

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Infrastrukturdepartementet

Yttrande över Förbättrat genomförande av EU-direktivet om energieffektivitet – Individuell mätning av värme och tappvarmvatten i befintlig bebyggelse

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till ändring i förordningen (2014:348) om energimätning i byggnader.

Det föreslås att den som äger ett flerbostadshus i Jämtlands, Västerbottens eller Norrbottens län som har en energiprestanda uttryckt som ett primärenergital över 180 kWh/m² och år ska installera system för individuell mätning och debitering av den energi som används för en lägenhets inomhusklimat. För landets övriga län föreslås motsvarande krav om primärenergitalet överstiger 200 kWh/m² och år. Detta ska inte gälla om det inte är tekniskt genomförbart eller proportionellt i förhållande till möjliga energibesparingar att installera system för individuell mätning och debitering i flerbostadshuset, eller andra konkreta, planerade energieffektiviserande åtgärder kommer att medföra att flerbostadshuset inte längre omfattas av kravet på sådana system.

Vidare föreslås att den som för egen räkning utför eller låter utföra en sådan ombyggnad av ett flerbostadshus som innefattar en ny installation av tappvarmvatten eller en väsentlig ändring av befintliga sådana installationer ska i samband med ombyggnaden installera system för individuell mätning och debitering av varje lägenhets förbrukning av tappvarmvatten. Detta gäller inte om det inte är tekniskt genomförbart eller proportionellt i förhållande till möjliga energibesparingar att installera system för individuell mätning och debitering i flerbostadshuset.

Slutligen föreslås bemyndiganden till Boverket att meddela föreskrifter om beräkningen av primärenergital som gränsvärde, samt ytterligare föreskrifter om kriterier för teknisk genomförbarhet, proportionalitet och energieffektiviserande åtgärder. För det fall att frågorna regleras i föreskrifter som Boverket har meddelat ska de ge tillsynsvägledning till de kommunala nämnder som utövar tillsyn i de nämnda frågorna.

Ändringarna som rör vad som gäller om man äger ett flerbostadshus i Jämtlands, Västerbottens eller Norrbottens län, samt de föreslagna kraven avseende ombyggnad föreslås träda i kraft den 1 juli 2021 respektive tillämpas första gången på sådana åtgärder för vilka ansökan om bygglov eller anmälan görs efter den 1 juli 2021. I övrigt föreslås ändringarna träda i kraft den 1 december 2019.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av promemorian framgår att energieffektiviseringsdirektivet¹ trädde i kraft i december 2012. Direktivet har genomförts i svensk lagstiftning bland annat genom lagen (2014:267) om energimätning i byggnader och förordningen (2014:348) om energimätning i byggnader. Vidare framgår att den nu remitterade promemorian har upprättats eftersom Europeiska kommissionen har haft vissa synpunkter på det svenska genomförandet av direktivet, vilket har föranlett de nu remitterade föreslagna ändringarna i nämnda förordning.

Det anges att det övergripande syftet med energieffektiviseringsdirektivet är att fastställa en gemensam ram för att främja energieffektivitet i unionen och på så sätt säkerställa att de av Europeiska rådet antagna målen om 20 procent primärenergibesparing år 2020 och minst 32,5 procent år 2030 ska uppfyllas, men också bana väg för ytterligare energieffektivisering därefter.

Energieffektiviseringsdirektivet anges ställa krav på medlemsstaterna när det gäller mätning och debitering av överförd och levererad energi. I vissa fall ska sådan mätning ske individuellt på lägenhetsnivå. Detta förväntas kunna leda till en ökad medvetenhet om den egna energianvändningen och därmed en möjlighet för den enskilde att påverka sin situation, minska sina utgifter och i förlängningen spara energi.

Det anges att kommissionen presenterat ett förslag till ändring² av vissa bestämmelser i energieffektiviseringsdirektivet. Detta ändringsdirektiv trädde i kraft den 24 december 2018 och de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att medlemsstaterna ska följa direktivet ska träda i kraft senast den 25 juni 2020. De ändrade bestämmelserna om individuell mätning och debitering ska träda i kraft senast den 25 oktober 2020.

Sverige har hittills inte infört några krav på system för individuell mätning och debitering, vilket har lett till att Europeiska kommissionen har inlett ett överträdelseärende mot Sverige.

Förslagen i promemorian anges syfta till att förbättra genomförandet av energieffektiviseringsdirektivet.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är utförlig. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att det är nödvändigt med förändringar i svensk författning, eftersom Europeiska kommissionen har inkommit med kritik och det finns ett pågående överträdelseärende mot Sverige. De föreslagna bestämmelserna har sin grund i energieffektiviseringsdirektivet och förslaget i promemorian anges vara avsett att komma till rätta med de brister som kommissionen pekat på och medför att de svenska bestämmelserna på ett tydligare sätt genomför direktivet.

¹ Europaparlamentet och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2002 av den 11 december 2018 om ändring av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet.

Det anges inte vara möjligt att komma till rätta med bristerna genom vägledning eller frivilliga åtaganden. Om kommissionen bedömer att Sverige inte genomför ändringar som motsvarar energieffektiviseringsdirektivets krav kan kommissionen gå vidare i överträdelseförfarandet och komma att väcka talan om fördragsbrott mot Sverige vid EU-domstolen.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det framgår varför förslagsställaren, med anledning av ärendets karaktär, inte ser några andra möjliga alternativ än det föreslagna. Det framgår likaså vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utöver vad som framgår ovan anges i konsekvensutredningen även att de föreslagna ändringarna inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning och finner därför att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att eftersom de föreslagna förordningsändringarna avser genomförandet av direktivet och är föranledda av ett överträdelseärende bör de träda i kraft så snart som möjligt, vilket bör kunna ske den 1 december 2019. Det anges att det finns vissa behov av övergångsperioder innan de föreslagna kraven ska tillämpas. Kravet på installation av system för individuell mätning och debitering av värme i flerbostadshus som har en energiprestanda uttryckt som ett primärenergital över 180 kWh/m² och år för Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, 200 kWh/m² och år för övriga län, liksom de föreslagna kraven avseende ombyggnad föreslås träda i kraft den 1 juli 2021 respektive tillämpas första gången på sådana åtgärder för vilka ansökan om bygglov eller anmälan görs efter den 1 juli 2021.

Regelrådet har i promemorian inte kunnat utläsa om förslagsställaren har identifierat något behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Beskrivningen av om det går att ta särskild hänsyn till tidpunkten för ikraftträdande är tillräcklig för detta ärende. Eftersom berörda behöver vidta ändringar och installationer i sina flerbostadshus hade det varit behövligt med en beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser. Den berörda målgruppen framgår av promemorian, däremot hade en utredning behövts av de kanaler som anses lämpliga för att nå målgruppen och vilken aktör som ska genomföra informationsinsatserna. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande är godtagbar.

Regelrådet finner att beskrivningen av om det finns behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att det idag finns ungefär 116 000 deklarerade flerbostadshus i energideklarationsregistret. Ungefär 14 procent av dessa anges ha energiklass G eller skulle hamna i denna klass om de energiklassades idag. Detta anges inkludera flerbostadshus som värms med såväl direktverkande el som olja, fjärrvärme, övriga bränslen eller en kombination av dessa. Om byggnader som värms med direktverkande el (som inte omfattas av direktivets krav) exkluderas utgör byggnader i energiklass G som omfattas av det föreslagna kravet om IMD³ av värme cirka 13 procent av det totala antalet flerbostadshus i landet. Till detta föreslås krav på IMD av värme i byggnader i den sämre halvan av energiklass F i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Detta anges motsvara ytterligare en knapp procent av antalet flerbostadshus i landet som inte värms med direktverkande el. Sammantaget anges promemorians förslag innebära att cirka 14 procent av antalet flerbostadshus i Sverige får ett villkorligt krav att installera system för IMD av värme. Siffran anges vara en bruttosiffra. Genom möjligheterna till undantag enligt promemorians förslag kommer sannolikt det verkliga antalet flerbostadshus som träffas av kraven på installation att vara lägre än så.

Vidare anges att det enligt SCB finns totalt cirka 38 000 företag som bedriver fastighetsförvaltning av bostäder, men att det är svårt att uppskatta hur stor andel av dessa byggnadsägare som innehar flerbostadshus med en energiprestanda sämre än de gränsvärden som föreslås i promemorian och som därmed berörs av kraven att installera system för IMD värme. Energideklarationsregistret anges inte ge någon möjlighet att sortera ut energiprestanda utifrån ägandeform.

