

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Boverket

# Yttrande över förslag om energihushållning och värmeisolering i byggnader

## Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

## Motivering till Regelrådets ställningstagande

Förslaget innebär en förändring av regelstrukturen för energihushållning och värmeisolering som berör ett stort antal företag. De sektorer som i första hand träffas domineras av mikroföretag och ensamföretagare. Förslaget är en anpassning till EU-regler.

Som framgår av yttrandet har Regelrådet funnit att beskrivningarna av påverkan på konkurrensförhållandena och på förslagens effekter för företagets kostnader och intäkter är bristfälliga.

Beskrivningarna av problem och syftet med förslaget, konsekvenser om ingen åtgärd vidtas, alternativa lösningar, berörda företag, åtgärder för att begränsa förslagens kostnader och andra effekter, om särskilda hänsyn behöver tas till små och medelstora företag, tidpunkt för ikraftträdande, behov av speciella informationsinsatser, hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas samt förslagens överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven är godtagbara.

Konsekvensutredningen redogör för de kravtyper som ger upphov till utrednings- och dokumentationskostnader men lämnar inte en tillräcklig bild av kostnadernas storleksordning. Konsekvensutredningen uppfyller inte kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

## Innehållet i förslaget

Boverket föreslår nya föreskrifter om energihushållning och värmeisolering i byggnader som genomför direktivet (EU) 2024/1275 om byggnaders energiprestanda i svensk rätt. Föreskrifterna ersätter nu gällande Boverkets byggregler och tillhörande föreskrifter om beräkning av byggnaders energianvändning.

För byggherrar som uppför nya byggnader innebär förslaget krav på energiprestandatal, genomsnittlig värmegenomgångskoefficient och specifik eleffektanvändning. Kravnivåerna varierar per byggnadskategori och geografisk zon. Byggnader under 50 kvadratmeter temperaturreglerad area undantas helt från kravet på genomsnittlig värmegenomgångskoefficient. Något motsvarande undantag finns inte i nu gällande regler. Energianvändningen får inte täckas av förbränning av fossila bränslen på plats. Utöver detta ska byggherren beakta och dokumentera byggnadens potential att nyttja solenergiteknik.

Kravet innebär inte att solenergiteknik måste installeras utan att potentialen att nyttja sådan teknik skäligen ska beaktas vid projekteringen. För lokaler med uppvärmnings- eller luftkonditioneringssystem med nominell effekt över 70 kW ska installationssystemet ha styr- och reglerfunktioner för energiövervakning, optimering och automatisk belysningsreglering.

Flertalet krav får anpassas om de inte är fastighetsekonomiskt lönsamma att uppfylla, om det finns tekniska skäl eller om andra egenskapskrav annars inte kan tillgodoses. Anpassning förutsätter att byggherren genomför och dokumenterar en utredning av om undantag är möjligt.

För ägare av redan uppförda lokalbyggnader med installationssystem med nominell effekt över 290 kW gäller krav på styr- och reglerfunktioner från ikraftträdandet. Gränsen sänks till 70 kW från 2030 för redan uppförda byggnader. För flerbostadshus som genomgår ombyggnad ställs energikrav på hela byggnaden, inte enbart den ändrade delen. Direktivets definition av ombyggnad omfattar renoveringar där antingen totalkostnaden överstiger 25 procent av byggnadens värde, exklusive markvärdet, eller mer än 25 procent av klimatskalets yta renoveras. En byggnad som efter ändring uppnår energiprestandatalet för redan uppförda nära-nollenergibygnader anses uppfylla kravet på energiprestandatalet. För byggherrar som ändrar befintliga byggnader gäller särskilda krav som anpassas till åtgärdens art.

Föreskrifterna föreslås träda i kraft under 2026. Under en övergångstid på ett år får äldre bestämmelser tillämpas, förutsatt att bygglov söks, anmälan görs eller arbetena påbörjas inom den perioden. Kravet på installationssystem för redan uppförda lokalbyggnader gäller från ikraftträdandet utan övergångstid.

