

Miljöenheten  
Erik Särholm  
Direkt 010-2250307  
erik.sarnholm@lansstyrelsen.se

Näringsdepartementet  
Fredrik von Malmborg  
103 33 Stockholm

## Yttrande över Boverkets och Energimyndighetens Förslag till nationell strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader

Efter en inledande sammanfattning följer länsstyrelsens analys av förslaget uppdelat i tre delar:

- Utredningens förslag till nytt styrmedel
- Utredningens bedömning av möjligheter till energieffektivisering
- Systemsyn och helhetsperspektiv

### Sammanfattning

Länsstyrelsens föreslår att:

- Strategin kompletteras och blir mer ambitiös. Kompletteringen ska utgå från ett systemperspektiv och inkludera fler av energieffektiviseringens positiva effekter så som ökad konkurrenskraft, ökad tillväxt, bättre skolmiljö, lägre elpriser för industrin, mindre segregation, förbättrad miljö, riskminimering, etc.
- Ökat fokus läggs på effektbehov och primärenergianvändning i både insatser och informationsmaterial.
- Länsstyrelserna får resurser att ansvara för regional samverkan inom energieffektivisering av byggnader. ByggDialog Dalarna är en förebild.
- Den kunskap används som arbetats fram inom det treåriga pilotlänsuppdraget för grön utveckling som genomförts av Länsstyrelserna i Skåne, Dalarna och Norrbotten. Några av pilotlänens förslag är att<sup>1</sup>:
  - o Besluta om sektorsvisa etappmål för 2020, 2030, 2040 och 2050
  - o Samordna nationella myndigheters arbete bättre.
  - o Kombinera flera olika typer av styrmedel eftersom det ger bättre effekt enskilda styrmedel.
  - o Se över lagstiftningen om bygglovgivning och bygg tillsyn i syfte att ta bort oklarheter och brister

<sup>1</sup> Se [www.lansstyrelsen.se/energi](http://www.lansstyrelsen.se/energi) för de tre pilotlänens slutrapporter mm. Den gemensamma broschyren med rekommendationer till regering och nationella myndigheter bifogas detta yttrande.

## Utredningens förslag till nytt styrmedel i scenario 1

Utredningens förslag till styrmedel i scenario 1 är en sammanhållen informationssatsning med 3 delar:

- Nationellt informationscentrum
- Förstärkt energi- och klimatrådgivning
- Information till banker och finansiella institut

### Länsstyrelsens bedömning

#### Nationellt informationscentrum

Länsstyrelsen anser att det finns goda intentioner med att ha ett nationellt informationscentrum. Vid centralisering är det dock viktigt att informationen fortfarande målgruppsanpassas. En centralisering får inte innebära att informationen likformas så att vissa mottagare inte kan ta till sig informationen. Energimyndigheten och Boverket kan stå bakom informationscentret, men det finns fler alternativ. Det är viktigt att väga fördelar mot nackdelar i de olika alternativen. Högskolornas och forskarnas delaktighet i denna kunskapsutveckling bör beaktas. Frågorna om energieffektivisering i samband med renovering berör flera vetenskaper, varför det nystartade Renoveringscentrat i Lund torde vara ett av alternativen. Att informationscentret sköts av en nationell motsvarighet till den regionala samverkan Byggdialogen med representanter från branschen är ytterligare ett alternativ.

#### Förstärkt energi- och klimatrådgivning

Länsstyrelsen anser att Energimyndighetens och Boverkets förslag inte tillräckligt beaktar behovet av regional samverkan för att undanröja marknadsmisslyckandena "informationsbrist/problem vid informationshämtning samt asymmetrisk information". Förslaget skulle innebära effektiv spridning av information, men för att fastighetsägare ska agera ekonomiskt rationellt behöver information bli kunskap och omsättas i handling. För att nå dit behövs regional samverkan, en ByggaOm-dialog, där informationen kan diskuteras och erfarenheter utbytas. ByggDialog Dalarna är ett föredöme där aktörer från hela byggkedjan är med; beställare i form av privata och kommunala fastighetsägare, konsulter, byggföretag, etc. Här omsätts informationen till kunskap och handling.

