



PM 2011:11 RIII (Dnr 003-2508/2010)

Revidering av avsnitt 9 Energihushållning i Boverkets byggregler, BBR (BFS 2008:20)

Remiss från Boverket

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Revidering av avsnitt 9 Energihushållning Boverkets byggregler, BBR (BFS 2008:20)” överlämnas denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Regina Kevius anför följande.

Ärendet

Boverket har haft i uppgift att påbörja ett arbete med att se över gällande energikrav i Boverkets byggregler (BBR). Energitränsken ska senast 2011 skäras med utgångspunkt i de krav som ställs i EG-direktivet om byggnaders energiprestanda.

Kraven på energihushållning och värmeisolering skärptes 2009 för byggnader med elvärme. Aktuell förändring till 2011 avser skärpta krav på energihushållning för övriga byggnader.

En byggherre som frivilligt vill ställa högre krav på byggnadens specifika energianvändning än vad som framgår av BBR föreslås få göra detta genom att en ny gemensam standard för energiklassning av byggnader införs genom SIS.

Boverket anser att en skärpning av kraven på den specifika energianvändningen är möjlig utan att nybyggnation skulle omöjliggöras eller avsevärt försvåras.

Reglerna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2011. Under en övergångsperiod fram till den 30 september 2012 föreslås de nuvarande föreskrifterna att vara tillämpliga parallellt med de nya föreskrifterna.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsmyndigheten samt stadsbyggnadsmyndigheten.

Stadsledningskontoret konstaterar att formuleringen och målet väl överensstämmer med det reviderade energiprestandadirektivet som antogs av Europaparlamentet våren 2010. BBR kan komma att behöva skäras ytterligare. Kontoret anser att Boverket bör överväga att formulera tydligare krav på energieffektiviseringar vid ombyggnationer. Stadsledningskontoret är avslutningsvis positivt till förslaget att införa SIS standard för energiklassning av byggnader.

Exploateringsnämnden är positiv till skärpta energikrav på nybyggnation samt till att införa SIS standard för energiklassning av byggnader.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden efterfrågar från Boverkets sida det tankesätt eller den strategi som sätter in nya energikrav i BBR. Nämnden efterfrågar dels om dagens förändring räcker i förhållande till energiprestandadirektivets 2020-mål, dels ett antagande om när nästa skärpning förväntas komma och storleksordningen på denna samt en analys av hur de nya energikraven kan bidra till att halvera energianvändningen i byggnader på sikt.

Stadsbyggnadsnämnden har inget att anföra över remissen.

Mina synpunkter

En effektiv, långsiktigt hållbar och ekonomisk energihushållning är eftersträvansvärd ur flera aspekter. Detta avser inte minst energiförbrukningen kopplad till byggnation och uppvärmning av hus.

Stockholms stad har sedan flera år tillsammans med näringslivet och forskningen arbetat målmedvetet med utveckling av metoder för energieffektivt byggande och har för närvarande exempelvis mycket höga ambitioner för energikraven i miljöprofilområdet Norra Djurgårdsstaden. Dessa krav har också utgjort grunden till de generella kraven i kompletteringen av stadens miljöprogram.

Boverkets förslag till en gemensam SIS-standard för energiklassning av byggnader är positivt. En enhetlig energiklassning kan väntas både underlätta jämförelser i landet och bidra till att påskynda utvecklingen för de aktörer som önskar ställa högre krav för energihushållning än som anges i BBR.

Jag anser dock att Boverkets förslag är i behov av viss komplettering för att bättre svara mot de mål som satts upp på europeisk och nationell nivå. Europeiska Unionen har nyligen reviderat energiprestandadirektivet, med innebörd bland annat att nya offentliga byggnader senast 2018 och övriga nya byggnader 2020 ska vara s.k. ”nära noll-energihus”. Nationellt finns ett planeringsmål att energianvändningen i bebyggelsen ska halveras till år 2050 för att klara Sveriges åtaganden på klimatområdet.

De nya energikraven i BBR bör förhålla sig till detta för att skapa långsiktiga förutsättningar och tydlighet. Exempelvis kan det ifrågasättas huruvida den aktuella förändringen är tillräcklig i förhållande till 2020-målet i EU:s energiprestandadirektiv. Om förändringen inte visar sig vara tillräcklig, är det av största vikt att tydligt signalera när nästa skärpning kan förväntas, samt vilken omfattning en sådan ytterligare skärpning kan väntas ha. Boverket föreslår år 2015 och år 2020 som lämpliga revideringstidpunkter. Det är väsentligt att byggbranschen och andra aktörer har långsiktiga spelregler och därför anser jag att Boverket redan nu bör ange en nivå för år 2015.