## Bedömning av delasppekter

### Problembeskrivning och syftet med förslaget

I konsekvensutredningen anges att syftet med förslaget är att precisera krav på energihushållning och värmeisolering i plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen samt att genomföra direktivet (EU) 2024/1275 om byggnaders energiprestanda i svensk rätt. Föreskrifterna ska ha samma struktur som Boverkets övriga nya byggregler. Det anges vidare att förslaget har utformats med utgångspunkt i att det ska bidra till ett ändamålsenligt och samhällsekonomiskt effektivt genomförande av direktivet samt att minimera risken för att olönsamma åtgärder för att uppfylla energikraven behöver genomföras av företag. Direktivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 29 maj 2026.

Det anges att nu gällande byggregler kritiserats för att vara oförutsägbara, omfattande och kostnadsdrivande. Trots att allmänna råd är rekommendationer har kommuner och byggherrar i praktiken många gånger tillämpat dem som bindande föreskrifter. Detta har lett till en otydlig rollfördelning mellan staten och samhällsbyggnadsbranschen och bidragit till att byggandet inte är kostnadseffektivt.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen redovisar de problem som motiverar förslaget och att syftet framgår på ett sätt som gör det möjligt att förstå varför regleringen föreslås. Förslaget har två parallella drivkrafter: en EU-rättslig skyldighet och identifierade brister i nu gällande regelstruktur.

Regelrådet finner att beskrivningen av problemet och syftet med förslaget är godtagbar.

## Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Direktivet är bindande för Sverige och måste genomföras i nationell rätt. Det nationella handlingsutrymmet är begränsat – förslagsställaren anger att inga krav går utöver direktivets bindande bestämmelser och att det utrymme direktivet i vissa delar ger för nationell detaljreglering inte utnyttjas. Förslagsställaren anger vidare att alternativet att inte genomföra den regelförenkling som genomförts för övriga byggregler inte bedöms lämpligt, eftersom de identifierade problemen med den tidigare regelstrukturen då skulle kvarstå och en inkonsekvent regelstruktur uppstå där energihushållningskraven avviker från övriga byggregler.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen tydligt anger vad som händer om åtgärden uteblir. Direktivets bindande karaktär redovisas och det nationella handlingsutrymmet beskrivs. Konsekvenserna av att förenklingsarbetet inte genomförs beskrivs i konkreta termer.

Regelrådet finner att beskrivningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

## Alternativa lösningar

I konsekvensutredningen anges att det huvudsakligen finns två alternativa principer för utformningen av de nya kraven. Det första alternativet är att behålla utformningen av nu gällande regler i högre utsträckning. Det andra är att av förenklingsskäl tidigarelägga vissa av direktivets krav för att samla alla förändringar till ett enda ikraftträdande. Förslagsställaren anger att detta hade minskat de administrativa kostnaderna för sektorn, eftersom företagen då bara behöver anpassa sig till nya krav vid ett tillfälle i stället för flera. Alternativet avfärdas dock eftersom en sådan tidigareläggning hade lett till en viss överimplementering och att de ökade kostnaderna för byggnadsägare och byggherrar hade överstigit de administrativa kostnaderna för hanteringen av fler ändringstillfällen. Alternativet att inte genomföra direktivet i nationell rätt skulle innebära att Sverige inte uppfyller sina skyldigheter som EU-medlem.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen identifierar handlingsalternativ och redovisar skälen för det valda alternativet.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är godtagbar.

## Berörda företag

I konsekvensutredningen anges att författningsförslaget direkt eller indirekt kan komma att påverka stora delar av samhällsbyggnadssektorn, potentiellt upp till cirka 229 000 företag och organisationer. Huvudsakligen bedöms fastighetsägare, byggföretag, projektutvecklare, installatörsföretag och tekniska konsultbyråer påverkas direkt. Fastighetsförvaltare, byggtreprenörer, småhustillverkare, installatörer och leverantörer samt tillverkare av byggprodukter kan beröras indirekt. Förslagsställaren anger att det finns cirka 4 000 företag inom byggmaterialtillverkning i Sverige och att det finns cirka 500 företag inom monteringsfärdiga trähus, varav cirka 300 inte har någon anställd. Mikroföretag utan anställda utgör en mycket stor andel inom praktiskt taget alla berörda branscher. Bland fastighetsbolag och bostadsrättsföreningar saknar omkring 85–95 procent av företagen anställda.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen redovisar bransch, hur de olika leden i värdekedjan berörs och en övergripande storleksbeskrivning för de berörda. Värdekedjan

från byggherre och fastighetsägare till materialproducent och konsultföretag är identifierad. Regelrådet noterar att i konsekvensutredningen anges att upp till 229 000 företag och organisationer potentiellt kan påverkas. Det är inte möjligt att utläsa hur stor andel av totalsiffran som utgörs av renodlade företag. Otydligheten påverkar inte bedömningen. Den övriga redovisningen ger en tillräcklig bild av de berörda företagens struktur och sammansättning.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag är godtagbar.

## **Påverkan på företagets kostnader och intäkter**

Av konsekvensutredningen framgår att de berörda företagen behöver sätta sig in i förändringarna i bygglagstiftningen, vilket innebär viss tidsåtgång. Förslagsställaren anger att detta kan vara mer tidskrävande för små än för stora företag. Förslaget tydliggör byggherrens ansvar för att projektering och dokumentation utförs på ett fackmässigt sätt. Förslagsställaren bedömer att de flesta byggherrar redan arbetar på detta sätt och att förtydligandet därför får små ekonomiska konsekvenser.

De nya kraven på byggnaders installationssystem innebär att byggherren eller byggnadsägaren måste utreda hur kraven ska uppfyllas. Utredningen kan omfatta en teknisk kartläggning och en investeringskalkyl som ska dokumenteras. Kravet är nytt för ägare av lokalbyggnader med installationssystem med nominell effekt mellan 70 och 290 kW, som tidigare inte träffades av motsvarande krav. Förslagsställaren anger att kostnaden för denna utredning inte kunnat uppskattas, eftersom en bedömning av huruvida undantag är möjligt förutsätter en individuell utredning vars utfall varierar mellan företag.

Kravet på att beakta solenergipotential är nytt och medför en projekteringskostnad för arbetstid och dokumentation. Förslagsställaren anger att projekteringskostnaden inte kunnat beräknas eftersom kravets praktiska tillämpning ännu är okänd. Projektörer och kontrollansvariga behöver lära sig de nya föreskrifterna och kan behöva kompetensutveckling. Kostnaderna av att krav ändras vid flera tillfällen genom parallella ändringsförfattningar identifieras men kvantifieras inte.

Kravet på att inte använda fossila bränslen på plats bedöms av förslagsställaren inte medföra några konsekvenser vid uppförande av ny byggnad, eftersom fossila bränslen i praktiken inte förekommer i nya byggnader. Förslagsställaren bedömer att de nya kraven på energiprestandatal leder till tydligare och mer träffsäkra krav, vilket kan minska risken för onödiga administrativa kostnader.

För fastighetsägare som genomför ombyggnad av flerbostadshus innebär förslaget att energikrav ställs på hela byggnaden och inte enbart den ändrade delen. Förslagsställaren lämnar ingen separat kostnadsanalys för ombyggnadskravet och anger inte hur kostnaderna vid ombyggnad skiljer sig från vad som gäller vid en vanlig ändring av byggnad.

Förslagsställaren redovisar inte om förslaget medför intäkter för berörda företag och lämnar ingen motivering till varför sådan redovisning inte gjorts. Förslagsställaren anger att kraven på installationssystem kan medföra minskade driftkostnader för fastighetsägare som genomför lönsamma åtgärder, men detta utgör en kostnadsbesparing snarare än en intäkt i egentlig mening.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen identifierar de kravtyper som medför kostnader och beskriver hur kostnaderna uppstår. För utredningskostnaden för

installationssystemkravet och projekteringskostnaden för solenergikravet anger förslagsställaren att kvantifiering inte kunnat göras. Regelrådet noterar att möjligheten att undanta olönsamma åtgärder förklarar varför investeringskostnadernas totala storlek inte kan beräknas i förväg, men att utrednings- och dokumentationskostnaden uppstår för varje berörd byggherre och byggnadsägare oavsett vad utredningen visar. Dessa är administrativa kostnader för vilka exempelberäkningar eller kostnadsintervall hade behövt redovisas för att ge en tillräcklig bild av kostnadernas storleksordning, vilket hade kunnat göras exempelvis utifrån typfall för olika byggnadskategorier. Konsekvensutredningen innehåller ingen beskrivning av de kostnader som uppstår när energikrav ställs på hela byggnaden vid ombyggnad, eller hur dessa skiljer sig från vad som gäller vid en vanlig ändring av byggnad.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter är bristfällig.

