas med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.

Förslaget innebär att det vid byte av fastbränsleanordning ska vara förbjudet att byta till en anordning som inte uppfyller gällande krav enligt BBR, och därmed i förlängningen även EU:s ekodesigndirektiv (2009/125/EG). Överträdelse av förbudet ska sanktioneras genom påförande av miljöstraffavgift. Kontroll av förbudets efterlevnad görs av sotarna i samband med återkommande sotning av pannan i bostaden. Vid överträdelse av förbudet ska sotarna anmäla detta till tillsynsmyndigheten, som då kan påföra innehavaren av fastbränsleanordningen en miljöstraffavgift.

Förvaltningen anser att den lösning som föreslås av förvaltningen skulle medföra samma miljönytta som införande av anmälningsskyldighet enligt PBL, men att kostnaden för den i form av ökad administration skulle vara betydligt lägre eftersom sotarna ändå ska kontrollera eldstäder enligt föreskrivna intervaller och då kommer att se om en ny panna har installerats i strid mot förbudet. En administrativ åtgärd i form av en anmälan av sotarna till tillsynsmyndigheten behöver då bara vidtas i de fall en överträdelse har skett. För sådan anmälan bör sotarna kunna ta ut en administrationsavgift av fastighetsägaren. Lagstiftaren bör därför utreda om detta redan är möjligt eller om särskilt lagstöd för uttag av avgift i detta fall behöver tas fram.

Mot denna bakgrund föreslår förvaltningen i första hand att regeringen ska föreskriva ett generellt förbud att byta till fastbränsleanordning som inte uppfyller gällande krav enligt BBR. Överträdelse av förbudet ska sanktioneras genom påförande av miljöstraffavgift. Kontroll av förbudets efterlevnad görs av sotarna i samband med återkommande sotning av pannan/eldstaden i bostaden. Vid överträdelse av förbudet ska sotarna anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

I andra hand tillstyrker miljöförvaltningen föreslagna regeländringar i rapporten.

Slut

Bilagor

1. Sammanfattning av Boverkets rapport 2017:32
”Regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordning”