




Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende



Konsekvensutredning CEX 5

Boverkets föreskrifter om ändring i verkets
föreskrifter och allmänna råd (2007:5) för
certifiering av energiexpert

Konsekvensutredning CEX 5

Boverkets föreskrifter om ändring i
verkets föreskrifter och allmänna råd
(2007:5) för certifiering av energiexpert

Titel: Konsekvensutredning CEX 5
Utgivare: Boverket, november 2016
Diarienummer: 3.2.1 1692/2016

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 Certifierade experter ska ha kunskaper om de nya reglerna.....	11
Dagens krav på kunskaper utökas.....	11
Hur påverkas certifierade energiexperter av det nya kunskapskravet?.....	12
Certifieringsorganen måste ändra det teoretiska provet.....	13
Utbildningarna måste omfatta de nya reglerna	13
Priset för en energideklaration kan öka	14
Fastighetsmäklare berörs indirekt	14
3 Författningsändringar med konsekvenser.....	15
5 Överensstämmelse med eller går utöver skyldigheter i EU-medlemskapet.....	17
6 Särskild hänsyn.....	18
7 Särskilda informationsinsatser.....	19

Sammanfattning

I denna rapport redovisar Boverket ändringar i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:5) för certifiering av energiexpert och de konsekvenser som ändringarna förväntas medföra.

En ny författning ska säkerställa att normalt brukande beaktas på ett likvärdigt sätt vid fastställande av byggnaders energiprestanda. Genom Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2016:12) om fastställande av byggnadens energianvändning vid normalt brukande och ett normalår, BEN, fastställs bindande metoder för hur normalt brukande ska beaktas. Samtidigt införs krav på verifiering i BBR, liksom förtydliganden avseende normalisering och beräkning i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om energideklaration för byggnader.

I Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:5) för certifiering av energiexpert (CEX) införs ett krav på att experten även ska ha kunskaper om Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2016:12) om fastställande av byggnadens energianvändning vid normalt brukande och ett normalår, BEN.

Boverket bedömer dock att de krav på särskild kompetens som ställs idag i CEX är tillräckliga för att experten ska kunna tillämpa de nya kraven på normalisering och verifiering.

Bakgrunden till ändringen är att EU-kommissionen anser att det finns brister i hur Sverige har implementerat direktivet (2010/31/EU) om byggnaders energiprestanda. En formell underrättelse om ett överträdelseförfarande beslutades av EU-kommissionen 28 april 2016. De regeländringar som Boverket beslutar utgör en del i den åtgärdsplan som Sverige har gett till EU-kommissionen som svar på det överträdelseförfarande som EU-kommissionen har inlett mot Sverige i frågan.

De som berörs av ändringen i CEX är framför allt certifierade energiexperter, certifieringsorgan och utbildningsföretag.

De nya reglerna träder i kraft 15 december 2016.

Inledning

Boverkets föreskrifter och allmänna råd för certifiering av energiexpert 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 certifiering av energiexperter finns i 10 kap. 23 § plan- och byggförordningen (2011:338) och 11 § förordningen (2006:1592) om energideklarationer för byggnader.

Denna konsekvensutredning berör ändringar i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:5) för certifiering av energiexpert.

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 princip samtliga remissinstanser framförde att mätning ger en mer rättvisande bild än beräkning vid verifiering av kravet på specifik energianvändning. Kritiken handlade om att verifiering genom beräkning kan leda till att byggnader uppförs sämre energimässigt. Om energianvändningen däremot mäts får man ett kvitto på hur byggnaden har uppförts. Det anses nödvändigt att verifiering görs genom mätning för att upprätthålla ett energieffektivt byggande.

Omarbetade föreskrifter som träder i kraft i december

Boverket har beaktat kritiken från remissinstanserna genom att i omarbetningen behålla rekommendationen 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

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

Boverket rekommenderar liksom tidigare verifiering genom mätning, men det ges även möjlighet att verifiera genom beräkning.

Byggnadsnämnden ska i kontrollplanen fastställa hur verifiering av energikraven ska göras. Kommunerna kan meddela interimistiska slutbesked som ger byggherren rätt att ta sin byggnad i bruk utan att verifiering genom mätning har gjorts. Interimistiska slutbesked ökar dock antalet öppna ärenden hos byggnadsnämnderna. Om det införs krav på att verifiering ska göras genom mätning skulle det bli alltför betungande för kommunerna, varför Boverket har valt att inte göra detta.

Det omarbetade förslaget innebär att verifiering kan göras på samma sätt som idag. Det rekommenderas fortfarande i ett allmänt råd att verifiering görs genom mätning, men det finns även en möjlighet för kommunerna att tillåta verifiering genom beräkning. Oavsett om verifiering görs genom mätning eller genom beräkning ska den nya föreskriften 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 även 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.

2 Certifierade experter ska ha kunskaper om de nya reglerna

De krav på särskild sakkunskap om energianvändning och inomhusmiljö som ställs på en certifierad expert regleras i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:5) för certifiering av energiexpert (CEX).

De nya reglerna för hur normalt brukande ska beaktas vid fastställande av byggnadens energianvändning vid normalt brukande och ett normalår (BEN) ska tillämpas både vid verifiering av kravet på specifik energianvändning och vid energideklaration. I CEX utökas kunskapskraven till att omfatta den nya författningen BEN.

I samband med införandet av kunskapskrav om BEN så görs vissa mindre ändringar i CEX. Dessa mindre ändringar är av redaktionell art och får inga konsekvenser för berörda aktörer. De mindre ändringarna rör krav på allmän teknisk kunskap och krav på särskild kompetens. I avsnitt 3 Författningsändringar med konsekvenser redogörs närmare för dessa ändringar.

Dagens krav på kunskaper utökas

Utöver de grundläggande kraven på särskild kompetens som anges i CEX, ska energiexperten idag även ha kunskaper om PBL, PBF, BED, OVK, miljöbalken, arbetsmiljölagen, energiprestandadirektivet och CEN.⁸

I CEX görs nu ett tillägg om att energiexperten även ska ha kunskaper om de nya reglerna i BEN. Genom denna ändring säkerställs att de energiexperter som certifieras för att upprätta energideklarationer eller för att som sakkunniga utföra kontroller har kunskap om hur en byggnads energianvändning vid normalt brukande ska fastställas.

Boverket bedömer att de krav på särskild kompetens som ställs idag i CEX är tillräckliga för att experterna ska kunna tillämpa de nya reglerna för normalisering.

De aktörer som direkt berörs av ändringarna i CEX är certifierade energiexperter, certifieringsorgan och utbildningsföretag. Indirekt berörda aktörer är byggherrar och byggnadsägare, fastighetsmäklare och köpare och säljare av fastigheter.

⁸ 10 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:5) för certifiering av energiexpert.

Hur påverkas certifierade energiexperter av det nya kunskapskravet?

En energideklaration ska upprättas av en certifierad energiexpert. Idag finns det ungefär 830 stycken certifierade energiexperter. Kravet på kunskaper om de nya reglerna för fastställande av en byggnads energianvändning vid normalt brukande och ett normalår (BEN) påverkar framför allt blivande energiexperter.

Energiexperter med befintliga certifikat sitter säkert

Det åligger den enskilda energiexperten att bedöma om ytterligare utbildning krävs för att kunskapskraven i CEX ska vara uppfyllda. Boverkets bedömning är att de krav på särskild kompetens som ställs idag i CEX är tillräckliga för att experten ska kunna tillämpa de nya reglerna för hur normalt brukande ska beaktas vid fastställande av en byggnads energianvändning.

För experter som redan idag är certifierade medför därför de föreslagna ändringarna i CEX ingen omcertifiering. Det finns dock krav på att certifierade energiexperter måste uppgradera sig så att de har de kunskaper som krävs enligt CEX. Certifierade energiexperter måste dock läsa in sig på de nya reglerna om normalisering av byggnadens energianvändning. Experterna måste årligen rapportera till certifieringsorganen om genomförda uppdrag och fortbildning.⁹

Även certifierad sakkunnig enligt PBL måste uppdatera sig

Även för de certifierade energiexperter som verkar som certifierad sakkunnig enligt PBL inom energiområdet innebär ändringen att de behöver läsa in sig på de nya reglerna om normalisering av byggnadens energianvändning.

Nya prov vid om- och nycertifiering

Energiexperternas certifiering gäller i fem år, därefter måste de omcertifieras. Det är först då som den största skillnaden uppstår, eftersom certifieringsorganen måste ändra certifieringsproven till att omfatta kunskaper om de nya kraven på hur normalt brukande ska beaktas då byggnadens energianvändning vid normalt brukande ska fastställas.¹⁰

Även blivande energiexperter påverkas av att certifieringsproven kommer att omfatta kunskaper om de nya reglerna för fastställande av byggnadens energianvändning vid normalt brukande och ett normalår (BEN).

⁹ 13 §§ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:5) för certifiering av energiexpert.

¹⁰ 16 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:5) för certifiering av energiexpert.

Certifieringsorganen måste ändra det teoretiska provet

En energiexpert som upprättar enenergideklarationer ska certifieras för uppgiften av ett certifieringsorgan.¹¹ Idag finns det fyra certifieringsorgan som utför kunskapsprov för att säkerställa att energiexperten har de kunskaper som krävs enligt CEX.

Det nya kravet på kunskap om reglerna för normalisering i 10 § medför att certifieringsorganen kan behöva göra ändringar i frågebanken för det teoretiska provet.

Även om Boverket bedömer att de krav på särskild kompetens som ställs idag i CEX är tillräckliga för att experten ska kunna tillämpa de nya reglerna för normalisering, måste certifieringsorganens kunskapsprov ändras till att omfatta även de fastställda metoderna i BEN. Certifieringsorganen behöver utveckla bedömningsgrunder för resultaten som de sökande presterar. Arbetsinsatsen ökar också när det gäller själva rättningen av proven.

De ändringar som genomförs kommer att innebära ökade kostnader för certifieringsorganen. Dessa kan dock likställas med den typ av uppgradering och översyn som sker löpande av systemet. Kostnaderna för detta arbete bör således inte vara så stora.

Boverket bedömer att ändringarna inte är så omfattande att det krävs ett nytt ackrediteringsbeslut från Swedac.

Utbildningarna måste omfatta de nya reglerna

Det finns idag fyra företag som anordnar utbildningar inför personcertifiering. Utbildningsföretagen kommer att beröras i och med de nya kunskapskraven i CEX på den nya normaliseringsmetoden.

Utbildningarna behöver anpassas till att omfatta de nya kraven. Detta kan medföra ökade kostnader som kan komma att tas ut av de som ska utbildas.

¹¹ 10 § Förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader.

Priset för en energideklaration kan öka

Byggnadsägare och byggherrar har ansvar för att energideklaration upprättas i de fall detta krävs. Byggnadsägare och byggherrar ska vända sig direkt till en certifierad energiexpert för att få en energideklaration upprättad.

Boverket gör bedömningen att priset på energideklarationen eventuellt kan öka något som en följd av de nya kunskapskraven i CEX.

Fastighetsmäklare berörs indirekt

Fastighetsmäklarna berörs indirekt av ändringarna i CEX. I sin roll mellan säljare och köpare är det dock viktigt att de känner till de nya reglerna för hur det normala brukandet ska beaktas vid fastställande av byggnadens energianvändning.

3 Författningsändringar med konsekvenser

4 § Krav på allmän teknisk kunskap

Ändring

I allmänna rådet till 4 § tas två förkortningar bort för yrkeshögskoleutbildning och yrkesteknisk utbildning.

Motiv

Ändringen är enbart redaktionell.

Konsekvenser

Inga konsekvenser.

10 § Krav på särskild kompetens

Ändring

1. I 10 § görs ett tillägg om att energiexperten ska ha kunskaper även om Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2016:12) om fastställande av byggnadens energianvändning vid normalt brukande och ett normalår, BEN.

2. Kulturminneslagen (1988:950) har bytt namn till kulturmiljölagen (1988:950).

Motiv

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

I BED förtydligas att en byggnads energianvändning ska korrigeras för avvikelser från normalt brukande. Detta ska göras i enlighet med BEN.

Eftersom en energideklaration ska upprättas av en certifierad energiexpert, bör det finnas krav på att energiexperten har kunskaper om hur en byggnads energianvändning ska korrigeras för avvikelser från normalt brukande vid upprättande av energideklaration.

2. På grund av att kulturminneslagen har bytt namn till kulturmiljölagen så görs en ändring av redaktionella skäl.

Konsekvenser

1. Boverket bedömer att de krav på särskild kompetens som ställs idag i CEX är tillräckliga för att experten ska kunna tillämpa de nya kraven på normalisering. Därför medför ändringen egentligen inget ökat kunskapskrav på energiexperten utan är en hänvisning till en fastställd normaliseringsmetod som ska användas av alla energiexperter.
2. Ändringen på grund av namnbytet medför inga konsekvenser.

5 Överensstämmer med eller går utöver skyldigheter i EU-medlemskapet

Boverkets föreskriftsändringar överensstämmer med de skyldigheter vi har som medlemsnation i EU. Författningsförslaget kommer att anmälas enligt tjänstedirektivet.¹²

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

6 Särskild hänsyn

Ändringarna i CEX bedöms inte ha några konsekvenser för jämställdhet, tillgänglighet och användbarhet eller hälsa. Förslaget bedöms inte heller ha några konsekvenser för miljön.

7 Särskilda informationsinsatser

Ändringarna i CEX berör framförallt energiexperter, certifieringsorgan och utbildningsföretag. Det är därför viktigt att ändringarna i CEX blir kända. Boverket kommer därför att göra informationsinsatser om ändringarna via våra informationskanaler.



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