Jag instämmer vidare med miljö- och hälsoskyddsnämnden att Boverket bör komplettera det fastighetsekonomiska perspektivet med ett samhällsekonomiskt perspektiv. Energipriserna har historiskt tenderat att fördubblats var tionde år. Om denna utveckling fortsätter kommer andelen av driftkostnaderna som hänförs till energi att fortsätta öka, eftersom andra priser inte ökar lika snabbt. På samma sätt bör samhällsnyttan av resurshushållning bedömas mot ökade investeringskostnader för distributionsnät i områden med lägre värmeunderlag.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Revidering av avsnitt 9 Energihushållning Boverkets byggregler, BBR (BFS 2008:20)” överlämnas denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 20 januari 2011

REGINA KEVIUS

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Revidering av avsnitt 9 Energihushållning Boverkets byggregler, BBR, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Det antecknades till förteckningen att Miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Kommunstyrelsen

Det antecknades till protokollet att Miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Det antecknades till protokollet att Vänsterpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Boverket har haft i uppgift att påbörja ett arbete med att se över gällande energikrav i Boverkets byggregler (BBR). Energitkraven ska senast 2011 skärpas med utgångspunkt i de krav som ställs i EG-direktivet om byggnaders energiprestanda (2002/91/EG). I EG-direktivet (artikel 4) anges att medlemsländerna i nationella byggregler ska fastställa minimikrav på byggnaders energiprestanda som ska ses över med jämna mellanrum, minst vart femte år. Det är upp till varje medlemsland att fastställa nivåer för energiprestanda.

Kraven på energihushållning och värmeisolering skärptes 2009 för byggnader med elvärme. Aktuell förändring till 2011 avser skärpta krav på energihushållning för övriga byggnader. För klimatzon III (Stockholm) föreslås att byggnadens specifika energianvändning för bostäder ändras från 110 till 90 kWh per m² och år och genomsnittlig värmegenomgångskoefficient föreslås ändras från 0,50 till 0,40 W/m²K. För lokalbyggnader föreslås en förändring från 100 till 80 kWh per m² och år respektive från 0,70 till 0,60 W/m²K. Förändringar i samma storleksordning föreslås för klimatzon I och II (landets norra och mellersta delar).

Bostäder som har annat uppvärmningssätt än elvärme

Klimatzon	I	II	III
Byggnadens specifika energianvändning [kWh per m ² Atemp och år]	130	110	90

Lokaler som har annat uppvärmningssätt än elvärme

Klimatzon	I	II	III
Byggnadens specifika energianvändning [kWh per m ² Atemp och år]	120	100	80

En byggherre som frivilligt vill ställa högre krav på byggnadens specifika energianvändning än vad som framgår av BBR föreslås få göra detta genom att en ny gemensam standard för energiklassning av byggnader införs genom SIS.

Boverket menar att en skärpning av kraven på den specifika energianvändningen är möjlig utan att nybyggnation skulle omöjliggöras eller avsevärt försvåras.

Redovisade kalkylresultat visar att den föreslagna kravnivån ligger nära gränsen för hur långt skärpningen av energikraven kan ske med dagens bygg- och energikostnader, ur ett fastighetsekonomiskt perspektiv.

Reglerna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2011. Under en övergångsperiod fram till den 30 september 2012 föreslås de nuvarande föreskrifterna att vara tillämpliga parallellt med de nya föreskrifterna.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskydds-nämnden samt stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 13 december 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Bebyggelsesektorn står för nära 40 procent av samhällets utsläpp av växthusgaser. Stadsledningskontoret ser det därför som angeläget inte minst ur klimatsynpunkt att området blir föremål för de åtgärder som föreslås i remissen från Boverket.

Stockholms stad har under en rad av år utarbetat både metoder och kravspecifikationer för energieffektivt byggande. Hammarby Sjöstadsprojektets erfarenheter har förfinats och tagits tillvara i form av ett övergripande miljöprogram för Norra Djurgårdsstaden. Staden har för vissa etapper formulerat energikrav så låga som 55 kWh/m² och år. Generellt har staden krav inom exploateringsprojekt på stadens mark som anger högsta energianvändning till 75 kWh/m² och år. Stadsledningskontoret menar därför att staden redan möter de krav som Boverket ställer upp i revideringen av BBR där energianvändningskravet sätts till 90 kWh/m² och år för vår region.

Erfarenheterna från framtagandet av miljöprogrammet för Norra Djurgårdsstaden har också legat till grund för ett kompletterande kapitel i stadens miljöprogram 2008-2011 som ligger för behandling i kommunfullmäktige. I det kompletterande kapitlet slås det fast att byggande av bostäder och lokaler i Stockholm ska kännetecknas av att energianvändningen per kvadratmeter för nybyggda lokaler och bostäder ska komma att motsvara energianvändningen hos passivhus och på snar sikt plushus. Stadsledningskontoret konstaterar att formuleringen och målet väl överensstämmer med det reviderade energiprestandadirektivet som antogs av Europaparlamentet våren 2010, där det slås fast att alla nya byggnader som byggs från 2020 ska vara så kallade *nära nollhus*.

Stadsledningskontoret konstaterar att BBR kan komma att behöva skärpas ytterligare som följd av energiprestandadirektivet och efterlyser strategiska överväganden och planläggning av Boverket för att säkerställa svensk måluppfyllelse. Stadsledningskontoret menar också att Boverket bör överväga att formulera tydligare krav på energieffektiviseringar vid ombyggnationer.

Stadsledningskontoret är avslutningsvis positivt till förslaget att införa SIS standard för energiklassning av byggnader. En nationell standard för energiklassning av byggnader torde tillgodose branschaktörers efterfrågan på en enhetlig klassning av byggnader som byggs med bättre energihushållning än den som anges i BBR.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser Boverkets remiss besvarad med vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 9 december 2010 att anse remissen besvarad med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av tjänstgörande ersättaren Torkel Tigerschiöld (MP), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Ann-Margarethe Livh (V), *bilaga 1*.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 november 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret är positivt till skärpta energikrav på nybyggnation samt till att införa SIS standard för energiklassning av byggnader

Exploateringskontoret är positivt till att Boverket genomför en översyn av BBR-reglerna och föreslår en skärpning av energikraven i Boverkets byggregler.

SIS kommande standard för energiklassning av byggnader (SS 24300-2) är en positiv utveckling och något som Exploateringskontoret ser positivt på. Det utgör ett bra instrument för kommuner som vill skynda på utvecklingen genom att ställa mer långtgående energikrav på nybyggnationen i kommunen. Detsamma gäller för byggbolag och fastighetsbolag som har högre ambitioner än vad BBR ger. Exploateringskontoret ser mycket positivt på att få en nationell standard för energiklassning av byggnader.

Stockholms stad har energipolicy för nybyggnation – det bör vara möjligt att skärpa BBR-kraven ytterligare

Stockholms stad har beslutat att erfarenheterna från Hammarby Sjöstad ska tas tillvara och att tre nya bostadsprojekt ska ges en tydlig miljöprofil. I budgeten för 2009 pekades Norra Djurgårdsstaden ut som ett av dessa områden. I oktober 2010 godkände kommunfullmäktige i Stockholms stad ett övergripande miljöprogram för stadsdelen. Inför utbyggnadsetappen Norra 2 i Hjorthagen formulerades energikrav som bla innebär att energianvändningen i byggnader (köpt energi, Atemp, exklusive hushållsel) ej ska överstiga 55 kWh/m² & år, varav högst 15 kWh/m² & år elektricitet (inkl fastighetsel).

Inför arbetet med energikrav på nybyggnation har Exploateringskontoret inventerat kunskapsläget och fångat upp erfarenheter av att bygga hus med låg energiförbrukning. Idag finns det referensprojekt som har väsentligt lägre energiförbrukning, både beräknad och uppmätt energiförbrukning, än den nivå som Boverket föreslår i revideringen av Byggreglerna.

För övriga exploateringsprojekt på stadens mark har Exploateringsnämnden mål och krav för energi som bla innebär att flerbostadshus ska ha en energianvändningen i byggnader (köpt energi, Atemp, exklusive hushållsel) som ej överstiger 75 kWh/m² och år, varav högst 15 kWh/m² och år elektricitet (inkl fastighetsel). Dessa mål och krav för energi stämmer överens med de krav på nybyggnation som föreslås i ”Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier för nybyggnad av flerbostadshus”.

Boverket skriver att beslutet att skärpa energikraven bygger på propositionen 2005/06:145 ”Nationellt program för energieffektivisering och energismart byggande” och är en realisering av propositionen. Därför föreslås BBR-kravet på 90 kWh/m² (klimatzon III) som rimligt utifrån en kostnadsanalys som gjordes 2005.

