

Trosa
2013-11-19

Swedisol AB
Villagatan 17A
619 35 Trosa

Conny Pettersson, vd
+46 705 94 62 10

Remissvar avseende lagpromemoria Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar

Sammanfattning

Swedisol förordar enhetliga krav för byggande. Men det är viktigt att fastslå att det inte är lågenergibyggnader som orsakar merkostnader, det är avsaknaden av rimliga krav i Boverkets byggregler och standardiserade lågenergiklasser som ger merkostnader. I avsaknad av detta tar ambitiösa kommuner, beställare och entreprenörer saken i egna händer och ställer egna krav eller upprättar egna standarder.

Lösningen är inte att förbjuda aktörer inom samhällsbyggnadssektorn att ta ansvar och verka för långsiktigt hållbart byggande, utan att se över regelverket så att det anpassas till de lösningar som redan nu är tekniskt och ekonomiskt möjliga att genomföra. Byggregler måste samtidigt vara tillräckligt flexibla för att möjliggöra initiativ till utveckling och framskridande.

Boverket har under september 2013 fått i uppdrag att se över och skärpa energikraven för byggnader. Ett arbete som ska redovisas den 2 juni 2014 och träda i kraft 1 januari 2015. Under hösten har SKL, Sveriges kommuner och landsting tagit fram en rekommendation för kommunernas kravställande som ska underlätta för både kommuner och byggbransch.

Krav som är mer långtgående än Boverkets byggregler förekommer hos både kommuner, privata beställare och hos byggentreprenörer. En klar majoritet av de byggentreprenörer som svarade i Byggravsutredningens enkätundersökning tillämpade själva högre krav än Boverkets byggregler vid eget byggande.

Syftet med lagen, att effektivisera byggprocessen, kommer inte att nås med en lagändring utan kan bäst uppnås med en anpassning av Boverkets byggregler till en nivå som redan idag är tekniskt och ekonomiskt genomförbar.

Eftersom ett sådant arbete redan har påbörjats anser vi att man ska invänta effekterna av de nya reglerna innan en lagstiftning diskuteras.

Swedisol kan inte tillstyrka promemorians förslag om:

- Att införa ett förbud mot kommunala särkrav.

Swedisol förordar:

- Att energikraven i Boverkets byggregler skärps.
- Att Boverkets byggregler utformas så att de möjliggör rationellt byggande och god energihushållning under byggnadens hela livslängd.
- Att ambitiösa kommuner ska ges möjlighet att ställa högre krav än Boverkets byggregler enligt två eller tre tydligt definierade lågenergiklasser.
- Att det bör finnas en större framförhållning och långsiktig inriktning på kommande förändringar i Boverkets byggregler.
- Att byggreglerna bör bidra till att driva utvecklingen framåt så att Svenska företag inom byggsektorn kan fortsätta att vara marknadsledande för energitjänster.

Beträffande underlaget för promemorians förslag

Swedisol vill återigen ta tillfället att rikta skarp kritik till delbetänkandet SOU 21012:86(Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler) som ligger till grund för promemorians förslag. Vi anser att frågeställningarna har hanterats mycket ensidigt och att man mycket bristfälligt har belyst varför kommunerna över huvud taget tillämpar särkrav.

Vi tar därför möjligheten att på nytt ge bakgrunden till vår kritik av utredningen vilken följer nedan.

Swedisol anser att utredningen har utelämnat den viktiga analysen av särkravens betydelse för det långsiktiga arbetet med en hållbar samhällsutveckling och därmed också missat att beakta direktiven om att lämna förslag som faktiskt stimulerar hållbart byggande.

Utredningen innehåller flera allvarliga brister som enligt Swedisols mening leder till felaktiga slutsatser. Detta gäller exempelvis den ofta upprepade slutsatsen om att byggkostnaderna skulle öka med 10-15 procent på grund av särkrav som framförallt gäller byggnaders energiprestanda. Swedisol menar att slutsatsen grundar sig på undermåliga ekonomiska analyser och vaga enkätundersökningar, som inte lever upp till de krav som kan ställas på en statlig utredning.

Swedisol kan också konstatera att utredningen har varit oenig och att flera av de tillförordnade experterna inte har ställt sig bakom utredningens ställningstagande.

Swedisol anser:

- Att utredningens underlag för ekonomiska bedömningar är undermåliga och inte kan ligga till grund för de slutsatser som dras.
- Att utredningens slutsatser som baseras på de utförda enkätundersökningarna måste anses som mycket osäkra och starkt kan ifrågasättas.
- Att byggkravsutredningen borde ha belyst de ekonomiska konsekvenserna av faktiska projekt och inte bara gjort teoretiska antaganden och enkätundersökningar.

