

**PM Rotel V (Dnr KS 2018/338)**

## **Boverkets rapport 2017:32 Regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordning**

Remiss från Miljö- och energidepartementet

Remisstid den 31 maj 2018

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.  
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

**Föredragande borgarrådet Katarina Luhr** anför följande.

### Ärendet

Boverket fick i regleringsbrev för 2017 i uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att existerande krav följs vid byte av fastbränsleanordning. Boverkets utredning har utgått från EU:s ekodesignkrav som innebär krav på att de produkter som släpps ut på den gemensamma marknaden eller tas i bruk inom EU måste uppfylla vissa minimikrav gällande energi- och resurseffektivitet.

Boverket föreslår i rapporten 2017:32 – Regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordning att samtliga byten av fastbränsleanordningar ska anmälas till kommunen, vilket innebär att en utökad anmälningsplikt införs i plan- och byggföreläggningen. Syftet med förslaget om utökad anmälningsplikt är att underlätta för att Boverkets byggregler (2011:6) – Föreskrifter och allmänna råd, BBR, om utsläpp från byggnader med småskaliga fastbränsleanordningar, även uppfylls vid byte av eldstad.

I rapporten föreslås också införandet av en skrotningspremie. Regeringen har dock i remissmissivet framfört att den inte vill ha synpunkter på det förslag om skrotningspremie som Boverket presenterar då Regeringen har beslutat att inte gå vidare med den delen av Boverkets förslag.

Rapporten kan läsas i sin helhet på [Boverkets hemsida](#).

### Beredning

Ärendet har remitterats till Stadsledningskontoret, Exploateringsnämnden, Fastighetsnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB.

Exploateringsnämnden, Fastighetsnämnden och Stockholms Stadshus AB avstår från att svara på remissen.

*Stadsledningskontoret* har inget att erinra mot Boverkets förslag, men vill samtidigt föreslå att Boverket även utreder ett alternativt förslag, som innebär att föreskriva ett generellt förbud att byta till fastbränsleanordning som inte uppfyller

gällande krav enligt BBR. Detta förslag skulle innebära en mindre administrativ belastning för kommunerna.

*Miljö- och hälsoskyddsnämnden* föreslår i första hand att regeringen ska föreskriva ett generellt förbud att byta till fastbränsleanordning som inte uppfyller gällande krav enligt BBR. Överträdelse av förbudet ska sanktioneras genom påförande av miljöstraffavgift. I andra hand tillstyrker nämnden föreslagna regeländringar i rapporten.

*Stadsbyggnadsnämnden* befarar att bränsleanordningar kan komma att installeras olovligt när en byggherre inte har möjlighet att upprätta godkänd dokumentation för en äldre, antikvariskt värdefull bränsleanordning. Vidare anser nämnden att det är angeläget att Boverket får i uppdrag att ta fram ett system för att verifiering av prestandan hos äldre bränsleanordningar ska kunna genomföras. Systemet skulle kunna leda till att olovliga installationer är mindre sannolika.

### Mina synpunkter

Riksdagens definition av miljö kvalitetsmålet Frisk luft är att "Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas." Sverige har 16 stycken miljö kvalitetsmål och i dagsläget ser det ut som att bara två av dessa kommer att uppnås eller vara nära att uppnås till år 2020.

Övriga fjorton mål – varav Frisk luft är ett - kommer troligtvis inte att nås. Vi behöver alltså göra mer. Stockholms långsiktiga arbete med att få bukt med luftföroreningar har gjort luften i staden påtagligt renare än för 50 år sedan men för att nå målen för frisk luft måste arbetet med att minska utsläppen från olika förbränningsanordningar fortgå.

Småskalig biobränsleeldning svarar för ungefär en tredjedel av den totala energianvändningen för uppvärmning och varmvatten i småhus i Sverige. I en rapport om luftföroreningar i städer i Sverige<sup>1</sup> framkommer det att utsläppen av skadliga ämnen från vedeldning och lokal trafik utgör en högre hälsorisk än de långväga luftföroreningarna, och att lokala utsläpp av små primära partiklar (< 2.5 µm) från trafik och vedeldning har större betydelse när det gäller risk för ökad dödlighet än de långväga luftföroreningarna.

Det finns alltså anledning att inte bara ställa krav vid nybyggnation eller nyinstallation utan även vid utbyte av anordningar för fastbränsleeldning.

Ett förslag som lyfts är att det i första hand borde införas ett generellt förbud mot att byta till en fastbränsleanordning som inte uppfyller gällande krav enligt BBR. Miljönyttan borde bli densamma som en utökad anmälningsplikt men administrationen torde förenklas och kostnadseffektiviteten blir därmed högre. Möjligheterna och konsekvenserna av detta förslag borde studeras vidare då det skulle kunna innebära ett mer resursoptimerat förslag.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

---

<sup>1</sup> Forskning för renare luft - en sammanfattning av resultaten i Naturvårdsverkets forskningsprogram SCAC (Swedish Clean Air and Climate Research Program), publicerad i februari 2017.

Stockholm den 2 maj 2018

KATARINA LUHR

### Bilagor

1. Reservationer, m.m.
2. Rapport 2017:32 ”Regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordning”

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden Joakim Larsson och Cecilia Brinck (båda M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Föredragande borgarråds förslag till beslut avslås.
2. Som svar på remissen från miljö- och energidepartementet anføres följande.

Boverkets uppdrag att lämna förslag på att säkerställa att existerande regler följs vid byte av fastbränslepannor och rumsvärmare har vållat en upphetsad debatt. Framst beroende på de konsekvenser som förslaget fått för alla de hundratusentals gamla vedspisar som finns i Sverige. Små klenoder som sprider hemtrevnad och värme, inte minst på landsbygden där de också utgör en viktig sekundär värmekälla och därutöver en del av beredskapen i händelse av kris och krig.

Boverkets utgångspunkt har varit att reglera den stora andrahandsmarknaden som finns för dessa produkter för att komma åt byten som inte bidrar till att byggnaden uppfyller de tekniska egenskapskraven för hälsa och miljö. Självklart är det en viktig utgångspunkt att värmekällorna ska uppfylla gällande krav, men samtidigt är det viktigt att det råder sans och balans i en fråga som innefattar det kulturarv som alla hundratusentals existerande vedspisar utgör. I synnerhet när forskningsrapporter visar att den största påverkan inte är vilken kamintyp man eldar i utan hur man eldar. Föreslagna regelverk för kaminer och spisar vore en mycket ineffektiv metod och innebär i praktiken ett stopp för en fungerande återanvändning och andrahandsmarknad för vedspisar.

### Kommunstyrelsen

**Reservation** anfördes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Johanna Sjö (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

**Ersättaryttrande** gjordes av Karin Ertlund (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

## Remissammanställning

### Ärendet

Boverket fick i regleringsbrev för 2017 i uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att existerande krav följs vid byte av fastbränsleanordning. Boverkets utredning har utgått från EU:s ekodesignkrav som börjar tillämpas 2020 (fastbränslepannor) och 2022 (rumsvärmare). Ekodesignkraven innebär krav på att de produkter som släpps ut på den gemensamma marknaden eller tas i bruk inom EU måste uppfylla vissa minimikrav gällande energi- och resurseffektivitet.

Boverket föreslår i rapporten 2017:32 - Regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordning - att samtliga byten av fastbränsleanordningar ska anmälas till kommunen vilket innebär att en utökad anmälningsplikt införs i plan- och byggförfordningen. Syftet med förslaget om utökad anmälningsplikt är att underlätta för att Boverkets byggregler (2011:6) – Föreskrifter och allmänna råd, BBR, om utsläpp från byggnader med småskaliga fastbränsleanordningar, även uppfylls vid byte av eldstad.

I rapporten föreslås också införandet av en skrotningspremie. Regeringen har dock i remissmissivet framfört att den inte vill ha synpunkter på det förslag om skrotningspremie som Boverket presenterar då Regeringen har beslutat att inte gå vidare med den delen av Boverkets förslag.

Rapporten kan läsas i sin helhet på [Boverkets hemsida](#).

### Beredning

Ärendet har remitterats till Stadsledningskontoret, Exploateringsnämnden, Fastighetsnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB.

Exploateringsnämnden, Fastighetsnämnden och Stockholms Stadshus AB avstår från att svara på remissen.

### Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 10 april 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Enligt miljö- och hälsoskyddsnämndens redovisning för år 2016 uppfylls gränsvärdena för partiklar i Stockholm. Stadsledningskontoret konstaterar frågan om partikelutsläpp från vedeldning är inte särskilt hanterat i stadens miljöprogram. Inte desto mindre är det viktigt att söka effektiva sätt att begränsa utsläppen från ved- och pelletseldning. Stadsledningskontoret har inget att erinra mot Boverkets förslag, men vill samtidigt föreslå att Boverket även utreder ett alternativt förslag.

Detta är att föreskriva ett generellt förbud att byta till fastbränsleanordning som inte uppfyller gällande krav enligt BBR. Kontroll av förbudets efterlevnad görs av sotarna i samband med återkommande sotning av pannan eller eldstaden i bostaden. Detta förslag skulle innebära en mindre administrativ belastning för kommunerna.

## Miljö- och hälsoskyddsnämnden

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 10 april 2018 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

*Reservation* anfördes av Jonas Naddebo (C), Lars Jilmstad m.fl. (M) och Sabine Pettersson (L), *bilaga 1*.

*Ersätтарыttrande* gjordes av Ulrika Hoff (KD) som instämmer i förslag från Jonas Naddebo (C), Lars Jilmstad m.fl. (M) och Sabine Pettersson (L).

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 18 mars 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Åtgärder för att minska utsläppen av luftföroreningar från pannor och rumsvärmare kan ha stor betydelse för att medverka till att nå lokala miljö kvalitetsmål med avseende på Frisk luft (ett av de 16 miljö kvalitetsmål som riksdagen fastslog i slutet av 1990-talet).

I miljö kvalitetsmålet Frisk luft finns 10 preciseringar som gäller utsläpp/påverkan på miljö och hälsa av bensen, benso(a)pyren, butadien, formaldehyd, partiklar (PM 2,5), partiklar (PM 10), marknära ozon, ozonindex, kvävedioxid och korrosion. Flera av preciseringarna har direkt bäring på vedeldning.

Småskalig biobränsleeldning svarar för ungefär en tredjedel av den totala energianvändningen för uppvärmning och varmvatten i småhus i Sverige. Inom en period mellan 1998 – 2016 var antalet pannor som störst 2007 med 349 000 st. Antalet pannor har därefter minskat och uppgick 2016 till 265 000 st. Antalet rumsvärmare har inom samma period stigit från 966 000 st. 1998 till 1,8 miljoner st. 2016, d.v.s. en ökning med 93 procent.

Stockholms län är det län i Sverige som har flest antal eldstäder med ca 8000 pannor med fastbränsleeldning samt 311 072 st. lokaleldstäder enligt statistik från 2016. Inom Stockholms stad finns ca 100 000 eldstäder (uppgift från Storstockholms brandförsvaret) vilket innebär att ca 11 % av invånarna har någon form av fastbränsleeldad rumsvärmare. Majoriteten av vedeldställen i flerbostadshus utgörs av kakelugnar medan majoriteten av eldstäderna i bostadshus utgörs av öppna spisar vilket är sämst ur utsläppssynpunkt.

I den senaste rapporten om luftföroreningar i städer i Sverige (Forskning för renare luft - en sammanfattning av resultaten i Naturvårdsverkets forskningsprogram SCAC [Swedish Clean Air and Climate Research Program], publicerad i februari 2017) framkommer att utsläppen av skadliga ämnen från vedeldning och lokaltrafik utgör en högre hälsorisk än de långväga luftföroreningarna. Detta gäller i Stockholm, Göteborg och Umeå som varit fokusområden i denna forskning. Trots att långdistanstransporten utgör det dominerande bidraget till partikelhalter i svenska städer så talar det mesta för att lokala utsläpp av små primära partiklar (< 2.5 µm) från trafik och vedeldning har större betydelse när det gäller risk för ökad dödlighet. För de små partiklarna (< 2.5 µm) är utsläppen från vedeldning lika stora eller något större än de från vägtrafiken. För black carbon eller sot, där dieselfordon är en stor källa, är vägtrafiken en större källa än vedeldningen. Halterna av sot och ultrafina partiklar har dock minskat kraftigt de senaste 20 åren och halterna i gatunivå är numera nästan nere i samma nivå som den urbana bakgrunden.

Halterna av PM 2,5 är dock mycket låga i Stockholm ca 5 µg/kbm. Halterna i gatunivå och i urban bakgrund (taknivå på Torkel Knutssongatan) är nästan lika låga som den regionala bakgrunden i Norra Malma. Halterna är långt under miljö kvalitetsnormen som är 25 µg/kbm och ca hälften av miljö kvalitetsmålet som är 10 µg/kbm.

SLB:s undersökningar av bensopyren i Enskede visar inte på att vedeldning i Stockholm skulle vara något hälsoproblem. Däremot kan det lokalt vara en olägenhet om en granne eldar med dålig ved i en dålig panna. Det kan vara ett hälsoproblem, men även ett luktproblem som kan antas vara en olägenhet för människors hälsa och miljön. Men för de allra flesta stockholmare är vedeldning inget som helst problem. Även om det finns 100 000 eldstäder registrerade i Stockholm används dessa uppenbarligen inte alls eller endast sporadiskt.

Förvaltningen, som årligen handlägger något tiotal klagomåls-ärenden gällande vedeldning, anser att det är angeläget att arbeta med att minska de lokala utsläppen av små partiklar från både trafik och vedeldning. En del i arbetet kan vara att, enligt föreslagen regeländring, ställa krav inte bara vid nybyggnation eller nyinstallation utan även vid utbyte av anordningar för fastbränsleeldning. Detta så att dessa i möjligaste mån uppfyller gällande krav i syfte att minska utsläppen till luft. Det finns emellertid forskningsrapporter som visar att den största påverkan är inte vilken kamintyp man eldar i utan hur man eldar. Det kan därför vara tveksamt att införa ett förbud mot gamla kaminer och spisar, men eftersom en implementering av ekodesigndirektivet ändå ger anledning att skärpa regelverket har förvaltningen ingen erinran mot förslaget.

Detta påverkar dock inte förvaltningens hantering av klagomål på vedeldning eftersom förvaltningen även fortsättningsvis kommer att behöva utreda om det föreligger grund för att vidta ytterligare försiktighetsåtgärder eller förbud mot vedeldning i det enskilda fallet.

Förvaltningen anser mot bakgrund av det ovan anförda att föreslagna regeländringar i PBL i och för sig skulle bidra till en bättre regelefterlevnad och därmed bidra till lägre utsläpp. Att införa en anmälningsplikt enligt PBL vid byte av fastbränsle-anordning kommer dock medföra en ökad administrativ belastning för byggnadsnämnderna. Förvaltningen föreslår därför en alternativ lösning med ett generellt förbud som meddelas med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.

Förslaget innebär att det vid byte av fastbränsleanordning ska vara förbjudet att byta till en anordning som inte uppfyller gällande krav enligt BBR, och därmed i förlängningen även EU:s ekodesign-direktiv (2009/125/EG). Överträdelse av förbudet ska sanktioneras genom påförande av miljöstraffavgift. Kontroll av förbudets efterlevnad görs av sotarna i samband med återkommande sotning av pannan i bostaden. Vid överträdelse av förbudet ska sotarna anmäla detta till tillsynsmyndigheten, som då kan påföra inne-havaren av fastbränsleanordningen en miljöstraffavgift.

Förvaltningen anser att den lösning som föreslås av förvaltningen skulle medföra samma miljönytta som införande av anmälningsplikt enligt PBL, men att kostnaden för den i form av ökad administration skulle vara betydligt lägre eftersom sotarna ändå ska kontrollera eldstäder enligt föreskrivna intervaller och då kommer att se om en ny panna har installerats i strid mot förbudet. En administrativ åtgärd i form av en anmälan av sotarna till tillsynsmyndigheten behöver då bara vidtas i de fall en överträdelse har skett. För sådan anmälan bör sotarna kunna ta ut en administrationsavgift av fastighetsägaren. Lagstiftaren bör därför utreda om detta redan är möjligt eller om särskilt lagstöd för uttag av avgift i detta fall behöver tas fram.

Mot denna bakgrund föreslår förvaltningen i första hand att regeringen ska föreskriva ett generellt förbud att byta till fast-bränsleanordning som inte uppfyller gällande krav enligt BBR. Överträdelse av förbudet ska sanktioneras genom påförande av miljöstraffavgift. Kontroll av förbudets efterlevnad görs av sotarna i samband med återkommande sotning av pannan/eldstaden i bostaden. Vid överträdelse av förbudet ska sotarna anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

I andra hand tillstyrker miljöförvaltningen föreslagna regeländringar i rapporten.

## Stadsbyggnadsnämnden

**Stadsbyggnadsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 18 april 2018 följande.

1. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

*Reservation* anfördes av Joakim Larsson m.fl. (M), Björn Ljung (L) och Erik Slottner (KD), *bilaga 1*.

*Ersättaryttrande* gjordes av Christina Linderholm (C) som instämmer i förslag från Joakim Larsson m.fl. (M), Björn Ljung (L) och Erik Slottner (KD).

**Stadsbyggnadskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 26 mars 2018 har i huvudsak följande lydelse.

I dagsläget saknas system för att verifiera prestandan hos andrahandsprodukter. Fastbränsleanordningar, som i och för sig klarar kraven, kanske inte kommer att få infogas på grund av avsaknad av dokumentation. Om Boverkets förslag genomförs befarar stadsbyggnadskontoret att bränsleanordningar kan komma att installeras olovligen när en byggherre inte har möjlighet att upprätta godkänd dokumentation för en äldre, antikvariskt värdefull bränsleanordning.

Kontoret anser att det är angeläget att Boverket får i uppdrag att ta fram ett system för att verifiera prestandan hos äldre bränsle-anordningar ska kunna genomföras. Ett sådant system skulle ge byggherren möjlighet att bedöma om en bränsleanordning uppfyller den kravställda prestandan även för äldre anordningar. Systemet skulle kunna leda till att olovliga installationer är mindre sannolika.

Vidare kan nämnas att en utökad anmälningsplikt kommer med största sannolikhet innebära att kommunerna får handlägga fler ärenden.

## Reservationer m.m.

### Miljö- och hälsoskyddsämnden

*Reservation* anfördes av Jonas Naddebo (C), Lars Jilmstad m.fl. (M) och Sabine Pettersson (L) enligt följande.

1. Att nämnden beslutar att avslå förvaltningens förslag till beslut
2. Att därutöver anför följande

Boverkets uppdrag att lämna förslag på att säkerställa att existerande regler följs vid byte av fastbränslepannor och rumsvärmare har vållat en upphetsad debatt. Främst beroende av de konsekvenser som förslaget fått för alla de hundratusentals gamla vedspisar som finns i Sverige. Små klenoder som sprider hemtrevnad och värme, inte minst på landsbygden där de också utgör en viktig sekundär värmekälla och därutöver en del av beredskapen i händelse av kris och krig.

Boverkets utgångspunkt har varit att reglera den stora andrahandsmarknaden som finns av dessa produkter för att komma åt byten som inte bidrar till att byggnaden uppfyller de tekniska egenskapskraven för hälsa och miljö. Självklart är utgångspunkten viktig om att värmekällorna ska uppfylla gällande krav men samtidigt är det viktigt att det råder en sans och balans i en fråga som innefattar det kulturarv som alla hundratusentals existerande vedspisar utgör. I synnerhet när forskningsrapporter visar att den största påverkan inte är vilken kamintyp man eldar i utan hur man eldar. Föreslagna regelverk för kaminer och spisar vore en mycket ineffektiv metod och innebär i praktiken ett stopp för en fungerande återanvändning och andrahandsmarknad för vedspisar.

### Stadsbyggnadsnämnden

*Reservation* anfördes av Joakim Larsson m.fl. (M), Björn Ljung (L) och Erik Slottnér (KD) enligt följande.

1. Att stadsbyggnadsnämnden beslutar att delvis bifalla kontorets förslag till beslut
2. Att därutöver anför följande

Boverkets uppdrag att lämna förslag på att säkerställa att existerande regler följs vid byte av fastbränslepannor och rumsvärmare har vållat en upphetsad debatt. Främst beroende av de konsekvenser som förslaget fått för alla de hundratusentals gamla vedspisar som finns i Sverige. Små klenoder som sprider hemtrevnad och värme, inte minst på landsbygden där de också utgör en viktig sekundär värmekälla och därutöver en del av beredskapen i händelse av kris och krig.