Det anges att det finns ett pågående regeringsuppdrag att föreslå en långsiktig renoveringsstrategi och som ett underlag i detta har Forskningsinstitutet RISE på uppdrag av Boverket genomfört projektet Nationell Byggnadsspecifik Information (NBI), där fördelningen av olika ägandeformer i relation till en byggnads energiprestanda har skattats. RISE har dragit slutsatsen att övriga aktiebolag (det vill säga ägare av privata hyresfastigheter) är överrepresenterade i energiklass G i förhållande till beståndet i stort.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Regelrådet har förståelse för svårigheten att ange ett exakt antal företag som påverkas av förslaget. De efterforskningar som förslagsställaren har gjort medför att det åtminstone finns någon form av beskrivning av den berörda företagsstocken i detta avseende, liksom information om varför beskrivningen är osäker.

Det hade varit behövligt med en beskrivning av berörda företags storlek. Förslagsställaren hade i detta avseende kunnat utgå från antalet företag, där det finns en uppgift enligt ovan, för att sedan göra vidare efterforskningar avseende företagets storlek och ange något närmare om hur fördelningen ser ut i den berörda företagsgruppen.

Berörda företags bransch framgår av konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal är godtagbar utifrån förutsättningarna i detta ärende.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån storlek är bristfällig.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån bransch är godtagbar.

³ IMD är en förkortning av individuell mätning och debitering.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Administrativa kostnader är enligt definitionen kostnader för att upprätta, lagra och överföra information. Regelrådet har inte kunnat återfinna någon beskrivning av om sådana kostnader kan uppstå till följd av förslaget. Det är således osäkert om, och i vilken grad, administrativa kostnader blir aktuella till följd av förslaget. För det fall att förslagsställaren inte har identifierat några sådana kostnader hade det räckt med en kort information och motivering till ställningstagandet. När sådan information uteblir saknas underlag för att bedöma förslagets effekter på de administrativa kostnaderna. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets effekter på berörda företags administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att på kort sikt kommer förslagen att leda till ökade direkta kostnader för byggnadsägare, men på lång sikt kommer de ökade kostnaderna sannolikt att övervältras på de boende. Vidare anges att såväl kostnader som intäkter är, med hänsyn till de olika förhållanden som råder, svåra att bedöma exakt. Det anges att installationskostnaden för värmemätare uppgår till 1 500 – 1 800 kr per lägenhet, med ett medelvärde på 1 625 kr per lägenhet i en typbyggnad med 30 lägenheter. Driftkostnaderna anges uppgå till 150 – 310 kr per lägenhet och år, med ett medelvärde på 250 kr per lägenhet och år. Vidare anges att installationskostnaderna för varmvattenmätare i befintliga byggnader uppgår till 2 500 – 4 300 kr per lägenhet, med driftkostnader uppgående till 130 – 190 kr per lägenhet och år.

Avseende intäkterna, det vill säga kostnadsbesparingen vid värmemätning, beräknas dessa som summan av energi- och effektbesparing. Intäkterna vid varmvattenmätning anges motsvara energibesparingen. Intäkterna tillfaller dock inte fastighetsägaren som minskade kostnader utan uppstår istället hos den boende. Det anges att hur kostnader och intäkter slutligen kommer att fördelas mellan fastighetsägare och boende bland annat beror på hur hyran påverkas.

Vidare anges att förslaget inte bedöms leda till några nettokostnader avseende installation av system för individuell mätning och debitering för berörda byggnadsägare, vare sig när det gäller IMD av värme eller IMD av tappvarmvatten, eftersom kravet bara inträder i de fall som installationen är lönsam – det vill säga när intäkterna överstiger kostnaderna.

Det anges också att en fördel med de föreslagna kraven på IMD av värme är att det kommer att bedömas som positivt att genomföra redan lönsamma renoveringar för att undvika att hamna över gränsvärdet. Genom att promemorians förslag ger möjlighet att istället genomföra andra konkreta, planerade åtgärder, reduceras risken för att kravet på IMD tränger undan andra åtgärder som bedöms vara mer kostnadseffektiva. Samtidigt anges det erbjuda byggnadsägare en möjlighet att åberopa en kommande renovering i syfte att minska energianvändningen i byggnaden. Det innebär samtidigt en risk att företagen tvingas vidta åtgärder som på marginalen är dyrare än vad de behöver vara.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Den kvalitativa beskrivningen av förslagets påverkan på andra kostnader och verksamhet är utförlig. Det finns även kvantitativa uppgifter per lägenhet. Däremot är den totala ekonomiska påverkan av förslaget okänt. Som framgår ovan finns det en uppgift om hur många företag som bedriver fastighetsförvaltning – däremot saknas det en beskrivning av hur många lägenheter ett genomsnittligt berört företag innehar. Det medför att, eftersom beskrivningen av andra