## **Påverkan på konkurrens**

I konsekvensutredningen anges att flertalet bestämmelser i förslaget har lägre detaljeringsgrad än nu gällande regler. Förslagsställaren anger att detta innebär att reglerna i lägre grad pekar ut specifika tekniska lösningar och i stället ställer krav på funktion. Förslagsställaren bedömer att förslaget skapar förutsättningar för goda konkurrensförhållanden. Förslagsställaren anger också att deltagande i standardiseringsarbete kan innebära konkurrensfördelar, utan att förklara på vilket sätt fördelarna uppstår. Små projekteringsföretag har en högre alternativkostnad för att delta i sådant arbete, vilket innebär att deltagande är relativt dyrare för dem än för stora företag.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen anger att förslaget skapar förutsättningar för goda konkurrensförhållanden men inte redovisar i vilken riktning konkurrensförhållandena påverkas, vilka företag som gynnas eller missgynnas, eller om inträdesbarriärer förändras. Regelrådet noterar att förslagsställaren identifierar att deltagande i standardiseringsarbete kan innebära konkurrensfördelar och att detta missgynnar små projekteringsföretag, vilket är relevant information som lyfts.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena är bristfällig.

## **Särskilda hänsyn till små och medelstora företag**

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget genomför direktivet utan att gå utöver vad EU-rätten kräver och att detta är till fördel för alla företag, men särskilt för små och medelstora företag. Förslagsställaren anger att konsekvenserna av förslaget inte skiljer sig nämnvärt beroende på företagsstorlek. Av konsekvensutredningen framgår dock att små företag har en högre alternativkostnad än stora företag och att detta kan påverka konkurrensen. Det anges vidare att små och medelstora företag har sämre möjligheter till intern kompetensutveckling eftersom utbildningstid innebär ett relativt sett större intäktsbortfall för ett litet företag. Förslagsställaren anger att förslaget kan medföra en ökad efterfrågan på tekniska konsulter, framför allt från de mindre bygherrar som inte har intern kompetens. Av konsekvensutredningen framgår att deltagande i standardiseringsarbete kan innebära konkurrensfördelar och att små projekteringsföretag har en nackdel på grund av den högre relativa alternativkostnaden för sådant deltagande.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen identifierar flera sätt på vilka små och medelstora företag påverkas av förslaget och anger att minimiimplementering av direktivet är

till fördel särskilt för dessa företag. Förslagsställaren har prövat frågan om särskilda hänsyn och dragit slutsatsen att ytterligare hänsyn inte bedömts nödvändig.

Regelrådet finner att redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små och medelstora företag vid reglernas utformning är godtagbar.

## **Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter**

I konsekvensutredningen anges att förslaget inte innehåller fler detaljer än vad direktivet och lagstiftningen kräver. Förslagsställaren anger att detaljerade krav kan leda till onödiga kostnader när lösningar som inte passar det enskilda fallet ändå måste genomföras. Förslagsställaren anger att byggherren bedömer om ett krav kan undantas. Undantag är möjligt på tre grunder: om åtgärden inte är fastighetsekonomiskt lönsam, om det finns tekniska skäl som gör den omöjlig att genomföra, eller om den motverkar andra egenskapskrav som buller eller tillgänglighet. Förslagsställaren bedömer att detta minskar risken för att åtgärder genomförs som inte ger rimlig avkastning. Under ett år efter ikraftträdandet kan byggherrarna välja att tillämpa de äldre reglerna, förutsatt att bygglov söks eller anmälan görs inom den perioden.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen redovisar konkreta kostnadsbegränsande åtgärder: minimiimplementering av direktivet, anpassningsutrymme som innebär att olönsamma åtgärder inte behöver genomföras, funktionskrav som ger aktörerna frihet att välja kostnadseffektiva lösningar samt möjlighet att tillämpa äldre regler under ett år. Åtgärdernas logik och syfte framgår.

Regelrådet finner att beskrivningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter är godtagbar.

