




Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende



Konsekvensutredning BED 9

Boverkets föreskrifter om ändring i verkets
föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om
energideklaration för byggnader

Konsekvensutredning BED 9

Boverkets föreskrifter om ändring i verkets föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om energideklaration för byggnader

Titel: Konsekvensutredning BED 9
Utgivare: Boverket, november 2016
Diarienummer: 3.2.1 1691/2016

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	5
1 Bakgrund.....	6
Hur beaktas normalt brukande i de svenska byggreglerna?	6
EU-kommissionens granskning av Sveriges regler	7
Föreslagna regeländringar i juni 2016.....	7
Omarbetade föreskrifter som träder i kraft i december	9
2 De nya reglerna ska användas vid energideklaration	10
Bättre jämförbarhet mellan byggnaders energiprestanda.....	10
Normalt brukande ska beaktas på samma sätt.....	11
Informationen i energideklarationer blir mer rättvisande.....	12
3 Författningsändringar med konsekvenser.....	14
4 Övergångsbestämmelser	16
5 Överensstämmelse med eller går utöver skyldigheter i EU-medlemskapet.....	17
6 Särskild hänsyn	18
7 Särskilda informationsinsatser.....	19
8 Regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter	20

Sammanfattning

I denna rapport redovisar Boverket ändringar i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om energideklaration för byggnader och de konsekvenser som ändringarna förväntas medföra.

Boverket inför nu en ny författning, Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2016:12) om fastställande av byggnadens energianvändning vid normalt brukande och ett normalår, BEN, som ska säkerställa att normalt brukande beaktas på ett likvärdigt sätt vid fastställande av en byggnaders energianvändning. De nya reglerna för normalisering ska användas både vid verifiering av kravet på specifik energianvändning i BBR och vid energideklaration.

I Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om energideklaration för byggnader införs ett tillägg som innebär att en byggnads energianvändning ska fastställas enligt de nya reglerna för normalisering vid energideklaration. Boverket reglerar därmed hur en byggnads energianvändning vid normalt brukande ska fastställas vid energideklaration. De nya reglerna medför en bättre jämförbarhet mellan byggnaders energiprestanda.

Bakgrunden till ändringen är att EU-kommissionen anser att det finns brister i hur Sverige har implementerat direktivet (2010/31/EU) om byggnaders energiprestanda.

EU-kommissionen hävdar att Sverige inte uppfyller artikel 3 och bilaga I i energiprestandadirektivet, eftersom en bindande metod för hur normalt brukande ska beaktas vid fastställande av byggnadens energianvändning saknas i de svenska byggreglerna. Därmed blir jämförbarheten mellan byggnaders energiprestanda bristfällig. En formell underrättelse om ett överträdelseförfarande beslutades av EU-kommissionen 28 april 2016.

De som berörs av de ändrade reglerna i BED är framför allt certifierade energiexperter liksom byggherrar och byggnadsägare. Fastighetsmäklare och köpare och säljare av fastigheter berörs indirekt.

De ändrade reglerna träder i kraft den 15 december 2016.

Inledning

Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för byggnader är tillämpningsföreskrifter till lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader och förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader. Lagen är en del av implementeringen av EU-direktivet om byggnaders energiprestanda (2010/31/EU).

Boverkets bemyndigande att meddela föreskrifter om energideklarationer finns i 6 och 7 §§ förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader.

Denna konsekvensutredning berör ändringar i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om energideklaration för byggnader.

1 Bakgrund

Enligt direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda (energiprestandadirektivet) ska en byggnads energiprestanda vara den energimängd som behövs för att uppfylla energibehovet vid ett normalt brukande av byggnaden.¹

Varje medlemsland ska tillämpa en metod för beräkning av energiprestanda som är förenlig med den gemensamma allmänna ram som beskrivs i bilaga I till direktivet. En byggnads energiprestanda ska bestämmas antingen utifrån beräknade värden eller utifrån den faktiskt använda energin. Oavsett vilken metod som väljs, så är det viktigt att energianvändningen avser det normala brukandet av byggnaden.²

Den främsta anledningen till att normalt brukande ska beaktas då energiprestandan bestäms är att det underlättar jämförbarheten mellan byggnader. En byggnads energiprestanda ska visa kvaliteten på byggnaden vilket görs genom att bestämma energianvändningen knutet till ett (givet) normalt brukande.³

Hur beaktas normalt brukande i de svenska byggreglerna?

Definitionen av specifik energianvändning i BBR⁴ ger att normalt brukande av byggnaden ska beaktas. Detsamma gäller för definitionen av energiprestanda i lagen om energideklaration för byggnader.⁵

Det saknas dock regler för hur det normala brukandet ska beaktas. Boverkets bedömning har varit att definitionerna av specifik energianvändning och energiprestanda uppfyller direktivets krav på att normalt brukande ska beaktas vid fastställande av en byggnads energiprestanda.

¹ Artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda (omarbetning).

² Artikel 3 och bilaga I i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda (omarbetning).

³ Artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda (omarbetning).

⁴ Avsnitt 9:12 Definitioner, BBR (BFS 2011:6)

⁵ 3 § lagen (2006:985) om energideklaration om byggnader.

EU-kommissionens granskning av Sveriges regler

Under 2015 började EU-kommissionen en granskning av hur Sverige har implementerat energiprestandadirektivet. Efter kontakter med de svenska myndigheterna ansåg kommissionen att det finns brister i hur Sverige hanterar direktivets krav på en metod för fastställande av byggnadens energiprestanda vid normalt brukande.

En formell underrättelse om ett överträdelseförfarande beslutades av EU-kommissionen 28 april 2016. Kommissionens hållning är att Sverige inte uppfyller artikel 3 och bilaga I i energiprestandadirektivet.⁶

I den formella underrättelsen uppmanades Sverige att inom två månader yttra sig i ärendet.

Normalt brukande måste beaktas på samma sätt

Enligt direktivet kan en byggnads energiprestanda fastställas antingen utifrån beräknade värden eller utifrån den faktiskt använda energin. Oavsett vilken metod som väljs, så måste energiprestandan grundas på det normala brukandet av byggnaden.⁷

Kommissionen påpekade i överträdelseärendet att det saknas regler för hur det normala brukandet av en byggnad ska beaktas. Kommissionen framförde även att avsaknaden av en rättsligt bindande metod innebär att normalt brukande av en byggnad kan beaktas på olika sätt, vilket riskerar att påverka jämförbarheten mellan byggnaderna avseende energiprestanda.

Föreslagna regeländringar i juni 2016

De regeländringar som Boverket föreslog och remitterade i juni utgjorde en del i den åtgärdsplan som Sverige gav som svar på den formella underrättelsen från kommissionen.

Regeländringarna handlade om att införa föreskrifter om hur det normala brukandet av en byggnad ska beaktas vid fastställandet av en byggnads energianvändning. Reglerna föreslogs gälla både vid verifiering av kravet på specifik energianvändning i BBR och vid fastställandet av en byggnads energiprestanda i en energideklaration enligt BED.

⁶ Formell underrättelse – Överträdelse nummer 20162044,

Incorrect transposition of certain requirements of Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings.

⁷ Bilaga I i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda (omarbetning).

I nu gällande BBR rekommenderas att byggherren verifierar att kravet på en byggnads specifika energianvändning är uppfyllt genom mätning i ett allmänt råd. Det är dock även möjligt att verifiera på annat sätt.

Med bakgrund i överträdelseärendet innebar förslaget att ändra BBR så att det i föreskrift ställdes krav på att verifiering skulle göras genom antingen beräkning eller genom mätning. Vid verifiering skulle byggnadens energianvändning fastställas enligt den nya författningen BEN. De nya reglerna i korthet

Förslaget till ändrade regler som remitterades i juni 2016 omfattade i huvudsak följande:

- En ny författning, BEN, om hur normalt brukande ska beaktas vid bestämning av en byggnads energianvändning. I föreskriften regleras dels hur byggnadens energianvändning ska fastställas genom beräkning, dels hur byggnadens energianvändning ska korrigeras till normalt brukande utifrån uppmätt energianvändning.
- Verifiering av kravet på specifik energianvändning i BBR ändras från rekommendation i allmänt råd till krav i föreskrift. Det innebär att byggherren ska verifiera kravet på specifik energianvändning antingen genom beräkning eller genom mätning. Byggnadens energianvändning vid normalt brukande ska fastställas enligt BEN. I BEN finns regler för hur byggnadens energianvändning ska fastställas genom beräkning och genom korrigering av uppmätt energianvändning.
- I föreskrifterna för energideklaration av byggnader, BED, införs ett krav på att vid fastställande av en byggnads energiprestanda i en energideklaration ska den nya författningen BEN tillämpas.
- I föreskrifterna för certifiering av energiexpert, CEX, införs ett krav på att energiexperterna ska ha kunskaper om den nya författningen BEN.

