



Riksrevisionens styrelses redogörelse om införandet av energideklarationer

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringen och de ansvariga myndigheterna har gett goda förutsättningar för att systemet med energideklarationer ska kunna främja energieffektiviseringar.

Granskningen visar att det svenska genomförandet av EG-direktivet med krav på energideklaration har blivit kraftigt försenat. Förseningen har medfört problem vid myndigheternas tillämpning av bestämmelserna, och systemet med energideklarationer har enligt Riksrevisionen blivit ineffektivt.

Granskningen visar på en oklar ansvarsfördelning mellan de statliga myndigheterna och frågor riskerar att hamna mellan stolarna. Det är vidare oklart vilken myndighet som har ansvar för att stödja kommunerna i deras tillsyn.

Det främsta syftet med energideklarationerna är att främja fastighetsägarnas investeringar i energieffektiviserande åtgärder. Riksrevisionens granskning visar dock att nästan hälften av samtliga energideklarationer inte innehåller några rekommendationer om åtgärder för att energieffektivisera byggnaderna. Det är således få råd som fastighetsägarna får för sina pengar. Kvaliteten på energideklarationerna varierar också stort.

Styrelsen menar att det bör vara en prioriterad uppgift för regeringen att se till att EG-direktiv implementeras i tid och att myndigheterna ges förutsättningar att klargöra hur regelverket bör tillämpas. Styrelsen anser att regeringen bör se över det regelverk som styr tillämpningen av systemet med energideklarationer och att regeringen bör vidta de övriga åtgärder som behövs för att effektivisera verksamheten och säkerställa energideklarationernas kvalitet. Styrelsen menar vidare att regeringen bör utveckla sin uppföljning inom området bl.a. i syfte att kunna återrapportera till riksdagen om vilka effekter statens insatser haft för målet att energieffektivisera bebyggelsen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Riksrevisionens revisionsfrågor.....	6
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	6
Riksrevisionens rekommendationer.....	10
Styrelsens överväganden	11

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 1 september 2009

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd) och Agneta Lundberg (s).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om regeringen och de ansvariga myndigheterna har gett goda förutsättningar för att systemet med energideklarationer ska kunna främja energieffektiviseringar. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Energideklarationer - få råd för pengar* (RiR 2009:4). Rapporten publicerades den 7 maj 2009.

Bakgrund

Från och med januari 2009 ska de flesta större byggnader och alla egna hem som säljs vara energideklarerade. Kravet på energideklarationer i Sverige är en del av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda. Målet med direktivet är att främja en förbättring av byggnaders energiprestanda. Samtidigt ska hänsyn tas till utomhusklimat, lokala förhållanden och krav på inomhusklimat och kostnadseffektivitet.

Den senaste tidpunkten för medlemsstaterna att genomföra direktivet om byggnaders energiprestanda i nationell lagstiftning var den 4 januari 2006. Direktivet genomfördes i svensk lagstiftning genom nio svenska författningar. Huvuddelen, främst lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, genomfördes den 1 oktober 2006. Det var mer än ett halvår efter den av EU beslutade sista genomförandetidpunkten.

Medlemsstaterna får dock enligt direktivet ”på grund av bristande tillgång på kvalificerade och/eller auktoriserade experter” ta ytterligare tre år på sig för att fullt ut tillämpa direktivets bestämmelser om bl.a. energideklarationer. Sverige har utnyttjat denna frist, vilken gick ut den 4 januari 2009.

Energideklarationen är ett styrmedel som ska främja en minskning av byggnaders energianvändning. Vid upprättandet av en energideklaration ska fastighetsägaren anlita en oberoende energiexpert. Experten ska få grundläggande uppgifter om byggnaden och dess energiförbrukning av fastighetsägaren. Utifrån dessa uppgifter ska experten bedöma om en besiktning bör genomföras. I de fall byggnaden har energibesparingspotential ska experten lämna förslag på kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder. Fastighetsägaren ska genom att få förslag på sådana åtgärder bli mer benägen att investera för att förbättra byggnadens energieffektivitet.

Riksdagen har beslutat om övergripande mål för energieffektiviseringen i byggnadsbeståndet. År 2006 antogs ett nytt delmål för energieffektivisering i bebyggelsen under miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*¹. ”Den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler minskar. Minskningen bör vara 20 % till år 2020 och 50 % till år 2050 i förhållande till

¹ Bet. 2005/06:BoU9, rskr. 2005/06:365.

användningen 1995. Till år 2020 ska beroendet av fossila bränslen för energianvändningen i bebyggelsesektorn vara brutet, samtidigt som andelen förnybar energi ökar kontinuerligt.”

Roller och ansvarsfördelning

Inom Regeringskansliet är det främst Näringsdepartementet och Miljödepartementet som berörs av direktivet om energideklARATIONER. Näringsdepartementet har ansvar för genomförande och tillämpning av direktivet om byggnaders energiprestanda och ansvarar för styrningen av Statens energimyndighet. Miljödepartementet ansvarar för styrningen av Boverket.

Boverket ansvarar i fråga om energideklARATIONER för att utfärda närmare föreskrifter om upprättande av energideklARATIONER, undantag från deklARATIONSSKYLDIGHETEN, besiktning, innehållet i och hur byggnadernas energiprestanda ska anges i energideklARATIONERNA samt hur dessa ska göras tillgängliga för allmänheten i vissa slags byggnader. Vidare får Boverket meddela närmare föreskrifter om krav på bl.a. energiexperternas kompetens. Myndigheten ska också föra ett register över deklARATIONERNA.

Boverket är den enda myndighet som har ett särskilt anslag för energideklARATIONERNA. Åren 2005 - 2008 var anslaget 15 miljoner kronor per år, och 2009 uppgick det till 9 miljoner kronor.

Styrelsen för ackreditering och kontroll (Swedac) ansvarar för ackreditering av certifieringsorgan, som i sin tur certifierar att energiexperter har kompetens att upprätta energideklARATIONER. Dessutom ansvarar Swedac för ackreditering av de kontrollorgan som experterna är verksamma i. Vidare utövar Swedac tillsyn över de ackrediterade kontrollorganen och certifieringsorganen. Swedacs verksamhet med energideklARATIONERNA ska vara självfinansierande genom avgifter från de företag som ackrediteras.

Statens energimyndighet är förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Energimyndigheten har dock inte tilldelats något specifikt ansvar för energideklARATIONERNA, med undantag för att Boverket ska höra Energimyndigheten före meddelande av föreskrifter om bl.a. hur byggnadernas energiprestanda ska anges i deklARATIONERNA.

Kommunerna ska utöva tillsyn över att ägare av större specialbyggnader och byggnader som upplåts med nyttjanderätt (bl.a. flerbostadshus) håller intyg om att deklARATIONER upprättats tillgängliga på en väl synlig plats. Denna tillsyn ska säkerställa att energideklARATIONER upprättas för de aktuella byggnaderna. Kommunerna får vid behov meddela förelägganden om att hålla intyg om deklARATIONER upprättats tillgängliga på en väl synlig plats. Sådana förelägganden får förenas med vite. Krav på tillsyn över att småhusägare upprättar en deklARATION inför försäljning av sina fastigheter finns inte. Vid försäljning av ett småhus har det bedömts att köparens efterfrågan ska vara ett tillräckligt incitament för att upprätta en deklARATION.

Av ca 350 000 deklARATIONSPLIKTIGA byggnader i Sverige var det ca 50 000 som hade deklarerats vid utgången av 2008. Från och med januari 2009 till-

kommer ca 50 000 enfamiljshus som säljs och nybyggnationer som ska deklarerar per år.

Utgifter för fastighetsägarna

Boverket har uppskattat att fastighetsägarnas utgifter för energideklARATIONERNA är betydande – ca 700 miljoner kronor per år. Skattningen bygger på att 350 000 kommersiella och offentliga byggnader ska energideklarerar under en tioårsperiod och att i genomsnitt 50 000 egna hem och nya byggnader ska deklarerar per år. Snittpriset för att upprätta en energideklARATION är enligt Boverket följande för olika byggnadstyper: flerbostadshus: 7 000—15 000 kr, lokalbyggnader: 10 000—20 000 kr och småhus: 4 000—6 000 kr.

Riksrevisionens revisionsfrågor

Riksrevisionens granskning syftar till att bedöma om regeringen och de ansvariga myndigheterna har gett goda förutsättningar för att systemet med energideklARATIONER ska kunna främja energieffektiviseringar. Granskningen ska även ge underlag för att bedöma om myndigheternas tillämpning av regelverket styr mot de övergripande målen på området. Riksrevisionen har formulerat följande två revisionsfrågor:

- Har regeringen och myndigheterna gett goda förutsättningar för att uppnå syftet med lagstiftningen om energideklARATIONER?
- Finns det väsentliga problem i myndigheternas tillämpning av lagstiftningen om energideklARATIONER, och i så fall vilka?