kostnader utgår från kostnaden per lägenhet, det inte går att få en uppfattning om den samlade kostnaden för ett genomsnittligt berört företag, och inte heller för samtliga företag. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på andra kostnader är bristfällig.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagets verksamhet är tillräcklig för detta ärende. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen framgår att kraven på installation för IMD av värme eller IMD av tappvarmvatten enligt promemorians förslag inte ska gälla om installationen inte är tekniskt genomförbar eller proportionell i förhållande till möjliga energibesparingar. Vidare anges att Sverige har ekonomiska styrmedel som ger incitament till energibesparing som innebär att i de fall kostnaderna är proportionella mot energibesparingen finns det ett incitament att installera system för IMD, och därmed bör fastighetsägare redan ha övervägt detta om det är proportionellt mot energibesparingen. Det anges att det är komplicerat att bedöma proportionaliteten, varför beviskraven på byggnadsägaren när det gäller de olika undantagen inte bör ställas för högt. Därmed görs bedömningen att undantagen ska vara enkla att tillämpa vilket begränsar kostnaderna för byggnadsägarna.

Vidare anges att berörda byggnadsägare som avser att utnyttja möjligheter till undantag enligt promemorians förslag från krav på IMD av värme eller IMD av tappvarmvatten måste vid tillsyn kunna redogöra för på vilket sätt de uppfyller villkoren för det undantag från kravet på IMD som åberopas. För att avgöra om villkoren för undantag är uppfyllda, kan byggnadsägaren behöva anlita en energikonsult vilket i så fall medför vissa kostnader. Boverkets vägledningsinsatser bedöms kunna leda till att dessa kostnader blir mer begränsade för den enskilde byggnadsägaren.

Slutligen anges att byggnadsägare som vill använda någon av de två undantagsmöjligheterna kan mötas av en tillsynsavgift som kan tas ut av kommunen.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Möjligheten att använda undantagen skulle kunna vara en faktor som snedvrider konkurrensen mellan företagen. Samtidigt behöver fastighetsägaren ha övervägt om det är proportionellt i förhållande till energibesparingen och det framförs att undantagen ska vara enkla att tillämpa. Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens beskrivning och har heller inte för egen del funnit någon ytterligare möjlig påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har i promemorian inte återfunnit en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet har heller inte för egen del kunnat se någon sådan påverkan, varför en utebliven beskrivning kan godtas för detta ärende.

Regelrådet finner att en utebliven redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som framgår ovan saknas det en beskrivning av storleken på de berörda företagen. Såvitt Regelrådet känner till området finns det såväl stora som små företag. En närmare beskrivning av storlek och fördelning inom den berörda företagsgruppen hade, som framgår ovan, varit behövlig. Utifrån en sådan beskrivning hade förslagsställaren sedan kunnat utreda frågan om särskilda hänsyn kan tas till eventuella små företag vid reglernas utformning. Som framgår ovan finns det möjligheter till undantag, men undantagen ser likadana ut för samtliga som påverkas av reglerna. Om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning kan därför inte anses utrett i promemorian.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan har Regelrådet bedömt ett antal avsnitt i konsekvensutredningen som tillräckligt beskrivna, medan andra avsnitt har brister. Beskrivningarna av kostnader som kan uppstå till följd av förslaget har ansetts bristfällig beskrivna. Som framgår ovan hade sannolikt bristerna i beskrivningen av de administrativa kostnaderna kunnat avhjälpas med en relativt kortfattad information. Avseende de andra kostnaderna har förslagsställaren utgått från kostnad per lägenhet, vilket utifrån förslagets karaktär är förståeligt, men medför att de samlade ekonomiska effekterna förblir okända då det saknas information om hur många lägenheter ett genomsnittligt berört företag innehar. Utöver detta finns det också brister i beskrivningarna av informationsinsatser, berörda företags storlek, och om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning. Enligt Regelrådet är beskrivningar av de nämnda punkterna viktiga för att kunna bedöma förslagets effekter för berörda företag i detta ärende och bristerna kan därför inte bortses från vid en sammantagen bedömning.

Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 september 2019.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Annika Bergman, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande