

PM Rotel IX (Dnr KS 2019/1186)

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

Remiss från Infrastrukturdepartementet

Remisstid den 20 september 2019

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Europakommissionen har inlett ett överträdelseärende mot Sverige med bakgrunden att kommissionen haft synpunkter på det svenska genomförandet av direktiv 2006/32/EG, även kallat energieffektiviseringsdirektivet. Europakommissionen anser att Sverige bör införa specifika kriterier, utformade för att mer konkret fastställa under vilka omständigheter och i vilka byggnader förbrukningsmätning bör göras obligatorisk.

I promemorian från infrastrukturdepartementet föreslås förändringar genomföras i syfte att i första hand förbättra genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om energieffektivitet. I promemorian föreslås en ändring i förordningen (2014:348) om energimätning i byggnader.

Stockholms stad har fått promemorian för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret ser kritiskt på obligatoriskt införande av en specifik energibesparingsåtgärd då den riskerar att tränga undan mer effektiva åtgärder, ge fel styrsignal och motverka sitt syfte. Kontoret anser också att tiden för införande bör senareläggas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att individuell mätning och debitering, (IMD) av varmvatten kan bidra till minskad energianvändning emedan IMD av värme inte anses vara en rimlig åtgärd i svenska flerbostadshus då det riskerar leda till motsatt effekt.

Mina synpunkter

I denna promemoria från infrastrukturdepartementet ges förslag på hur Sverige på ett bättre sätt kan nå EU-direktiven på området.

Bakgrunden till föreslagna förändringar i promemorian är att EU-kommissionen under 2018 inledde ett överträdelseärende mot Sverige, där kommissionen ifrågasätter regeringens bedömning av att inte införa krav på individuell mätning och debitering (IMD3) av värme och varmvatten i några byggnader alls i Sverige.

Att använda energin i Stockholm på ett effektivt sätt är viktigt för att nå våra klimatmål samt för att trygga vår energiförsörjning och därför är energieffektivisering en mycket viktig del att arbeta med. Jag vill därför tillstyrka förslaget om krav på individuell mätning och debitering (IMD) av varmvatten. Jag anser dock däremot att det finns en risk att IMD av värme riskerar att motverka sitt syfte då införandet kan komma att påverka fastighetsägares incitament till att genomföra energibesparande åtgärder i och med att förslaget innebär att incitamenten överförs från fastighetsägare till lägenhetsinnehavare. Därför kan det vara rimligt att Sverige tar fram ett förbättrat utredningsmaterial i syfte att visa om det är så att IMD av värme är kostnadseffektivt eller inte innan man införlivar detta i energieffektiviseringsdirektivet. Om detta inte kan ske eller om utredningen visar att åtgärden motverkar sitt syfte bör delen om IMD av värme avstyrkas.

Det är viktigt att arbetet med att minska vår energianvändning ökar men att det också görs med omsorg och att kraven i slutändan blir genomförbara och effektiva.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar besvara remissen med vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 5 september 2019

KATARINA LUHR

Bilaga

Remiss från Infrastrukturdepartementet

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Europakommissionen har inlett ett överträdelseärende mot Sverige med bakgrunden att kommissionen haft synpunkter på det svenska genomförandet av direktiv 2006/32/EG, även kallat energieffektiviseringsdirektivet. Europakommissionen anser att Sverige bör införa specifika kriterier, utformade för att mer konkret fastställa under vilka omständigheter och i vilka byggnader förbrukningsmätning bör göras obligatorisk.

I promemorian från infrastrukturdepartementet föreslås förändringar genomföras i syfte att i första hand förbättra genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om energieffektivitet. I promemorian föreslås en ändring i förordningen (2014:348) om energimätning i byggnader.

I direktiven ställs krav på EU:s medlemsstater med avseende på mätning och debitering av överförd och levererad energi, vilket i vissa fall ska ske individuellt på lägenhetsnivå. Detta förväntas leda till en ökad medvetenhet om den egna energianvändningen och ska ge den enskilde en möjlighet att påverka sin situation, minska sina utgifter och därigenom spara energi.

I promemorian föreslås ett krav om att den som äger ett flerbostadshus i bland annat Stockholmsregionen i många fall men med vissa undantag ska installera system för individuell mätning och debitering av den energi som används för en lägenhets inomhusklimat samt för uppvärmning av varmvatten. Förslaget innebär också att kommunernas tillsynsansvar utökas.

Förordningen börjar gälla från den 1 december 2019.

Kravet avseende installation av system för individuell mätning och debitering av värme i flerbostadshus börjar gälla den 1 juli 2021.

Kravet avseende installation av system för individuell mätning och debitering av tappvarmvatten i vissa ombyggnadsfall tillämpas vid ombyggnader där ansökan om bygglov för sådana åtgärder som kräver bygglov eller anmälan för sådana åtgärder som kräver anmälan görs efter den 1 juli 2021. Förslaget avseende kommunernas tillsynsansvar enligt 10 § (2014:267) lagen om energimätning i byggnader föreslås börja gälla från den 1 juli 2021.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att arbetet med att minska energianvändningen är en viktig del i att minska stadens klimatpåverkan och en viktig del för en ekonomisk hållbarhet. Stockholms stad har för avsikt att gå före och strukturerat energieffektivisera sina fastigheter. Individuell mätning och debitering kan vara ett verksamt verktyg för att åstadkomma effektivisering.

Stadsledningskontoret ser dock kritiskt på ett obligatoriskt införande av individuell mätning och debitering av värme, eftersom detta riskerar medför ökade kostnader för nyproduktion av byggnader och vid renoveringar. Införandet kan även komma att påverka fastighetsägares incitament till att genomföra energibesparande åtgärder i och med att förslaget innebär att incitamenten överförs från fastighetsägare till lägenhetsinnehavare.

Stadsledningskontoret ser även ett principiellt problem med tvingande bestämmelser för en specifik energieffektiviseringsåtgärd, då det kan tränga undan andra åtgärder som är mer kostnadseffektiva. I förlängningen kan detta ge en felaktig styrsignal och därmed motverka energieffektiviseringsdirektivets syfte.

Stadsledningskontoret anser även att tiden för införande av kraven enligt direktiven bör senareläggas, då fastighetsägare normalt har långsiktiga renoveringsplaner och måste ges tid för att kunna ställa om.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 augusti 2019 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 12 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Staden har högt satta ambitioner om att energieffektivisera stadens fastigheter och energieffektivisering är en högt prioriterad fråga inom stadens bolag. Förvaltningen anser att det är rimligt med en gräns för de energimässigt sämsta byggnaderna och att fastighetsägare bör identifiera om det finns åtgärder som är tekniskt möjliga eller proportionerliga att genomföra i dessa byggnader.

Sverige har ett väl fungerande system med varmhya som säkerställer god inomhusmiljö och samtidigt ger incitament för fastighetsägaren att genomföra energieffektiviseringar, till skillnad från många andra system i Europa. Därför anser förvaltningen inte att IMD av värme är en kostnadseffektiv eller rimlig åtgärd i svenska flerbostadshus av följande skäl:

- Med nuvarande system har fastighetsägaren ett starkt incitament att göra energieffektiviseringsåtgärder i och med att denne också betalar hela energikostnaden. Om energikostnaden överförs på de boende separat har fastighetsägaren inte längre incitament att genomföra energibesparande åtgärder. De boende i flerbostadshus kan visserligen sänka temperaturen och sluta vädra men de har mycket små möjligheter att vidta energiåtgärder som på ett mer effektivt sätt minskar byggnadens energibehov såsom isolering, fönsterbyten, värmeåtervinning etc. Införandet av det aktuella förslaget minskar därför de positiva effekterna av det svenska systemet med varmhya, ett system som regeringen bör värna, och leder inte heller till energibesparing utan riskerar att få motsatt effekt.
- Stadens bostadsbolag strävar exempelvis efter att hålla en genomsnittlig inomhustemperatur på 21 grader i sina lägenheter. Om de boende efter införande av IMD av värme ska kunna välja olika inomhustemperaturer så kommer driften inte att kunna optimeras och risken är att den totala energianvändningen kommer att öka i byggnader med IMD av värme, eftersom mer värme måste "köras ut" i systemet för att kunna tillgodose de boende som vill ha varmare i sina lägenheter.
- Folkhälsomyndigheten har rekommendationer om att temperaturen inomhus behöver vara minst 20 grader, mätt med vanlig väggtermometer, för att inte bedömas som olägenhet för människors hälsa. För känsliga grupper bör temperaturen vara minst 2 grader högre. För att säkerställa en god inomhusmiljö med tillräcklig inomhustemperatur bedrivs även kommunal tillsyn enligt miljöbalken. Bostadsföretagen strävar därför efter att hålla 21 grader inomhus, och har idag

ekonomiska incitament att inte hålla högre temperaturer. Utrymmet att sänka temperaturen till följd av infört IMD med bibehållen god inomhusklimat är därför mycket begränsat.

- Att införa ett krav på IMD av värme på de energimässigt sämsta husen skulle utöver det kunna innebära att vissa hushåll som har råd kan unna sig att ha det varmt i lägenheten, medan hushåll som har det sämre ekonomiskt ställt kanske på bekostnad av gott inomhusklimat tvingas sänka temperaturen i sin lägenhet för att hålla nere utgifterna. Förslaget riskerar att skapa förutsättningar för energifattigdom i Sverige. Energifattigdom är vanligare runtom i Europa men Sverige har varit förskonat från problemet i och med att värme hittills ingått i hyran/avgiften i svenska flerbostadshus.
- IMD av värme riskerar att väcka frågor hos de boende, till exempel rörande den värmevandring som sker mellan lägenheter som gör att exempelvis lägenheter i mitten av ett hus ”får” värme från grannarna. Mittenlägenheter får lägre energiräkningar medan grannarna får högre räkningar, trots samma innetemperatur.
- Förvaltningen har tagit del av de utredningar om kostnadseffektivitet som Boverket tidigare gjort (bland annat rapporten Individuell mätning och debitering – uppföljning 2018, Rapport 2018:18) i vilken EU-kommissionen haft synpunkter. Boverket har i rapporten visat att det i vissa byggnader är lönsamt med IMD av värme. Det framgår att den största ekonomiska besparingen sker i typbyggnad med U-värde på 0,74 i Kiruna, om de boende sänker temperaturen med 1°C. Per lägenhet motsvarar det en besparing på knappt 16 kronor i månaden. Boverket själva skriver att 16 kronor per månad troligen inte är ett tillräckligt ekonomiskt incitament för ett hushåll att sänka temperaturen i lägenheten. Förvaltningen ifrågasätter det underlag som EU kommissionen baserar överträdelseärendet på. Förvaltningen menar att det saknas studier som visar att flertalet boende skulle sänka temperaturen vid IMD av värme. Erfarenheter från allmännyttan är snarare att IMD av värme leder till en i genomsnitt liten temperaturhöjning.
- Förvaltningen anser vidare att de uppgifter om drift-kostnader av IMD-system som använts i Boverkets utredning är för lågt satta (150-310 kr per år och lägenhet). Boverket har inhämtat uppgifterna direkt från mätföretag. I praktiken är erfarenheter att driftkostnaden ligger på mellan 350 och 800 kr per lägenhet och år om administrations-kostnader inkluderas. Att installera IMD av värme är en riskfylld investering då det är oklart om motsvarande energibesparing uppnås. Att dessa resurser läggs på energiåtgärder som ger en garanterad energibesparing är att föredra.
- Troligen kommer man, för de allra flesta av byggnaderna, att komma fram till att det inte är proportionerligt att införa IMD av värme. Men redan införandet av kravet innebär kostnader i administration för byggnadsägare och tillsynsmyndigheter. Dessa kostnader kommer inte att täckas av någon energibesparing.

Inom det befintliga byggnadsbeståndet i staden sker kontinuerligt energieffektiviseringar, både i samband med större ombyggnader och fortlöpande optimering av byggnaders energisystem. Enligt uppgift har cirka 15 procent av byggnaderna i Stockholmshem en energiprestanda med primärenergital över 200 kWh/m² och i Svenska Bostäder ligger 6 procent av byggnaderna över gränsen. Svenska Bostäder anger att dessa byggnader har granskats utifrån energisynpunkt men har av olika skäl exkluderats från åtgärder, exempelvis av byggnadsantikvariska bevarandekrav. Byggnaderna är således inte ”bortglömda”.

Förvaltningen avstyrker förslaget om IMD av värme och föreslår istället att kommissionens skrivelser bemöts genom att Sverige tar fram ett förbättrat utredningsunderlag kring frågan om IMD av värme är kostnadseffektivt eller inte. Inom utredningen bör det tas fram studier om vad de boende faktiskt väljer för inomhustemperatur med IMD av värme. Även antaganden om driftkostnader och installationskostnader bör ses över och förankras bättre

med verkliga utfall. Krav på IMD av värme för att korrekt införliva energieffektiviseringsdirektivet bör bara komma i fråga om en sådan fördjupad utredning skulle visa att IMD av värme är kostnadseffektiv i något fall. I den bedömningen bör även den negativa effekten i form av energifattigdom vägas in. Med den utredning som finns idag bedömer förvaltningen att ett krav på sådana system inte är kostnadseffektivt eller proportionerligt i svenska förhållanden varför det saknas skäl att införa de föreslagna bestämmelserna trots direktivets krav. För att uppnå direktivets syfte, att spara energi, bör istället andra åtgärder som är tekniskt möjliga och proportionerliga identifieras och genomföras i byggnader med en dålig energiprestanda.

Om regeringen väljer att införa förslaget med krav på IMD av värme så anser förvaltningen att det är mycket viktigt att behålla den föreslagna formuleringen i 3 § punkten 1 och 2 i förslag till förordning om ändring i förordning (2014:348) om energimätning i byggnader, d.v.s. att kravet på införande av IMD för värme inte gäller om:

- Det inte är tekniskt genomförbart eller proportionellt i förhållande till möjliga energibesparingar att installera system för individuell mätning och debitering i flerbostadshuset.
- Andra konkreta, planerade energieffektiviserande åtgärder kommer att medföra att flerbostadshuset inte längre omfattas av kravet på sådana system.

Förvaltningen noterar att villkoret ”kostnadseffektivt” inte är med i föreslagen förordningstext trots att det finns med i energieffektiviseringsdirektivet, artikel 9b punkten 1. Förvaltningen förutsätter dock att det i praktiken inte blir någon skillnad i tillämpningen, och att i villkoret ”proportionerligt i förhållande till möjliga energibesparingar” ingår att det ska vara kostnadseffektivt för fastighetsägaren. I kommande omarbetningar av energieffektiviseringsdirektivet bör regeringen dock verka för att artikeln om IMD i direktivet justeras så att den bättre anpassas till svenska förhållanden.

Promemorian föreslår vidare att det införs ett krav om att den som för egen räkning utför eller låter utföra en 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.

Vidare föreslår promemorian IMD av tappvarmvatten vilket inte har samma negativa konsekvenser som IMD av värme. IMD av tappvarmvatten är mindre tekniskt komplicerat, åtgärden kan ge en mer rättvis debitering och bidra till att faktiskt minska energi- och vattenförbrukningen. Förvaltningen anser dock att de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att minska tappvarmvattenanvändning handlar om tekniska åtgärder, till exempel i form av snålspolande munstycken. De tekniska åtgärderna är dessutom mer beständiga och garanterar en besparing. Åtgärden IMD av varmvatten bygger på att människor ändrar sitt beteende och åtgärden i sig garanterar därmed inte en minskad energi- och vattenanvändning. IMD av varmvatten har testats i stadens bolag men det ekonomiska incitamentet blir för litet för många boende och besparingar har uteblivit. Trots det ringa ekonomiska incitamentet kan det finnas ett värde i att mäta tappvarmvattenförbrukning då det kan bidra till ökat medvetande hos hushållen om energianvändning och därigenom bidra till minskad användning. Särskilt om det kombineras med information till de boende.

Förvaltningen anser därför att ett krav på IMD av tappvarmvatten vid ny- och ombyggnad kan anses vara rimligt, och tillstyrker förslaget under förutsättning att det är tekniskt genomförbart eller proportionellt i förhållande till möjliga energibesparingar i det enskilda fallet. Förvaltningen noterar även här att villkoret ”kostnadseffektivt” inte är med i föreslagen förordningstext trots att det finns med i energieffektiviseringsdirektivet, artikel 9b punkten 1. Förvaltningen förutsätter dock att det i praktiken inte blir någon skillnad i tillämpningen, det vill säga att i villkoret ”proportionerligt i förhållande till möjliga energibesparingar” ingår att det ska vara kostnadseffektivt för fastighetsägaren.

Faktorer som måste vägas in i lönsamhetsberäkningen är aktuell förbrukning, energi- och vattentaxa, kostnad för mätare, installation, drift och administration etc. Rörande förslaget om tillsynsvägledning anser förvaltningen att det är bra att Boverket ger tillsynsvägledning. I framtagnandet av tillsynsvägledning och föreskrifter är det viktigt att branschen involveras (både fastighetsägare och kommuner med flera). Gällande kravet på IMD av värme är det viktigt att kommunerna på ett enkelt sätt kan få ut uppgifter om vilka byggnader som ligger

över gränsvärdet. Förvaltningen anser också att byggnadsägare, efter det att Boverket tagit fram föreskrifter, måste få en rimlig tid på sig att undersöka om deras byggnad/er omfattas av kraven för IMD av värme. Om byggnaden har en energiprestanda som faller inom kravet men har andra planerade energieffektiviserande åtgärder (som kommer medföra att flerbostadshuset inte längre omfattas av kravet) så anges i förslaget att åtgärderna ska vara genomförda senast den 1 juli 2021. Förvaltningen anser att tidsramen för att genomföra åtgärder bör vara flera år längre. En byggnadsägare har vanligen långsiktiga renoveringsplaner och det är inte rimligt att energieffektivisera sig ur kravet på IMD av värme på så kort tid. Även kravet på installation av IMD av tappvarmvatten anser förvaltningen är för snäv och bör utökas med minst ett år.