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionens sammanfattande slutsats från granskningen är att regeringen och de ansvariga myndigheterna inte har gett tillräckligt goda förutsättningar för att syftet med energideklARATIONERNA ska uppnås. Väsentliga problem med myndigheternas tillämpning av lagstiftningen har också framkommit i granskningen.

Oklarheter beträffande besiktning och åtgärdsförslag

Riksrevisionen har funnit att det i dag finns oklarheter i den svenska lagstiftningen om såväl besiktningsbegreppet som när en byggnad behöver besiktigas. Det är också oklart när energiexperterna ska lämna åtgärdsförslag. Oklarheterna finns i såväl lagen och förordningen som Boverkets föreskrifter om energideklARATIONER.

EnergideklARATIONERNAS kvalitet och priset för att upprätta en deklARATION påverkas enligt Riksrevisionen av om en besiktning har gjorts. En besiktning kan vara nödvändig för att en energiexpert ska kunna kontrollera fastighetsägarens uppgifter om byggnadens energiförbrukning och för att kunna bedöma

vilka specifika åtgärdsförslag som är kostnadseffektiva. Samtidigt kan en deklaration med besiktning antas vara dyrare än en deklaration utan besiktning.

Det främsta syftet med energideklarationerna är att främja fastighetsägarnas investeringar i energieffektiviserande åtgärder. Riksrevisionens granskning visar dock att nästan hälften av samtliga energideklarationer (48 procent), inte innehåller några rekommendationer om åtgärder för att energieffektivisera byggnaderna. Det är således få råd som fastighetsägarna får för sina pengar.

I 25 procent, dvs. en fjärdedel av samtliga energideklarationer, har byggnaden därtill besiktigats men utan att experten har lämnat några åtgärdsförslag. Riksrevisionen har vidare funnit att i 7 procent av deklarationerna har rekommendationer om energieffektiviserande åtgärder lämnats trots att byggnaden inte har besiktigats. Detta strider direkt mot de gällande förordningen om energideklarationer. I båda dessa fall, som tillsammans uppgår till 32 procent av deklarationerna, ifrågasätter Riksrevisionen fastighetsägarnas nytta av deklarationerna i förhållande till det pris som de får betala för dem.

Riksrevisionen konstaterar att de problem som uppstått till följd av bl.a. otydligheter i lagstiftningen angående besiktningar har varit kända under en längre tid. Trots detta har varken regeringen eller Boverket agerat för att förtydliga regelverket.

Förseningar i genomförande och tillämpning

Den svenska lagstiftningen om energideklarationer grundas på EG-direktivet om byggnaders energiprestanda. Granskningen visar att det svenska genomförandet av direktivet har blivit kraftigt försenat. Enligt Riksrevisionen har den långdragna lagstiftningsprocessen fört med sig att tiden för att bygga upp systemet med energideklarationer varit kort. Det har därför blivit svårt att hinna med att deklarera alla de byggnader som kommit att omfattas av bestämmelserna. Förseningarna i direktivets genomförande har enligt Riksrevisionen lett till att otydligheter i regelverket inte uppmärksamats eller åtgärdas. Det har medfört olika problem vid myndigheternas tillämpning av bestämmelserna och kan bl.a. ha bidragit till att så få energideklarationer innehåller åtgärdsförslag. Systemet blir därmed enligt Riksrevisionen ineffektivt.

Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen inte har formulerat hur energideklarationerna ska bidra till att uppfylla det av riksdagen fastställda övergripande målet för energieffektivisering i byggnadsbeståndet. Regeringen har inte brutit ned målet till uppföljningsbara mål för energideklarationerna.

Oklar ansvarsfördelning

Riksrevisionen noterar i granskningen att regeringen inte har gett någon myndighet det övergripande ansvaret för systemet med energideklarationer. Ett flertal myndigheter och departement har samtidigt avgränsade ansvarsområ-

den inom energideklarationssystemet. Detta kan enligt Riksrevisionen medföra en risk för att systemövergripande problem i dag faller mellan stolarna.

Det är enligt Riksrevisionen också oklart vilken myndighet som har ansvar för att stödja kommunerna i deras tillsyn. Boverket anser att man inte har något formellt ansvar för detta, även om myndigheten i praktiken bedriver viss stödjande verksamhet. Boverket anger i stället att det troligtvis är länsstyrelserna som formellt har den stödjande uppgiften.

Utan någon formellt ansvarig myndighet som ska stödja kommunerna i deras tillsyn finns det enligt Riksrevisionen en risk för att såväl myndigheterna som kommunerna nedprioriterar den verksamheten. Det finns därmed även en risk för omotiverade skillnader i kommunernas tillsyn.

Energideklarationssystemet överlappar andra styrmedel

Granskningen visar att energideklarationerna hittills inte har samordnats med andra statliga styrmedel. En sådan samordning skulle enligt Riksrevisionen kunna öka energieffektiviseringen i det befintliga byggnadsbeståndet. Energideklarationerna saknar i dag direkt koppling till vilka statliga bidrag och skattelättnader som fastighetsägarna kan beviljas om de genomför olika energieffektiviserande åtgärder. Bristerna i samordning mellan energideklarationerna och andra statliga styrmedel kan enligt Riksrevisionen leda till suboptimering av de samlade statliga insatserna.

Riksrevisionen noterar samtidigt att regeringen i propositionen *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi* (prop. 2008/09:163) våren 2009 föreslagit en samordning mellan energideklarationerna och en föreslagen webbaserad informations- och rådgivningsportal samt ROT-avdraget.

Certifierings- och ackrediteringssystemet uppfyller inte sitt syfte

Riksrevisionen konstaterar att Sverige har ett, i jämförelse med andra medlemsstater inom EU, komplicerat system för att säkerställa energiexperternas oberoende och kompetens. Systemet bygger på att Swedac ackrediterar certifieringsorgan för experter och de kontrollorgan som experterna är verksamma i. Den svenska lagstiftningen går längre än direktivets minimikrav genom kraven på certifiering och ackreditering. Direktivet ställer endast krav på att deklARATIONERNA ska utföras på ett oberoende sätt av kvalificerade och/eller auktoriserade experter.

Riksrevisionens bearbetning av data från Boverket indikerar dock att det trots kraven på certifiering och ackreditering finns problem med systemet och deklARATIONERNAS kvalitet. Ingen myndighet genomför systematiska kontroller av innehållet i energideklarationerna. Det finns även tecken på brister i vissa experters oberoende gentemot fastighetsägare och att vissa experter säljer andra produkter i samband med att energideklarationerna upprättas.

Bristande uppföljning

Granskningen visar att det inte sker någon återkommande uppföljning av energideklarationernas innehåll och systemets funktion. Vid införandet av energideklarationerna gjorde Boverket visserligen två begränsade undersökningar av fastighetsägarnas kunskap om och attityder till lagstiftningen. I undersökningarna frågade myndigheten även om fastighetsägarnas avsikter att genomföra förbättringsåtgärder. Regeringen har därtill gett Boverket i uppdrag att under 2009 bl.a. utvärdera hur de administrativa rutiner som införts i systemet med energideklarationer fungerar utifrån fastighetsägares och brukarnas perspektiv. Boverket ska också följa upp om fastighetsägare har genomfört eller planerar att genomföra de åtgärder som föreslagits i energideklarationerna. Det finns däremot ingen statlig aktör som regelbundet har följt upp och analyserat vilka investeringar som kommer till stånd efter att energideklarationerna har genomförts och vilka energibesparande effekter de haft.

Bristen på uppföljning har enligt Riksrevisionen bidragit till att varken regeringen eller någon myndighet har överblick över hur systemet med energideklarationer har utvecklats. Regeringen saknar därmed den information som behövs för att analysera energideklarationernas nytta. Boverkets register över energideklarationer har svagheter som försvårar uppföljning av vilka åtgärdsförslag som lämnas. Ingen statlig aktör följer heller upp vilka utgifter fastighetsägarna har för att upprätta energideklarationer och för att genomföra de energibesparande investeringarna.

Kommunerna har uppmanats att inte utöva tillsyn

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att Sveriges försenade genomförande av EG-direktivet har lett till att få byggnader har deklarerats inom den tidsgräns som EU har fastställt. Förseningen har bl.a. inneburit att Sveriges kommuner och landsting med regeringens goda minne uppmanat kommunerna att inte utöva den lagstadgade tillsynen av energideklarationerna. Regeringen har därmed medverkat till att Sveriges Kommuner och Landsting uppmanar kommunerna att inte följa den lag som riksdagen beslutat. Detta kan enligt Riksrevisionen undergräva systemets legitimitet.

Planerad förändring av EG-direktivet

EU-kommissionen har föreslagit att direktivet om byggnaders energiprestanda ska omarbetas. Förhandlingarna är planerade till hösten 2009. Att direktivet ska omförhandlas borde dock enligt Riksrevisionen inte hindra regeringen och myndigheterna från att börja följa upp och utvärdera energideklarationernas nuvarande funktionssätt och effekter. Sådan uppföljning och utvärdering kan underlätta när det omförhandlade direktivet ska genomföras och tillämpas i Sverige. Informationen kan även utgöra ett underlag i de kommande förhandlingarna om förändringar av direktivet.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

- Se till att EG-direktiv genomförs i tid. Förseningar i genomförandet kan medföra att regelverket tillämpas på ett förhastat och ogenomtänkt sätt. Detta kan leda till bristande legitimitet och effektivitet i tillämpningen.
- Förtydliga och förenkla regelverket i alla led (lagen, förordningen och föreskrifterna) så att de blir inbördes konsekventa.
- Formulera uppföljningsbara delmål för energideklarationerna utifrån riksdagens mål för energieffektivisering i bebyggelsen, och förtydliga ansvarsfördelningen på området. Peka ut en centralt ansvarig myndighet för energideklarationerna. Ge den myndigheten i uppgift att stödja kommunernas tillsyn så att den blir likformig över hela landet.
- Se till att energideklarationerna samordnas med andra insatser, t.ex. olika stöd och statligt finansierade kommunala energi- och klimatrådgivare.
- Säkerställ deklarationernas kvalitet och experternas oberoende. Ge även den centralt ansvariga myndigheten i uppdrag att regelbundet följa upp deklarationernas kvalitet och hur mycket besparingar de leder till samt fastighetsägarnas utgifter för energideklarationer och investeringar. Använd de befintliga medel som finns för uppföljning av energianvändning.

Riksrevisionens rekommendationer till Boverket

- Förtydliga föreskrifterna och de allmänna råden vad avser besiktning och åtgärdsförslag.
- Se till att registret för energideklarationer kan användas för att få uppgifter och underlag för uppföljning och utvärdering av energideklarationernas effekter på energianvändning. Följ upp vilka rekommendationer som får genomslag hos fastighetsägarna.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen har redovisat i rapporten *Energideklarationer - få råd för pengarna* (RiR 2009:4) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen vill i anslutning till detta anföra följande.

Granskningen visar att det svenska genomförandet av EG-direktivet med krav på energideklaration har blivit kraftigt försenat. Enligt Riksrevisionen har den långdragna lagstiftningsprocessen fört med sig att tiden för att bygga upp systemet med energideklarationer varit kort och det har blivit svårt att hinna med att deklarerat alla de byggnader som kommit att omfattas av bestämmelserna. Förseningarna i direktivets genomförande har enligt Riksrevisionen också lett till flera otydligheter i regelverket som inte har uppmärksamats eller åtgärdats. Otydligheterna har medfört problem vid myndigheternas tillämpning av bestämmelserna, och energideklarationssystemet har blivit ineffektivt.

Granskningen visar vidare oklarheter när det gäller vilken myndighet som har ansvar att stödja kommunerna i den tillsyn som de ska svara för. Regeringen har inte heller gett någon myndighet det övergripande ansvaret för systemet med energideklarationer, och det finns enligt Riksrevisionen en risk att systemövergripande frågor faller mellan stolarna.

Styrelsen menar att det bör vara en prioriterad uppgift för regeringen att se till att EG-direktiv implementeras i tid och att myndigheterna ges förutsättningar att klargöra hur regelverket bör tillämpas. Enligt Riksrevisionen har det sena införandet medfört problem med kvaliteten i de energideklarationer som upprättats och olika bedömningar när det gäller de åtgärdsförslag som ska lämnas. Detta anser styrelsen vara allvarligt då det innebär att fastighetsägare riskerar att behandlas olika beroende på var i landet man bor.

Det främsta syftet med energideklarationerna är att främja fastighetsägarnas investeringar i energieffektiviserande åtgärder. Riksrevisionens granskning visar dock att nästan hälften av samtliga energideklarationer inte innehåller några rekommendationer om åtgärder för att energieffektivisera byggnaderna. Det är således flera fastighetsägare som inte får några råd. Det har vidare framgått av Riksrevisionens granskning att systemet också är kostsamt för fastighetsägare. Det är därför enligt styrelsen ett rimligt krav att fastighetsägarna så långt möjligt behandlas lika och att de får valuta för sina pengar.

Styrelsen anser sammanfattningsvis att regeringen bör se över det regelverk som styr tillämpningen av systemet med energideklarationer och att regeringen bör vidta de övriga åtgärder som behövs för att effektivisera verksamheten och säkerställa energideklarationernas kvalitet. Styrelsen menar vidare att regeringen bör utveckla sin uppföljning inom området bl.a. i syfte att kunna återskoppla till riksdagen om vilka effekter statens insatser haft för målet att energieffektivisera bebyggelsen. Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.