Allmänt

Det råder en bred politisk enighet i både Sverige och EU om att det är viktigt med en effektivare energianvändning. Den svenska regeringens vision är tydlig. År 2050 ska inte Sverige ha några nettoutsläpp av växthusgaser. Därmed kan Sverige visa vägen för den omställning som är nödvändig runt om i världen.

När det gäller energianvändning i byggnader finns det sedan tidigare ett mål om att den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler ska minska. I förhållande till användningen 1995 är målet att den ska minska med 20 procent till år 2020 och med 50 procent till år 2050. Därtill har man beslutat att beroendet av fossila bränslen för energianvändningen i bebyggelsesektorn vara brutet år 2020, samtidigt som andelen förnybar energi ska öka kontinuerligt.

Byggsektorns aktörer har tydligt visat att det finns en stor vilja och en hög ambition att bidra till att de nationella målen förverkligas. Kunskap, material och teknik finns redan, och med ökade insatser inom forskning och utveckling, kan arbetet drivas på ännu mer. I förlängningen ger detta positiva effekter som ökade framgångar för svenska företag på en växande energimarknad och fler jobb.

Paradoxalt nog vill nu Bygghälsögruppen införa förbud och begränsningar, men inte mot att bygga resursslösande byggnader, utan mot energieffektivt byggande. Förslaget till lagstiftning kommer att riktas direkt mot kommuners ambitioner att bygga långsiktigt hållbart.

Angående förbud mot kommunala särkrav

I Sverige och i vår omvärld har klimatförändringar och långsiktigt hållbart resursutnyttjande länge varit prioriterade frågor. EU har lagt fram flera olika direktiv inom energiområdet som ställer höga krav på medlemsstaterna. Sveriges regering och riksdag har också själva satt ambitiösa mål för byggnaders energianvändning. Därför har kommuner, byggentreprenörer, beställare och andra aktörer i ökande utsträckning utnyttjat den kunskap och de material som gjort energieffektivt byggande tekniskt och ekonomiskt möjligt.

Många kommuner har bidragit till att driva utvecklingen framåt genom att ställa högre krav i olika projekt. Norra Djurgårdsstaden är ett exempel på hur Stockholms stad har tagit ett helhetsgrepp, inte bara på byggnaders energiprestanda utan på ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande.

Boverkets byggregler har inte följt med i utvecklingen och har därmed inte heller blivit normgivande i den omfattning som vore önskvärd. Att man i den 232 sidor långa Bygghälsögruppen nästan helt har förbisett orsaken till att kommuner och andra aktörer ställer krav som är mer ambitiösa än Boverkets byggregler är mycket märkligt.

Den i utredningen flitigt återopade enkätundersökningen visar tydligt att branschens aktörer anser att energikraven i byggreglerna är för lågt ställda, då en övervägande majoritet av byggbolagen anger att de tillämpar högre krav än Boverkets byggregler när det gäller byggnaders energiprestanda. Samma sak åskådliggjordes också tydligt i arbetet med det omarbetade direktivet om byggnaders energiprestanda, där en övervägande del av remissinstanserna angav att de ville se mer ambitiösa krav.

Swedisol anser:

- Att energikraven i Boverkets byggregler bör skärpas till en nivå som redan i dag är tekniskt och ekonomiskt möjlig.
- Att Boverkets byggregler bör utformas så att de möjliggör rationellt byggande och god energihushållning under byggnadens hela livslängd.

Klassningssystem för lågenergibygnader

Dagens regler för byggnaders energiprestanda är enligt Swedisols uppfattning i mycket liten omfattning utformade så att de driver utvecklingen av byggnadens energiprestanda framåt mot ett långsiktigt hållbart byggande.

Swedisols grundläggande syn på energikrav för byggnader är att de ska

- Säkerställa låg energianvändning.
- Avse byggnads utformning.
- Vara teknikneutrala och medge byte av uppvärmningssystem och energikällor.
- Ge förutsättningar för ett rationellt byggande
- Vara förutsägbara och meddelas i god tid.

Swedisol anser vidare att byggreglerna bör inkludera ett klassningssystem för byggnadens energiprestanda som går att kombinera med ett rationellt byggande.

Det finns flera exempel från övriga Europa, bland annat Danmark, Tyskland, Norge och Österrika, där klassningssystem för lågenergibygnader införts.

Danmark har sedan 2006 haft frivilliga lågenergiklasser, som definieras i byggreglerna som lågenergiklass 1 och lågenergiklass 2. Samtidigt som energiklasserna infördes aviserades att lågenergiklass 2 beräknades bli standard år 2010 och att lågenergiklass 1 skulle bli standard år 2015. Detta skapade efterfrågan på energisnålt byggande vilket har bidragit till att sänka kostnaderna. Samtidigt har de kommuner som velat bidra till minskad energianvändning kunnat ställa krav enligt någon av de högre energiklasserna.

Swedisol anser:

- Att det bör finnas möjlighet för ambitiösa kommuner att ställa högre krav än Boverkets byggregler enligt två eller tre tydligt definierade lågenergiklasser.
- Att det bör finnas en större framförhållning och långsiktig inriktning på kommande förändringar i Boverkets byggregler.
- Att byggreglerna bör bidra till att driva utvecklingen framåt så att Svenska företag inom byggsektorn kan fortsätta att vara marknadsledande för energitjänster.

Angående utredningens ekonomiska analyser

Byggkravsutredningens slutsatser avseende merkostnader till följd av särkrav bygger på två olika teoretiska kalkyler och tre olika enkätundersökningar, där utredningen har valt ut en att basera sina slutsatser på.

Utredningens teoretiska kalkyler

En av de teoretiska modellerna (från Boverkets rapport 2011:31) visar två teoretiska byggnader på olika orter och med olika uppvärmningssystem. Tre olika energiprestandanivåer för varje alternativ redovisas. Alternativ ett har den i remissen föreslagna NNE nivån, alternativ två har ett förbättrat klimatskal inklusive ventilation med värmeåtervinning och alternativ tre omfattar avloppsvärmeväxlare, solceller och solvärme.

Kostnadsberäkningarna för alternativ två och tre är mycket schablonmässiga och bristfälligt redovisade. För alternativ två saknas en redovisning av hur konstruktionen har förändrats jämfört med alternativ ett. Kostnaden för uppvärmningssystemen ligger på samma nivå i de olika fallen trots de skilda effektbehoven och analysen är schablonmässigt upprättad.

Utredningen åberopar dessutom en rapport från Agnieszka Zalejska-Jonsson. Även i denna rapport saknas en beräkning av kostnadsreduktioner för uppvärmningssystemet vid förbättrat klimatskal. Inga livscykelkostnader finns redovisade.

Det är välkänt att man vid uppförande av lågenergihus minskar värmeförlusterna genom ett bättre klimatskal samt genom värmeåtervinning på ventilationen. Dessa åtgärder kan ge högre produktionskostnader, men samtidigt innebär det minskade effektbehovet för uppvärmning att uppvärmningssystemet kan dimensioneras ner och kostnaderna för detta minska. Det är mycket anmärkningsvärt att man i utredningens underlag bara värderat ena sidan av kalkylen, dvs. de tillkommande kostnaderna, men helt utelämnat den andra sidan, dvs. kostnadssänkningarna. Lika självklart vore att inkludera en bedömning av livscykelkostnaderna i dessa teoretiska beräkningar.

Även om det saknas dokumentation om ekonomiska konsekvenserna från många projekt, så gäller det inte alla. Det finns i dag god information från faktiska projekt som exempelvis hos de kommunala bostadsbolagen Stångåstaden i Linköping och Falkenbergsbostäder. Även det privata bostadsbolaget ByggVesta bygger, liksom Falkenbergsbostäder, enbart lågenergihus av fastighetsekonomiska skäl. Sveriges största byggentreprenör Skanska ser heller inga merkostnader av att bygga till en nivå som ligger 50 procent under dagens byggregler och kan referera till ett stort antal genomförda projekt.

Utredningens enkätundersökningar

Swedisol har låtit Industrifakta¹ granska enkäterna till kommuner och byggbolag/byggherrar i anslutning till Byggkravsutredningen. De gör följande bedömningar av enkäterna och möjligheterna att dra tillförlitliga slutsatser om hur kommunernas särkrav påverkar byggkostnaderna:

¹ Industrifakta arbetar med att samla in, bearbeta och analysera kvalificerad marknadsinformation för strategiska beslut inom byggande, fastighetsförvaltning och energianvändning. Förutom konjunkturbevakning åt en rad branschorganisationer och företag gör vi marknadsutvärderingar av planerade byggprojekt, regionala tillväxtanalyser och olika typer av intervjuundersökningar. Industrifakta har även medverkat vid ett flertal statliga utredningar inom byggsektorn och genomför årligen flera egna större marknadsstudier med framtidsfokus.

- Endast 23 av totalt 116 kommuner anger att man tillämpar egna riktlinjer, vilket motsvarar mindre än 10 procent av hela populationen kommuner.
- 10 av de kommuner som tillämpar egna riktlinjer anser att detta leder till ökade byggkostnader medan 7 kommuner är osäkra.
- Den vanligaste orsaken som nämns för kostnadsökning är kraven på energihushållning, men man pekar även på en rad andra påverkande faktorer och det saknas uppgifter om hur dessa förhåller sig till varandra när det gäller kostnadseffekter.
- Totalt kan endast 10 av kommunerna bedöma genomsnittlig kostnadsökning och flertalet av dessa bedömningar finns i intervallet 0-5 procent .
- Endast två kommuner baserar sin bedömning på någon form av dokumenterat material. Detta innebär enligt vår uppfattning att det inte är möjligt att baserat på enkäten göra någon bedömning av kostnadsökningens storlek eller betydelsen av energihushållnings-krav med rimlig tillförlitlighet.
- Bland byggbolag/byggherrar bedömer totalt 70 av 79 att kommunernas särkrav har medfört högre byggkostnader.
- 52 av de intervjuade bedömer kostnadsökningen som mindre än 10 procent och merparten av övriga (16) att denna ligger i intervallet 11-20 procent.
- Av de intervjuade byggbolagen/byggherrarna är det endast 7 som baserar sin uppskattning på dokumenterat material.

Mot ovan bakgrund anser Industrifakta att man kan dra en relativt säker slutsats om att kommunernas särkrav i många fall har orsakat högre byggkostnader, men att det inte är möjligt att med rimlig säkerhet fastställa ökningens storlek eller i vilken omfattning krav avseende energihushållning har bidragit till denna. Förutom det mycket begränsade dokumenterade underlaget måste man också beakta att redovisade bedömningar grundas på ett okänt antal projekt i olika delar av landet och sannolikt med mycket skiftande förutsättningar när det gäller byggnadsutformning m.m.

Att luta sig mot dessa enkätundersökningar strider direkt mot regeringens bedömning av behovet av tillförlitligt underlag. Detta illustreras av beslutet om nära nollenergibyggnader i maj 2012, där regeringen uttryckte följande mening:

"Det finns i dag inte tillräckligt underlag för att ange en kvantifierad riktlinje för hur långtgående skärpning som skulle kunna bli aktuellt, utan detta ska bedömas på ett gediget underlag baserat på bl.a. utvärdering av befintliga lågenergibyggnader, vissa demonstrationsprojekt av nya energieffektiva byggnader, ekonomiska analyser m.m."

Nu finns risk att man gör precis tvärt emot regeringens uppfattning. I stället för att fatta beslut på gediget underlag, dras slutsatser baserat på teoretiska kalkyler som saknar helhetsbedömningar av kostnadsförändringar samt på de ovan nämnda vaga enkätundersökningarna.

Swedisol anser:

- Att utredningens underlag för ekonomiska bedömningar är undermåliga och inte kan ligga till grund för de slutsatser som dras.
- Att utredningens slutsatser som baseras på de utförda enkätundersökningarna måste anses som mycket osäkra och starkt kan ifrågasättas.
- Att byggkravsutredningen borde ha belyst de ekonomiska konsekvenserna av faktiska projekt och inte bara gjort teoretiska antaganden och enkätundersökningar.

Om Swedisol

Swedisol driver frågor av branschgemensam karaktär till nytta för medlemsföretag och andra intressenter. Vi är en aktiv remissinstans och opinionsbildare och företräder medlemmarna i kontakter med statliga och kommunala politiker, myndigheter, organisationer och företag. Vi följer samhällsbyggnadssektorns etiska regler.

Medlemmarna i Swedisol tillverkar och marknadsför isoleringsprodukter av mineralull. Produkterna används i första hand som skydd mot värme, brand, kyla och ljud. Det är viktiga produkter i byggprocessen som i hög grad bidrar till ett hållbart byggande och ett effektivt utnyttjande av våra energikällor. Vårt mål är att minimera eller helt ta bort behovet av köpt energi för uppvärmning av våra byggnader. Vi strävar efter att radikalt minska utsläpp av växthusgaser från byggnader och på så sätt minska klimatförändringen. Vår syn på energieffektivisering i byggnader är att alltid börja med en genomgång av klimatskärmen – det vill säga byggnadens tak, golv, väggar, fönster och dörrar. Klimatskärmen ska vara välisolerad och tät för att undvika onödiga värmeförluster.

Swedisol är medlem i Byggmateriåindustrierna och den europeiska branschorganisationen [Eurima](#). Vi samarbetar även med andra intresseorganisationer, nationellt såväl som internationellt.