Flertalet energibesparande åtgärder genomförs som del av planerat underhåll och renovering och kräver ingen bygglovplikt. Energieffektivisering på 15-30% kan nås genom driftoptimering. Detta är en fråga om ledarskap hos fastighetsägarna såväl för bostadsrättsföreningar som för allmännyttan, liksom hos privata fastighetsägare. Här har regional samverkan bättre förutsättningar att nå resultat än kommunala energi- och klimatrådgivare.

Länsstyrelsen har i sitt regleringsbrev tilldelats ansvar för den regionala samordningen av energi- och klimatarbetet. Bakgrunden är följande:

- Länsstyrelsen är van vid samordning av olika komplexa frågor där det är avvägningar mellan olika samhällsmål<sup>2</sup>
- Länsstyrelsen har många styrmedel som påverkar energiomställningen och kan effektivisera klimatarbetet så som miljöprövning, miljötillsyn, fördelning av resurser inom Landsbygdsprogrammet respektive näringslivsutveckling.
- Länsstyrelsen vägleder kommunerna inom bland annat byggtillsyn och energieffektivisering i kommunernas och landstingens egen verksamhet inklusive deras bolag (energieffektiviseringsstödet). De kontakterna och nätverk som länsstyrelserna byggt upp är värdefulla för att främja energieffektiv renovering
- Länsstyrelsen finns i hela landet och har när det gäller dessa frågor samma funktion överallt.

Utifrån kostnadseffektivitet och länsstyrelsens uppdrag, kunskap och regionala roll i offentlig sektor bör länsstyrelsen få resurser att ansvara för regional samverkan inom byggområdet. Hur implementering sker inom landet behöver diskuteras baserat på de etablerade branschnätverkens organisation. Avgörande måste vara hur kunskapsutvecklingen säkrast och snabbast kan ske på bred front. Högskolan och energikontoret i regionen är viktiga partners i denna samverkan.

Energi- och klimatrådgivarna har bra möjlighet att nå ut med information till enskilda som planerar att bygga/bygga om. Dock ställer sig Länsstyrelsen tveksam till följande formulering ”I uppdraget om riktad information ska särskild tonvikt läggas gentemot de fastighetsägare som har ansökt om bygglov”. Dels är det troligt att fastighetsägare redan har bestämt sig för vad de vill göra när de ansöker om bygglov och därför har svårt att ändra sig. Dels är det få energieffektiviseringsåtgärder som kräver bygglov. Energi- och klimatrådgivarna bör fokusera sitt arbete på att komma in tidigare i fastighetsägarens beslutsprocess. Bygglovshandläggarna och kommunernas byggtillsyn är ändå viktiga för energieffektiviseringen av byggnader eftersom de har skarpa styrmedel och därmed kan säkerställa att energikraven följs. Se vidare pilotlänens förslag om hur detta kan utvecklas under nästa huvudrubrik.

Dalarnas erfarenhet av branschsamverkan genom föreningen Byggdialogen är mycket god. Regional samverkan har möjlighet att tillämpa nationell kunskap och få in det i företagens arbete och arbetssätt. En sådan samordning är svår att uppnå för energi- och klimatrådgivarna. Länsstyrelserna har ansvar för regional samordning av energi- och klimatarbetet. Energimyndighetens och Boverkets förslag om kostnadseffektivt stöd för

---

<sup>2</sup> Exempelvis miljöprövning av industrier och tillsyn av fysisk planering.

energieffektivisering av bostäder bör kompletteras med stöd till Länsstyrelserna för att bygga upp och stödja regional samverkan inom detta område. Byggdialog Dalarna är en förebild. Exempelvis har branschen själv etablerat en strategi för energieffektivt byggande och renovering som ligger på ca 70 % av dagens byggnorm i avvaktan på nationella riktlinjer.

### **Information till banker och finansiella institut**

Länsstyrelserna bedömer att informationsinsats till banker och finansiella institut är bra. Förslaget bör kompletteras med insatser för att mottagaren ska omsätta informationen till handling. Även detta kan med fördel ske genom regional samverkan. Exempelvis pågår en sådan dialog redan i Dalarna mellan Högskolan Dalarna, Byggdialogen, energirådgivarna, mäklare och bank.

## **Utredningens bedömning av möjligheter till energieffektivisering – scenario 2**

I scenario 2 undersöker utredningen hur 50% energieffektivisering till 2050 ska nås. Utredningen kommer fram till att det inom ramen för uppdraget inte finns några fler styrmedel att föreslå än de som tas upp ovan. De förslagen ökar energieffektiviseringen jämfört med referensscenariot med 5-10% till en energibesparing på mellan 26 och 40% till 2050 jämfört med 1995<sup>3</sup>.

### **Länsstyrelsens bedömning**

Länsstyrelsen anser att utredningen har en för snäv avgränsning och därmed inte ser behovet av kompletterande styrmedel. IVA m fl har 2012 redovisat att det finns goda möjligheter att nå 2050 målet med 50% energieffektivisering men då krävs ett antal startegiska styrmedel.

Utredningen exkluderar exempelvis verksamhetsel, fastighetsel och hushållsel som är viktiga delar i byggnadernas totala energianvändning och som är nödvändiga att beakta föra att nå målen. Utredningen har inte heller ett systemperspektiv, Se nästa huvudrubrik för mer utförliga kommentarer om systemperspektiv.

Länsstyrelsen anser att ett av huvudanledning till att utredningen identifierar få förslag till nya styrmedel ligger i en alltför snäv definition av kostnadseffektivitet. Att bedöma kostnadseffektivitet på 35-40 års sikt är mycket svårt och utredningens snäva avgränsningar betraktar inte den samlade samhällsnyttan.

De effekter som Länsstyrelsen anser att utredningen inte tar hänsyn till är:

<sup>3</sup> Energibesparingen 1995 till 2011 har varit 11%.

- Utvecklandet av teknik för export. Högre ambitioner för energieffektivisering leder till efterfrågan på och utveckling av ny teknik som kan exporteras och ge intäkter till Sverige.
- Risken för felinvestering. Sannolikheten för höjda energipriser (pga. energibrist och behovet av att minska utsläppen av växthusgaser) är större än sänkta priser. Dagens relativt låga energipriser riskerar att leda till investeringar som måste göras om innan 2050. För långsiktig riskminimering bör staten eftersträva mer energieffektivisering än vad som dagens priser indikerar.
- Behovet av att minska användningen av el för uppvärmning vilket skulle minska riskerna för kraftigt höjda priser på el vintertid. Det skulle förbättra svensk industris konkurrenskraft. Det är effektbehovet när det är riktigt kallt som driver priserna. Värmepumpslösningar minskar energianvändningen över året, men minskar tyvärr inte behovet av maxeffekt särskilt mycket.

Dessa positiva effekter av energieffektivisering ligger inte i priset på energi utan där behöver staten med olika insatser och styrmedel gå in med ytterligare åtgärder. Det ger ökad energieffektivisering och bidrar till att nå målet på 50% energieffektivisering.

Utredningen är tydlig med att den inte inkluderar behovet av renovering av andra anledningar än att livslängden har gått ut. Eftersom det finns synergier med andra samhällsmål anser Länsstyrelsen att det är viktigt att det tas fram stödmekanismer i andra sammanhang som ökar renoveringstakten samt att säkerställa att renoveringar verkligen genomförs när livslängden har gått ut. Några av motiven till stöd för att få till stånd renoveringar:

- Synergier mellan nyttigheter som en renovering kan medföra i form av bättre skolmiljö, mer attraktiva bostadsområden, lägre energikostnader, etc. Det ger anledning till renovering före livslängdens utgång
- Teknikutvecklingen går så pass fort att det är ekonomiskt försvarbart att byta ut installationer etc innan livslängden har gått ut.
- Fastighetsbolag, särskilt kommunala bolag i mindre kommuner, har stora svårigheter att göra stora investeringar beroende på att bolaget/kommunen inte klarar skuldsättningen. Det trots att investeringen i sig skulle vara lönsam.

Länsstyrelserna i Skåne, Dalarna och Norrbotten var på uppdrag från Regeringen pilotlän för grön utveckling under tre år från 1 september 2010 till och med 30 juni 2013 för att utveckla det regionala arbetet med energi- och klimatfrågor. Några av pilotlänens slutsatser var att<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> Se [www.lansstyrelsen.se/energi](http://www.lansstyrelsen.se/energi) för de tre pilotlänens slutrapporter mm. Den gemensamma broschyren med rekommendationer till regering och nationella myndigheter bifogas detta yttrande.

- Besluta om sektorsvisa etappmål för 2020, 2030, 2040 och 2050 för bland annat byggnader för att branscher ska förstå vad som förväntas av dem. Det underlättar arbetet i den regionala samverkan som beskrivs under föregående huvudrubrik.
- Sektorsvis regional samverkan, exempelvis ByggDialog Dalarna, är en framgångsfaktor
- Utveckla styrmedel för att minska maxbelastningen och därmed utbyggnadsbehovet av kostnadskrävande infrastruktur så som elnät och fjärrvärmenät (se nästa huvudrubrik för mer utförliga synpunkter)
- Samordna nationella myndigheters arbete bättre. Ett exempel i denna utredning är att trots att Boverket och Energimyndigheten har gjort detta arbete tillsammans inkluderas inte möjligheten att förstärka de existerande styrmedel som finns på området inom PBL. Boverket använder sig där av länsstyrelserna som regional part för tillsyn och vägledning av till exempel detaljplaner och bygg tillsyn. Kostnadseffektiv energieffektivisering kan uppnås genom att stärka tillsynen och tillsynsvägledningen, se förslag nedan.
- Samordna nationella myndigheters arbete bättre. På sidan 90 i utredningen nämns att Energimyndigheten och Boverket har olika ambitionsnivå när det gäller energieffektivisering. Det sägs inte vara något marknadsmisslyckande i sig, men det är anmärkningsvärt att två centrala myndigheter för energieffektivisering inte kan samordna sitt arbete bättre.
- En kombination av styrmedel ger bättre effekt än summan av varje enskilt. D.v.s. kombinera kommunikativa styrmedel som nationell infocentral, regionala byggdialoger, energirådgivning med ekonomiska styrmedel och reglerande styrmedel som BBR
- Översyn av lagstiftningen om bygglovsgivning och bygg tillsyn i syfte att ta bort oklarheter och brister, t ex kunskapsbrist om hur energiberäkningar ska bedömas, osäkerhet om uppföljningen när bygget är klart, riktlinjer för hur agera om energianvändningen överstiger angivna nivåer. En översyn sker lämpligen i samarbete mellan SKL, länsstyrelserna och Boverket. Länsstyrelserna är där en viktig länk då de ger råd och stöd till kommunerna inom PBL (bland annat bygglov och bygg tillsyn). Pilotlänen föreslår bland annat:
  - o Ta fram standard för beräkningsprogram av energiprestanda
  - o Ta fram vägledning för uppföljning av byggnadens energiprestanda och korrigerande åtgärder om byggnaden inte klarar BBR
- Skärp Boverkets regler för energiprestanda vid ny- och ombyggnation
- Likställ kraven för fritidshus, åtminstone i fjällområden
- Använd energideklarationerna som underlag för ekonomiska styrmedel i form av fastighetsskatt/investeringsstöd, typ Bonus Malus
- Se över regelverket så att energiåtgärder inte utlöser ytterligare krav på åtgärder.

