

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 Inspektion av uppvärmningssystem och luftkonditioneringsystem

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller en rapport upprättad av Boverket och Energimyndigheten. Rapporten är föranledd av ett regeringsuppdrag som gick ut på att föreslå hur svenska byggregler bör kompletteras med krav på inspektion av uppvärmnings- och luftkonditionerings- eller kombinerade rumsuppvärmnings- och ventilationssystem för att uppfylla artiklarna 14 och 15 i energiprestandadirektivet¹. Myndigheterna skulle också, i enlighet med de nämnda artiklarna, ta fram förslag på krav för att, om det är tekniskt och ekonomiskt genomförbart, säkerställa att byggnader som inte är avsedda för bostäder och vars uppvärmnings-, luftkonditionerings- eller kombinerade rumsuppvärmnings- och ventilationssystem har en nominell effekt på över 290 kW² senast år 2025 är utrustade med system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning.

I remissen föreslås exempelvis att det införs ett krav på inspektion av uppvärmningssystem och luftkonditioneringsystem för de byggnader där systemens nominella effekt överstiger 70 kW. För byggnader som omfattas av krav på energideklaration ska inspektionerna redovisas i energideklarationen. För byggnader som inte energideklarerats föreslås att inspektionerna redovisas i ett särskilt protokoll som ska inges till Boverket.

Remissen innehåller förslag till ändringar i följande författningar:

- Lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader,
- Förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader,
- Plan- och bygglagen (2010:900) och
- Plan- och byggförordningen (2011:338).

De föreslagna ändringarna träder i kraft den 10 mars 2020, med vissa övergångsregler.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/844 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda och av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet.

² Förkortning för kilowatt.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Som framgår ovan är remissen föranledd av ett regeringsuppdrag, som gick ut på att föreslå hur svenska byggregler bör kompletteras med krav på inspektion av uppvärmnings- och luftkonditionerings- eller kombinerade rumsuppvärmnings- och ventilationssystem för att uppfylla artiklarna 14 och 15 i energiprestandadirektivet. I remissen finns en beskrivning av kraven enligt energiprestandadirektivet.

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

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Regelrådet har i avsnittet för konsekvensutredning inte kunnat återfinna en beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, vilket är behövlig information. För detta ärende har förslagsställaren att förhålla sig till dels handlingsutrymmet enligt direktivet, dels handlingsutrymmet enligt det lämnade regeringsuppdraget. Det hade varit behövligt med beskrivningar kopplat till alternativa lösningar avseende hur direktivet och det nationella uppdraget kan genomföras. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Remissen innehåller en beskrivning av relevanta EU-regler på området. Regelrådet har dock inte kunnat återfinna en redogörelse av det nationella handlingsutrymmet till följd av direktivet. Det finns därmed en osäkerhetsfaktor i vad den nationella förslagsställaren har handlingsutrymme att föreslå. Regelrådet har vid granskningen av remissen i vart fall inte kunnat utesluta att det finns ett sådant handlingsutrymme och av tydlighets skull hade det därför varit behövligt om förslagsställaren beskrivit detta. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Remissen innehåller ett avsnitt som handlar om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser³. Det framgår att bestämmelserna om inspektioner börjar gälla den 10 mars 2020, eftersom medlemsstaterna senast detta datum måste sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa de ändrade bestämmelserna i energiprestandadirektivet. Kravet på system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning börjar gälla den 1 januari 2025. Vad gäller den särskilda rapporteringsskyldigheten för byggnader som inte energideklareras regelbundet föreslås en övergångsbestämmelse som innebär att besiktningsprotokoll ska inges till Boverket första gången senast den 31 december 2021.

Det anges vidare⁴ att särskild information bör riktas mot kommuner som har tillsyn över att inspektioner

³ Avsnitt 4.7 i remissen.

⁴ Avsnitt 6.5 i remissen.

görs och ägare till de byggnader som inte omfattas av krav på energideklarationer men av krav på inspektioner. Det anges att Boverket och Energimyndigheten bör använda flera olika kanaler och att information generellt bör ges om innehållet i artiklarna 14 och 15 och om de olika gränserna för nominell effekt. Det anges att information också bör ges om de olika alternativen i artiklarna 14 och 15, det vill säga att undantag medges om systemet för fastighetsautomation och fastighetsstyrning har en given nivå.