Kritik från remissinstanserna

En övervägande del av remissinstanserna kritiserade de föreslagna regeländringarna som sändes ut i juni 2016. Kritiken riktades framför allt mot förslaget att beräkning och mätning likställs vid verifiering av specifik energianvändning i BBR, men också mot den föreslagna metoden för hur normalt brukande ska beaktas vid beräkning och vid mätning. I konsekvensutredningen för ändringarna i Boverkets byggregler redogörs närmare för remissinstansernas kritik.⁸

Omarbetade föreskrifter som träder i kraft i december

Boverket har beaktat kritiken från remissinstanserna genom att i omarbetningen behålla rekommendationen i BBR om att verifiering bör göras genom mätning. Det införs dock krav på att byggnadens specifika energianvändning i BBR ska verifieras.

BEN ska användas vid verifiering i BBR

Vid verifiering ska byggnadens energianvändning fastställas enligt Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2016:12) om fastställande av byggnadens energianvändning vid normalt brukande och ett normalår, BEN. Denna regel kompletteras med ett allmänt råd om hur verifiering av kraven på byggnadens specifika energianvändning bör göras.

Mätning rekommenderas fortfarande i BBR

Precis som tidigare rekommenderar Boverket i BBR att verifiering bör göras genom mätning, men det är även möjligt att verifiera genom beräkning. Oavsett om verifiering görs genom mätning eller genom beräkning ska den nya författningen BEN tillämpas vid fastställande av en byggnads energianvändning vid normalt brukande.

Metoderna i BEN har omarbetats

Metoderna i BEN för beräkning och mätning av energianvändning har också omarbetats. På grund av det pågående överträdelseärendet har möjligheten till en ny remissrunda varit begränsad. I stället har en extern referensgrupp bestående av ett urval av remissinstanser varit involverade i framtagandet av det nya förslaget.

⁸ Konsekvensutredning BBR 24, Boverkets föreskrifter om ändring i verkets byggregler (2011:6) - föreskrifter och allmänna råd, BBR, avsnitt 9.

2 De nya reglerna ska användas vid energideklaration

Skyldighet att energideklarera byggnader framgår av lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader. En energideklaration får användas i tio år efter att den har upprättats.⁹

Definitionen av energiprestanda i lagen om energideklaration gör tydligt att energianvändningen ska spegla det normala brukandet av byggnaden vid fastställande av byggnadens energiprestanda.

De nya reglerna för hur normalt brukande, den nya författningen BEN, ska tillämpas både vid verifiering av kravet på specifik energianvändning i BBR och vid upprättandet av en energideklaration enligt Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om energideklaration för byggnader.

I samband med införandet av krav om att BEN ska tillämpas vid fastställandet av en byggnads energiprestanda i en energideklaration görs även mindre ändringar i BED. Dessa mindre ändringar är av redaktionell art och får inga konsekvenser för berörda aktörer. De mindre ändringarna rör definitionen av typkod, krav på besiktning och undantag från besiktningskrav och bilaga 1 till BED om normalårskorrigerings. I avsnitt 3 Författningsändringar med konsekvenser redogörs närmare för dessa ändringar.

Bättre jämförbarhet mellan byggnaders energiprestanda

EU-kommissionen hävdar att Sverige inte uppfyller artikel 3 och bilaga I i energiprestandadirektivet, eftersom en bindande metod för hur normalt brukande ska beaktas vid fastställande av byggnadens energianvändning saknas i de svenska byggreglerna. Därmed blir jämförbarheten mellan byggnaders energiprestanda bristfällig.

Nu införs ett tillägg till definitionen av energiprestanda i BED som innebär att en byggnads energianvändning ska fastställas enligt reglerna i BEN vid energideklaration. Genom ändringen i BED reglerar Boverket hur en byggnads energianvändning vid normalt brukande ska fastställas vid energideklaration. De nya reglerna medför en bättre jämförbarhet mellan byggnaders energiprestanda.

⁹ 6b § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader.

De som berörs av de ändrade reglerna i BED är framför allt certifierade energiexperter liksom byggherrar och byggnadsägare. Fastighetsmäklare och köpare och säljare av fastigheter berörs indirekt.

Normalt brukande ska beaktas på samma sätt

En energideklaration ska upprättas av en certifierad energiexpert. Idag finns det ungefär 830 stycken certifierade energiexperter.

I föreskrifterna om energideklaration (BED) införs nu ett bindande krav på att byggnadens energianvändning vid normalt brukande ska vid fastställas enligt metoderna i BEN vid energideklaration.

BEN ersätter egna normaliseringsmetoder

De nya reglerna innebär att energiexperternas egna normaliseringsmetoder ersätts av de fastställda metoderna i BEN. Initialt innebär detta en kostnadsökning för energiexperterna. Hur långvarig denna kostnadsökning blir är svårbedömd. Det är helt beroende på hur omfattande normaliseringsmetod som använts tidigare. Om energiexperten använt en detaljerad och komplex normaliseringsmetod torde kostnadsökningen försvinna efter en övergångsperiod.

Om en mycket enkel eller ingen normaliseringsmetod använts innebär det sannolikt en ökad kostnad för energideklarationerna. Det kan dock inte uteslutas att det finns goda förutsättningar för att beräkningsprogram utvecklas för normaliseringen när det finns en fastställd metod som alla ska använda. Dessa program kan rikta sig till alla energiexperter och effektivisera normaliseringsarbetet.

Vid energideklaration är mätning fortfarande huvudalternativet

Mätning är fortfarande huvudalternativet vid fastställande av byggnadens energiprestanda vid energideklaration.

Beräkning av byggnadens energianvändning vid energideklaration görs endast då uppmätta värden inte finns att tillgå. Boverket rekommenderar fortfarande i BBR att verifiering av kravet på specifik energianvändning kan samordnas med en energideklaration. De nya reglerna i BEN ska användas både vid verifiering enligt BBR och vid energideklaration enligt BED.

Beräkning vid energideklaration endast då mätvärden inte finns tillgängliga

Då mätvärden inte finns tillgängliga kan byggnadens energianvändning vid energideklaration fastställas genom beräkning. Detta gäller till exempel i befintliga byggnader som inte använts på länge eller då nya byggnader säljs inom två år efter färdigställande. Även vid beräkning av byggnadens energianvändning vid energideklaration ska de nya reglerna i BEN följas.

Då nya byggnader säljs inom två år

För nya byggnader ska en energideklaration upprättas senast två år efter det att byggnaden tagits i bruk. Idag finns en rekommendation i BED som säger att om en byggnad säljs inom tvåårsperioden kan den eventuella beräkning som ligger till grund för verifieringen av energianvändningen utgöra underlag för beräkning av energiprestandauppgiften.¹⁰

Denna rekommendation finns fortfarande kvar. Det innebär att om verifiering av kravet på specifik energianvändning i BBR har gjorts genom beräkning i byggprocessen kan denna beräkning användas även vid energideklaration av byggnaden. Detta eftersom reglerna i BEN ska följas både vid verifiering i byggprocessen och för energideklarationerna.

Informationen i energideklarationer blir mer rättvisande

EU-kommissionen pekar på svårigheterna vid jämförelse av byggnaders energiprestanda om det inte finns bindande krav för hur det normala brukandet av en byggnad ska beaktas. Enligt kommissionen finns det en risk att energiprestandan som redovisas i en energideklaration påverkas av brukarens beteende istället för att visa på byggnadens kvalitet och förutsättningar.

Energideklarationer som ett informationsmedel

Energideklarationerna används vid försäljning som ett informationsmedel där byggnadens energiprestanda kan jämföras med andra byggnaders. Ett bindande krav på hur normalisering ska göras, innebär att informationen om byggnadens energiprestanda blir mer rättvisande.

¹⁰ 6 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om energideklaration för byggnader (BED)

En energideklaration får användas i tio år efter att den har upprättats.¹¹ Detta innebär att det under en begränsad period kommer att finnas både energideklarationer som följer de fastställda metoderna för normalisering i BEN och de som inte gör det. Fastighetsmäklare, köpare och säljare bör informeras om detta.

¹¹ 6b § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader.

3 Författningsändringar med konsekvenser

2 § Definitioner

Ändring

Definitionen av typkod tas bort.

Motiv

Typkod fanns tidigare i 3a § för att avgöra om en byggnad var fritidshus. Med anledning av att 3a § har upphört att gälla finns inget skäl till att ha en förklaring av begreppet typkod i 2 §.

Konsekvenser

Inga konsekvenser.

4 § Besiktning av byggnader

Ändring

I 4 § andra stycket ändras från lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. till Kulturmiljölagen (1988:950) och från förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. till förordningen (2013:558) om statliga byggnadsminnen.

Motiv

Lagen har byt namn och förordningen har fått ett nytt SFS-nummer.

Konsekvenser

Inga konsekvenser.

4 a § Undantag från besiktning av byggnader

Ändring

En hänvisning görs till avsnitt 9 i Boverkets byggregler (2011:6) föreskrifter och allmänna råd, BBR. Hänvisningen till de olika tabellerna i avsnittet tas bort.

Motiv

Tabellernas numrering har ändrats. Vid en framtida ändring av tabellernas numrering så behöver inte 4a § ändras. Därför är det bättre att hänvisa enbart till avsnitt 9.

Konsekvenser

Inga konsekvenser.

5 § Byggnaders energiprestanda och allmänt råd

Ändring

En hänvisning görs i paragrafen till Boverkets föreskrifter och allmänna råd om fastställande av byggnadens energianvändning vid normalt brukande och ett normalår. Vid bestämning av en byggnads energiprestanda ska byggnadens energianvändning korrigeras för avvikelser för normalt brukande enligt Boverkets föreskrifter och allmänna råd om fastställande av byggnadens energianvändning vid normalt brukande och ett normalår.

Motiv

Genom den nya författningen BEN införs rättsligt bindande föreskrifter avseende hur byggnaders energianvändning ska normaliseras.

Konsekvenser

Hänvisningen till BEN för hur normaliseringen ska göras innebär framför allt en anpassning av den normalisering som redan görs idag.

Bilaga 1 Normalårskorrigerig genom graddags- eller energiindexmetod

Ändring

Beskrivningen av graddagsmetoden tas bort och rubriken ändras till Normalårskorrigerig genom energiindexmetod.

Motiv

Normalårskorrigerig sker automatiskt i energideklarationssystemet och enbart genom energiindexmetoden. Graddagsmetoden används inte i systemet och ska därför tas bort.

Konsekvenser

Inga konsekvenser.

4 Övergångsbestämmelser

Reglerna träder ikraft 15 december 2016 och gäller för energideklara-
tioner som upprättats och överförts till Boverkets energideklarations-
register av energiexperten den 15 december 2016 eller senare.

Ändringen av reglerna är en del i Sveriges handlingsplan och svar på EU-
kommissionens överträdelseärende mot Sverige. Handlingsutrymmet är
därför begränsat och reglerna behöver träda i kraft utan övergångs-
bestämmelser.

5 Överensstämmer med eller går utöver skyldigheter i EU-medlemskapet

Boverkets föreskriftsändringar överensstämmer med de skyldigheter vi har som medlemsnation i EU.

6 Särskild hänsyn

Ändringarna i Boverkets föreskrifter bedöms inte ha några konsekvenser för jämställdhet, tillgänglighet och användbarhet eller hälsa. De bedöms inte heller ha några konsekvenser för miljön.

7 Särskilda informationsinsatser

Det är viktigt att ändringarna i BED blir kända i branschen och kommunernas byggnadsnämnder. Boverket kommer därför att göra informationsinsatser om ändringarna via våra informationskanaler.

8 Regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter

Innan en förvaltningsmyndighet beslutar föreskrifter som vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller landsting som inte är oväsentliga, ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas. Detta följer av förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut av vissa föreskrifter.

Boverket gör bedömningen att genomförda ändringar i BED inte medför sådana väsentliga effekter på kostnader för staten, kommuner eller landsting att medgivande krävs av regeringen.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se