Länsstyrelsen anser också att utredningen inte tillräckligt beaktat möjligheterna med gröna hyresavtal. Det behövs styrmedel och insatser för att komma över det moment 22 som uppstår när det är olika aktörer som hyr och äger byggnader.

Det styrmedel som utredningen i första hand förordar som ytterligare styrmedel för scenario 2 är en energikartläggningscheck. Ett ekonomiskt incitament behövs som komplement till informationssatsningar, men de 30 000 kr som erbjuds kommer antagligen inte ens att täcka företagets lönekostnad för att administrera användandet av energikartläggningschecken. Erfarenheten av energikartläggningscheckarna från industrin är att ett sådant stöd behöver kombineras med många andra insatser, däribland tillsyn som ställer krav.

## Systemsyn och helhetsperspektiv

Utredningen utgår i hög utsträckning från köpt energi för uppvärmning och tappvarmvatten. Det exkluderar verksamhetsel, fastighetsel, hushållsel och energi som tillförs byggnaden via t ex värmepump och energi som tillförs byggnaden producerat av solfångare och solceller placerade på byggnaden eller dess närhet. Användning av köpt energi tar inte heller hänsyn till hur elen, värmen och bränslena har producerats.

### Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen anser att byggnaden ska betraktas som en del av energisystemet. För att tydligare ta hänsyn till byggnaders roll i energisystemet är det bättre att utgå från effektbehov och primärenergianvändning vid analys av energieffektivisering.

Fjärrvärme och el värmer majoriteten av byggnaderna i Sverige. Kostnadsdrivande för både fjärrvärme och el är energianvändningen när det är som kallast. Det är det som styr dimensioneringen av fjärrvärme- och elnät. Lägre dimension i fjärrvärmenät och elnät ger lägre energikostnad. Även produktionskostnaden är högst när det är som kallast. Länsstyrelsen anser att utformning av styrmedel och informationsmaterial därför i högre grad behöver utgå från effektbehovet.

I många fjärrvärmenät där det finns restvärme och/eller kraftvärme är primärenergianvändningen väldigt låg. Det innebär att expandera fjärrvärmenätet och ansluta fler byggnader i många fall är den effektivaste energieffektiviseringsinsatsen. Länsstyrelsen anser att styrmedel för att gynna resurseffektiv fjärrvärme behövs.

Länsstyrelsen anser att det behövs ett bredare beslutsunderlag om energieffektivisering som innefattar ett energisystemperspektiv. Det är möjligt att komma fram till att det behövs helt nya styrmedel så som ett avgiftssystem för lokaler/bostäder likt NOx-avgiftssystemet. Det kan organiseras så att fastighetsägare över en viss storlek via en

deklaration får betala en avgift per använd energi och år, därefter får fastighetsägarna redovisa sin primärenergianvändning och hur många m<sup>2</sup> som används. Sedan delas alla pengar (minus avdrag för adm.) tillbaka i förhålland till hur resurseffektiv man är. Detta betyder att de som har ett effektivt energisystem får tillbaka mer än man betalar in och tvärtom. Ett sådant system ger incitament att genomföra åtgärder där fastighetsägarna eftersträvar rätt åtgärd i energisystemet. Det skapar också ett aktivare samarbete mellan hyresgäster, brukare, fastighetsägare, leverantörer och olika energi- & samhällsaktörer som tillsammans kan skapa genuint hållbara energisystem.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att ökat fokus läggs på effektbehov och primärenergianvändning i både insatser och informationsmaterial.

## Bilaga

Pilotlän för grön utveckling – rekommendationer till regering och nationella myndigheter från Skåne, Dalarna och Norrbotten



Maria Norrfalk  
Landshövding



Erik Särnholm  
Energi- och klimatsamordnare