Såvitt Regelrådet kan bedöma har förslagsställaren inte någon möjlighet att ta särskilda hänsyn till tidpunkten för ikraftträdande av reglerna, vilket det hade varit önskvärt om förslagsställaren angett med en kort information. Vad gäller behovet av informationsinsatser hade det varit önskvärt med en utförligare beskrivning av vilka kanaler som kan anses relevanta för informationsinsatser riktade till den berörda målgruppen. De nämnda beskrivningarna kan dock godtas för detta ärende.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att minst cirka 75 000 flerbostadshus och minst 65 000 lokalbyggnader kommer att omfattas av artikel 14 i energiprestandadirektivet, som avser uppvärmningssystem med nominell effekt över 70kW. Vidare beräknas minst 50 000 lokalbyggnader omfattas av artikel 15 i direktivet, som avser luftkonditioneringssystem med nominell effekt över 70 kW. Berörda företags bransch framgår av remissen, däremot saknas en beskrivning av storleken på berörda företag.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Förslagsställaren utgår från antalet flerbostadshus och lokalbyggnader som kommer att omfattas av regeländringen, vilket visserligen utifrån förslaget är förståeligt, men eftersom det inte finns någon uppgift på hur många företag som byggnaderna fördelar sig på, blir beskrivningen av antal berörda företag ofullständig. Vad sedan gäller beskrivningen av storleken på berörda företag hade förslagsställaren kunnat utgå från den nämnda saknade uppgiften om antal för att utreda storleksfördelningen på berörda företag vidare. Om det inte har varit möjligt att redovisa utförligare uppgifter behöver en sådan bedömning anges och motiveras. Avsaknaden av en beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

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

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I remissen finns ett avsnitt som benämns Konsekvenser av förslagen, med flera underavsnitt⁵. Vid avsnittet administrativa konsekvenser⁶ anger förslagsställaren att ett separat register för inspektioner i det fall byggnaden i övrigt inte omfattas av energideklarationer inte bedöms nödvändigt. Det anges att registret för energideklarationer kan användas med mindre förändringar och att det enbart får konsekvenser för användarna i form av ändringar i inmatningsrutinerna. Boverket anges få kostnader för att göra de nödvändiga ändringarna i registret.

⁵ Avsnitt 6 i remissen.

⁶ Avsnitt 6.2 i remissen.

Vidare anges i avsnittet konsekvenser för företagen⁷ att de ekonomiska konsekvenserna är svåra att bedöma. Från intervjuer och enkäter med fastighetsägare har det framgått att system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning är relativt väl utvecklat i Sverige. Den främsta konsekvensen för företagen anges vara ökade kostnader för energideklarationer och inspektioner. Vid intervjuerna har det framgått att det från branschens sida finns en önskan om krav på system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning med kapacitet som medger undantag från kravet på inspektioner. Förslaget anges innebära att inspektioner kan samordnas med energideklarationer, vilket medför en marginell kostnadsökning. Om systemen för fastighetsautomation och fastighetsstyrning har en kapacitet som medger undantag för inspektioner anges denna kostnad inte uppkomma. Investering för uppgradering av ett befintligt system till denna nivå blir enligt beräkningar lönsamt vid en energibesparing på cirka 10 procent för en byggnad på 2 000 kvadratmeter och med mindre nödvändig energibesparing för större byggnader. Det anges att konsekvenserna för företag är svåra att bedöma eftersom dokumenterat underlag saknas i vissa delar. Det anges att för byggnader som inte omfattas av energideklarationer, såsom byggnader för andakt och religiös verksamhet samt industrianläggningar, medför förslaget en ökad kostnad som kan uppgå till kostnaden för en energideklaration. Omfattningen av en inspektion anges vara mindre och omfattar inte byggnadens klimatskärm varför kostnaden kan bli lägre, men är svår att bedöma. För företagen som utför energideklarationer anges förslagen innebära en ökad marknad, men att omfattningen är svår att bedöma.