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Föreskrifterna föreslås träda i kraft under 2026. Exakt datum är beroende av att en förordningsändring i plan- och byggförordningen beslutas. Direktivets artikel 35 kräver genomförande senast den 29 maj 2026. Förslagsställaren har valt att ge berörda företag en övergångstid på ett år från ikraftträdandet, under vilken de får välja att tillämpa de äldre reglerna. För att nyttja övergångstiden krävs att bygglov söks, anmälan görs eller arbetena påbörjas inom den perioden. Kravet på installationssystem för redan uppförda lokalbyggnader gäller utan övergångstid från ikraftträdandet, eftersom kravet ersätter ett motsvarande krav i plan- och byggförordningen som föreslås upphävas utan övergångsbestämmelser. Förslagsställaren anger att kravet på övervakning av inomhusmiljöns kvalitet i redan uppförda lokalbyggnader med installationssystem över 290 kW inte omfattas av övergångsbestämmelserna, vilket ger berörda byggnadsägare kort tid att vidta nödvändiga åtgärder.

Förslagsställaren anger att det finns ett informationsbehov inför och efter ikraftträdandet och att webinarier under remisstiden samt nyheter och vägledning på Boverkets webbplats planeras. De identifierade intressenterna inkluderar kommunernas byggnadsnämnder, byggnadsinspektörers och bygglovshandläggares föreningar, Fastighetsägarna, Kvalitetsansvarigas förening, Byggherrarna och Byggföretagen.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen redovisar skälen till att exakt datum inte kan anges och att en övergångstid om ett år ger berörda företag möjlighet att anpassa sig till de nya reglerna. Att installationssystemkravet för redan uppförda byggnader gäller utan övergångstid motiveras av att det ersätter ett gällande PBF-krav. Regelrådet noterar att förslagsställaren identifierar att kravet på redan uppförda byggnader inte kan förses med övergångstid eftersom direktivet kräver att kravet är uppfyllt från införlivandedatumet. Förslagsställaren beskriver därigenom tydligt vilken konsekvens som uppstår för berörda byggnadsägare och att alternativ inte är möjliga.

Vad gäller informationsinsatser identifieras ett informationsbehov och planerade kanaler anges.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar. Regelrådet finner att beskrivningen av behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

## **Hur och när konsekvenserna kan utvärderas**

Av konsekvensutredningen framgår att det är viktigt att utvärdera de nya byggreglerna. Förslagsställaren anger att en löpande utvärdering bedöms kunna ske från ikraftträdandet, framför allt kopplat till byggnadsnämndernas hantering, och att en samlad utvärdering bedöms möjlig att påbörja när ytterligare tid har förflutit, vilket Boverket bedömer kan ske först omkring år 2029–2030.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen anger en form för löpande utvärdering kopplad till byggnadsnämndernas hantering samt motiverar varför en samlad utvärdering bedöms möjlig att påbörja först omkring år 2029–2030.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas är godtagbar.

## **Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven**

Av konsekvensutredningen framgår att författningsförslaget genomför direktivet (EU) 2024/1275 och att förslaget genomför direktivet utan att gå utöver vad EU-rätten kräver. Det anges att det finns ett par krav i förslaget som möjligen kan gränsa till att gå utöver direktivet men att dessa krav bedöms utgöra det mest ändamålsenliga genomförandet av direktivet. Det anges vidare att ett av dessa krav gäller redan uppförda lokalbyggnader med stora installationssystem. Direktivet kräver att gränsen för dessa skärps från 290 kW till 70 kW från och med 2030. Förslagsställaren anger att 70 kW-gränsen, som direktivet kräver för redan uppförda byggnader från 2030, redan från ikraftträdandet tillämpas på nya byggnader. Detta görs för att undvika kostnadsdrivande efterinstallationer och för att minska risken för missförstånd.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen besvarar frågorna om EU-rättslig förenlighet och förhållandet till miniminivån. De krav som möjligen går utöver direktivet identifieras och motiveras.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar.

## Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet noterar ett stort antal remisser från Boverket med sista svarsdag den 17 april. För det fall att det finns information i en viss remiss, som kan vara relevant även för andra remisser, är det i sådana fall värdefullt med en hänvisning och samordning mellan remisserna.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 15 april 2026.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm (ordförande), Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Anna Nilsson



Anna-Lena Bohm  
Ordförande



Anna Nilsson  
Föredragande