Sammantaget anser Exploateringskontoret att det finns väsentligt mer kunskap och erfarenhet av energisnåla byggnader idag jämfört med 2005 varför beslut om skärpta energikrav i BBR bör ses utifrån dagens teknik- och kostnadsläge.

De skärpta BBR-kraven bör ställas i relation till EU-kravet om nära nollhus

Våren 2010 röstade Europaparlamentet igenom en ny lag om energisnåla hus. Varje enskilt land ska anpassa byggreglerna så att alla hus som byggs från slutet av 2020 lever upp till de nya kraven. Europaparlamentet använder begreppet nära-nollenergibyggnader. Alla nya byggnader ska senast den 31 december 2020 vara nära-nollenergibyggnader.

EU-kravet innebär väsentliga förändringar och skärpningar av energikraven på nybyggnation. Exploateringskontoret saknar strategi och plan för hur BBR-kraven kommer att skärpas för att på sikt nå EU-kravet. En fråga man bör ställa sig är om strategin bör vara att genomföra många små skärpningar av BBR-kraven eller om det är bättre med färre men större skärpningar av kraven.

Exploateringskontoret anser därför att Boverket bör formulera en tydlig strategi för hur energikraven i BBR ska skärpas fram till 2020 där EU-kravet träder ikraft.

Direktiv för uppföljning av energikrav behövs

Förutom att ställa krav på energiförbrukning i nya hus är det viktigt att ha verktyg för beräkning av energiförbrukning. Idag finns flera olika energiberäkningsmodeller. Dessa ger olika resultat

Kommuner och andra aktörer som ska följa upp och utvärdera olika byggnaders beräknade energiprestanda behöver verktyg som gör det möjligt att göra en jämförande analys utifrån en gemensam beräkningsmodell.

Exploateringskontoret anser att Boverket skulle kunna spela en viktig roll i arbetet med att få fram en standard för energiberäkningar i nybyggda hus.

Miljö- och hälsoskydds nämnden

Miljö- och hälsoskydds nämnden beslutade vid sitt sammanträde den 7 december 2010 att godkänna miljöförvaltningens förslag till remissvar.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 18 november 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen kan konstatera att EU i år antagit ett direktiv som anger att offentliga nya byggnader senast år 2018 och övriga nya byggnader 2020 ska vara s.k. ”nära noll- energihus”. Dessutom finns som nationellt planeringsmål att energianvändningen i bebyggelsen ska ha halverats till 2050 för att klara åtagandena på klimatområdet.

Förvaltningen efterfrågar därför från Boverkets sida det tankesätt eller den strategi som sätter in nya energikrav i BBR i detta perspektiv. Förvaltningen efterfrågar därför dels om dagens förändring räcker i förhållande till 2020- målet, dels ett antagande om när nästa skärpning förväntas komma och storleksordningen på denna, samt en analys av hur de nya energikraven kan bidra till att halvera energianvändningen i byggnader på sikt.

För att kunna lyfta blicken på detta sätt anser förvaltningen att det av Boverket anlagda fastighetsekonomiska perspektivet bör kompletteras med ett samhällsekonomiskt. Som exempel kan nämnas att energipriserna historiskt fördubblats var tionde år och att detta sannolikt fortsätter. Det leder till att andelen av kostnaderna för drift som hänförs till energi hela tiden ökar, eftersom andra priser inte ökar lika snabbt. Kostnaderna för miljöbelastning riskerar också att öka. På samma sätt bör samhällsnyttan av resurshushållning bedömas mot ökade investeringskostnader för distributionsnät i områden med lägre värmeunderlag.

Nybyggnation bidrar varje år med någon procent eller bråkdelar av procent till den totala stocken byggnader i Sverige. Av denna nybyggnation byggs ca 0,5 % som lågenergi- eller passivhus (1050 av 192000 lägenheter mellan 2001 och 2009, Boverkets uppgifter). Med tanke på att de flesta byggnader som finns i dag eller som byggs idag kommer att stå lång tid framöver, ställer sig förvaltningen frågande till om de nya energikraven räcker. Energikrav för nybyggnation borde kunna kompletteras med energikrav för ombyggnation.

Stockholms stad har en allmän energipolicy som innebär att nybyggnation av flerbo- stadshus på stadens mark ska ha en energianvändning som inte överstiger 75 kWh per m² och år, varav högst 15 kWh el per m²och år. Det som avses är köpt energi exklusive hushållsel.

I områden med tydlig miljöprofil, som Norra Djurgårdsstaden, är kraven ännu starkare, 55 kWh per m² och år varav högst 15 kWh el.

Staden visar därmed vägen för mer långtgående energikrav och förvaltningen anser därför att de nationella kraven borde kunna harmoniera med lokala. Förvaltningen föreslår därför att Boverket skärper kraven till 75 kWh per m² och år, varav högst 15 kWh el per m² och år avseende köpt energi, exklusive hushållsel, på samma sätt som Stockholms stad gör.

Boverket anger att energikraven i BBR kan behöva skärpas ytterligare, exempelvis som en konsekvens av det reviderade energiprestandadirektivet (2010/31/EG) och andra åtagande inom miljö- och energibesparingsområdet. Boverket föreslår år 2015 och år 2020 som lämp-

liga revideringstidpunkter. Förvaltningen anser att det är viktigt att byggbranschen får långsiktiga spelregler och att Boverket redan nu bör ange en nivå för åtminstone år 2015.

I förslag till allmänt råd (9:8 Energiklassning) anger Boverket att om byggherren vill ställa högre krav på energihushållning kan detta anges på ett standardiserat sätt genom att välja klass A eller B, där klass B är 75 % och klass A 50 % av kravnivåerna i BBR. Förvaltningen ser mycket positivt på en gemensam standard för energiklassning av byggnader enligt denna modell, vilket både underlättar jämförelser i landet och kan bidra till att påskynda utvecklingen för de som önskar ställa högre krav.

Många kommuner bedriver ett ambitiöst energieffektiviserings- och klimatarbete. När kommunen inte själv äger mark som ska bebyggas saknar man idag möjlighet att ställa mer långtgående krav på energihushållning i detaljplaner än vad som anges i BBR. Däremot kan långtgående krav på estetik m.m. ställas från kommunens sida. Förvaltningen vill därför understryka vikten av att inte bara byggherrar bör ha möjlighet att ställa mer långtgående krav enligt klass A och B, utan att även kommuner ska kunna ställa samma krav i detaljplaner med hänvisning till Boverkets BBR.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 9 december 2010 att inte anföra något över remissen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 december 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunstyrelsen har genom stadsbyggnads- och idrottsroteln överlämnat Boverkets remiss om revidering av avsnitt 9 Energihushållning Boverkets byggregler, BBR (BFS 2008:20), dnr 003-2508/2010, till exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden för yttrande senast den 24 december 2010.

Det nu föreliggande förslaget till ändring i Boverkets byggregler till 2011 avser enligt Boverket skärpta krav på energihushållning för övriga byggnader. Föreslagna ändringar omfattar skärpta krav på byggnadens specifika energianvändning (kWh per m² och år) och genomsnittlig värmegenomgångskoefficient (W/m²K) samt hänvisning till ett standardiserat sätt att frivilligt energiklassa byggnaders energianvändning. Reglerna beräknas kunna träda ikraft den 1 oktober 2011. Under en övergångsperiod fram till den 30 september 2012 planeras de nu gällande reglerna vara tillämplbara parallellt med de nya reglerna.

RESERVATIONER M.M.

Exploateringsnämnden

Reservation anfördes av som ledamot tjänstgörande ersättaren Torkel Tigerschiöld (MP) enligt följande.

1. Exploateringsnämnden beslutar att delvis bifalla förslaget samt anföra följande:

Miljöpartiet menar att tydliga och höga energikrav är en förutsättning för en energisnål och hållbar stadsbyggnad. Det är positivt att även Exploateringskontoret anser att Boverkets förslag på energikrav inte är tillräckligt höga. Miljöpartiet anser dock att inte heller 75 kWh/m²/år är särskilt framåsyftande och att energikraven bör bli ännu högre. Vi menar att staden ska ställa energikrav på motsvarande passivhusnivå, d v s 45 kWh/m²/år. Kraven måste också följas upp, och om det är nödvändigt måste staden vidta sanktioner för de som inte följer kraven.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Ann-Margarethe Livh (V) enligt följande.

De positiva erfarenheterna från arbetssättet kring Hammarby Sjöstad ska vara vägledande. År 2011 ska nya bostäder som markanvisas i Stockholm högst förbruka 45 – 55 kWh/kvm/år exklusive hushållsel. År 2010 ska hälften av de bostäder som markanvisas högst förbruka 45-55 kWh/kvm/år