Det finns också tre bilagor till den remitterade rapporten. I bilaga c finns det en analys av fastighetsekonomi, med en bedömning av lokalbyggnader och flerbostadshus. Det anges att i analysen har nuvärdesberäkningar gjorts för att utvärdera i vilken utsträckning den investering som kan krävas i system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning är motiverbar utifrån de besparingar som kan åstadkommas.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Ovan anges förslagsställarens information avseende kostnads- och verksamhetspåverkan. Vad gäller administrativa kostnader är det enligt definitionen kostnader för att upprätta, lagra och överföra information. I den remitterade promemorian föreslås regeländringar i såväl lag som förordning. Utifrån detta finner Regelrådet beskrivningen av administrativa kostnader för berörda företag som något knapphändig. En utförligare beskrivning, innehållande ett försök till uppskattning av kostnaderna för ett genomsnittligt berört företag hade varit att föredra.

Avseende andra kostnader finns det visserligen en något utförligare kvalitativ beskrivning, men en kvantitativ beskrivning saknas i konsekvensutredningen även i denna del. En sådan beskrivning hade varit behövlig, särskilt som det förefaller som att det främst är andra kostnader än administrativa som kommer att bli aktuella.

Vad gäller beskrivningen av förslagets verksamhetspåverkan finns det i konsekvensutredningen viss information för de företag som utför energideklarationer. I remissen i stort, samt i remissens bilaga b som utgörs av svaren på intervjuer som förslagsställaren har genomfört med ägare till lokalbyggnader och flerfamiljshus, framgår det likaså information som medför att beskrivningen av förslagets verksamhetspåverkan för berörda företag kan anses tillräcklig för detta ärende

Regelrådet noterar att förslagsställaren har gjort fastighetsekonomiska beräkningar i bilaga c. Dessa beräkningar är inte enkla att följa utifrån de antaganden som har gjorts. Eftersom förslagsställaren heller inte har någon hänvisning i konsekvensutredningen till eventuella relevanta belopp och kostnader som anges i den fastighetsekonomiska analysen är det inte tydligt i vilket avseende förslagsställaren anser

⁷ Avsnitt 6.3 i remissen.

att den fastighetsekonomska analysen är relevant utifrån de perspektiv som anges i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det hade därför varit relevant med endera utförligare beskrivningar i konsekvensutredningen avseende den kostnads- och verksamhetspåverkan som förslagsställaren faktiskt kan se, alternativt med tydliga hänvisningar till de delar i bilagan som är relevanta i detta avseende.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets verksamhetspåverkan för berörda företag är godtagbar.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader och andra kostnader är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet har inte kunnat återfinna en beskrivning av om förslaget kan påverka konkurrensförhållandena för berörda företag. För det fall att förslagsställaren inte har kunnat identifiera någon sådan påverkan hade det räckt med ett sådant ställningstagande med en motivering. När informationen utelämnas helt, kan förslagets eventuella effekter på konkurrensförhållanden inte bedömas.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har i remissen inte kunnat återfinna någon information som går att härleda till regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Som framgår ovan har Regelrådet funnit brister i beskrivningen av flertalet avsnitt hänförliga till 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Regelrådet kan därför inte utesluta att regleringen även har en påverkan på företagen i andra avseenden som, i så fall, likaså kan ha utelämnats i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som framgår ovan saknas det en beskrivning av storleken på berörda företag. Det saknas även en beskrivning av om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning. Såvitt Regelrådet känner till finns det i den berörda branschen såväl stora som små företag representerade. Om förslagsställaren inte har funnit det möjligt att ta särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning hade det kunnat anges, med en motivering till ställningstagandet. Däremot kan informationen inte utelämnas, eftersom frågan då kvarstår outredd. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

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

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan innehåller förslagsställarens konsekvensutredning ett flertal ofullständiga beskrivningar, vilket medför att förslagets effekter för berörda företag inte kan bedömas.

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

Regelrådet ser gärna att strukturen i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning används vid upprättande av konsekvensutredningar. Det nu remitterade ärendet saknar denna struktur och uppgifter finns spridda i remissen med tillhörande bilagor. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2 oktober 2019.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande