

Motion till riksdagen 2011/12:C13

av Jan Lindholm m.fl. (MP)
med anledning av skr. 2011/12:131

Vägen till nära-nollenergibyggnader

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det fortsatta arbetet med nära-nollenergibyggnader skulle underlättas om regeringen håller sig till samma definitioner som direktivet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att redan med denna behandling sända en tydlig signal till branschen att en tolkning av begreppet nära-nollenergibyggnader kommer att ligga i närheten av begreppet ”passivhusstandard” som branschen själv har utvecklat.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om minskat krångel för byggbranschen.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en närmare analys av konsekvenserna av kravet på att framtida regeländringar ska vara fastighetsekonomiskt motiverade.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ge Energimyndigheten i uppdrag att bedöma vilken faktor som bör användas för att vikta energi från olika sorters energikällor vid beräkning av primärenergi.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utreda graden av primärenergi i de energislag som kan komma i fråga för bruk i byggnader.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen snarast bör ge Boverket i uppdrag att revidera regelverket så att det inte styr mot användning av el för uppvärmning.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att byggnaders energiegenskaper bör ligga till grund vid en översyn av byggreglerna.

Fel! Okänt namn på

Inledning

Klimatberedningen (SOU 2008:24) underströk i mars 2008 betydelsen av att minska den samlade nivån på energianvändningen i bostäder och lokaler för att nå långtgående klimatmål. Beredningen påminde om att byggnader har lång livslängd och att byggnation därmed låser hur energiefterfrågan i sektorn kommer att se ut under lång tid. Detta påverkar i sin tur den samlade energianvändningen i landet och förutsättningarna för att långtgående klimatmål ska kunna nås, enligt beredningen. Därför är styrmedel som främjar att det byggs energisnåla hus vid nybyggnation särskilt betydelsefulla. Beredningen underströk de stora möjligheter som då fanns att i nyproduktion bygga betydligt energisnålare hus än vad som då byggdes. Beredningen förklarade att energieffektivisering i byggsektorn är av stor betydelse för att uppnå klimatmål på ett kostnadseffektivt sätt. Också priser på förnybar energi kommer att stiga när användningen av fossila bränslen begränsas, och minskad energianvändning i bostadssektorn påverkar även behovet av åtgärder inom EU:s handelsystem. Beredningen hänvisade också till handlingsplanen för effektivare energianvändning (SOU 2008:25).¹

Detta utförliga referat syftar till att markera Klimatberedningens målnivå för fyra år sedan. Den föreliggande skrivelsen kan ses som en lägesrapport för ett av beredningens förslag. Skrivelsen skulle kunna sammanfattas som att regeringen anser det rimligt att ställa rimliga krav på att rimliga mål ska nås med rimliga åtgärder – men ingenting behöver göras just nu. Mycket tydligare än så är nämligen inte regeringen.

Skrivelsens låga ambitionsnivå blir därmed en illustration av förfallet i regeringens klimatpolitik. I stället för passivhus får vi passiv politik. Med regeringens politik kommer nya byggnader att i onödan elda för kråkorna i decennier framöver.

Skrivelsen tycks alltså inte ha föranletts av klimatpolitiska ambitioner, utan av ett EU-direktiv. Skrivelsen blir därmed också en illustration av att regeringens miljöpolitik allt mer har reducerats till det som EU-medlemskapet tvingar oss till.

Direktivets definitioner och regeringens förvrängningar

Regeringens skrivelse om vägen till nära-nollenergibyggnader utgör en viktig del i arbetet med att tolka Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda för tillämpning i Sverige. En annan del av

¹ Svensk klimatpolitik, betänkande av Klimatberedningen, 2008:24 s. 323–327.

detta arbete har regeringen valt att behandla i proposition 2011/12:120 om effektiva energideklarationer.

EU:s avsikt är att unionen på mycket kort tid ska gå från ett byggande där energieffektivitet varit en fråga om byggkostnader till att bli en klimatfråga. Ambitionen är ett nära-nollenergibyggande.

Inledningsvis vill vi lyfta fram några av de tydliga signaler som finns i det aktuella direktivet men som inte tycks ha nått fram till regeringen.

I artikel två om definitioner förtydligas en nära-nollenergibyggnad som ”en byggnad som har mycket hög energiprestand nära-nollmängden eller den mycket låga mängden energi som krävs bör i mycket hög grad tillföras i form av energi från förnybara energikällor, inklusive energi från förnybara energikällor som produceras på plats, eller i närheten”.

I samma artikel punkt fem definieras begreppet primärenergi som ”energi från förnybara och icke-förnybara energikällor som inte har genomgått någon omvandling” (vår betoning).

I punkt sex i samma artikel definieras slutligen energi från förnybara energikällor som ”energi från förnybara, icke-fossila energikällor, nämligen vindenergi, solenergi, aerotermisk energi (luftvärme), geotermisk energi, hydrotermisk energi (vattenvärme) och havsenergi, vattenkraft, biomassa, deponigas, gas från avloppsreningsverk samt biogas”.

Enligt vår uppfattning har regeringen inte tagit till sig dessa grundläggande definitioner när man arbetat med frågan. Regeringens formulering att det ”inte är självklart att se dagens högsta tillåtna nivåer för energianvändning som liktydigt med direktivets begrepp ’mycket hög energiprestanda’, åtminstone inte för alla kategorier byggnader eller klimatzoner”, lägger an tonen för regeringens låga ambitioner med detta direktiv (s. 10–11). Regeringen vill alltså inte driva på utvecklingen mot byggnader med ingen eller mycket låg användning av primärenergi, energi som inte har genomgått någon omvandling. Regeringen förvränger direktivet och förhalar åtgärder för att genomföra direktivets krav.

Likaså menar vi att regeringens slutsats ”att de befintliga byggreglerna beaktar primärenergiaspekter och att det genom dem finns möjligheter att redovisa primärenergiaspekter i enlighet med det krav om numerisk indikator för primärenergi som ställs i direktivet”, inte tar hänsyn till de definitioner som direktivet använder. Därmed förloras en hel del av poängen.

Vi anser att det skulle vara en fördel om regeringen i det fortsatta arbetet håller sig till samma definitioner som direktivet. Det skulle underlätta för parterna, bland annat kommunerna och byggbranschen.

Passivhus som framtida standard

Regeringen menar att trots den kompletterande information man fått sig till del genom remissinstanserna med bland annat många exempel på energieffektiva byggnader att det inte finns underlag för att nu slå fast vad nära-nollenergi ska innebära i Sverige år 2021. Regeringen skyller alltså nu, fyra år

Fel! Okänt namn på

efter Klimatberedningens förslag, på att det ”inte finns tillräckligt underlag i dag för att kunna säga hur långtgående skärpningar som är motiverade att göra”. Frågan ställer sig osökt: varför har inte regeringen under dessa år tagit fram detta underlag. En vidare fråga är: vad har regeringen för planer att ta fram det underlag den behöver? Svaret lyser med sin frånvaro i skrivelsen. Det ligger nära till hands att misstänka att regeringen, om den sitter kvar, kommer att vara lika obenägen att skärpa kraven om fyra år.

Miljöpartiet anser att förutsägbarhet och transparens är två av de viktigaste grunderna när ny politik utformas. När vi nu kan konstatera att byggindustrin ser stora svårigheter med att tolka hur regelverket kan komma att förändras framöver, menar vi att det är ett problem skapat av regeringen.

Sveriges tekniska forskningsinstitut (SP) redovisar att flertalet förhållanden som regeringen ser som problem snarast blir mindre problematiska med byggande av hus med mycket låg energiförbrukning än tvärt om, enligt den tioåriga studie det genomfört.

Att det är betydligt svårare att ange regler för hur krav på befintlig bebyggelse kan komma att utvecklas borde inte hindra regeringen från att ge branschen klara signaler om hur man förväntar sig att utvecklingen för nyproduktion borde se ut. ”Rimliga” ambitioner blir i det sammanhanget väl luddigt.

Miljöpartiet bedömer att det finns ett tillräckligt stabilt underlag för att redan idag slå fast att tolkningen av nära-nollenergibyggnader från 2020 kommer att ligga mycket nära det som branschen själv utvecklat under beteckningen ”passivhus”. En sådan signal från regeringens sida är tillräckligt tydlig för att underlätta branschens utvecklingsarbete. Någon exakt siffra för energiförbrukning 2020 menar vi inte är nödvändig att slå fast i detta läge. En signal om passivhusstandard i dag skapar den förutsägbarhet Miljöpartiet anser att branschen har rätt att förvänta sig av lagstiftningsarbetet. Det skulle därmed underlätta för riksdagen att 2015 ta ett tufft beslut som uppfyller såväl direktivets krav som högre klimatambitioner.

Minskat krångel med tuffare nationella regler

Trots en massiv reaktion från remissinstanserna – 49 stycken gör tydliga ställningstaganden – och tunga argument vill regeringen inte nu gå vidare med krav på mer långtgående energieffektivisering i nybyggnation.

Branschen redovisar att man redan idag bygger väl fungerande byggnader med en energiförbrukning runt hälften av vad dagens regelverk tillåter.

Flera kommuner, otåliga med regeringens passivitet, har gått framåt på egen hand och ställt betydligt tuffare krav än de som nu gäller för energiförbrukningen vid nybyggnation. De kommunala kraven är olika till utformning och nivå. Att kommuner går före är i sig mycket positivt, men det skapar samtidigt ett lapptäcke av regler över landet. Olika regler riskerar hämma byggföretagens produktutveckling, lönsamhet och vilja att bygga. Ledande kommuner samt företag inom bygg- och fastighetsbranschen vill bygga effektivare. De föreslår att nivåerna för energieffektivitet skärps och därmed blir

mer enhetliga över landet. Ambitiösa och tydliga riktlinjer stimulerar fram teknik- och produktutveckling. Vid tuffare gemensamma nationella regler skulle inte lika många klimatambitiösa kommuner känna behovet av att gå framåt på egen hand. Tuffare gemensamma nationella regler skulle därmed kunna minska krånglet för byggbranschen. Regeringen har missat chansen att minska krångel.

Onödig begränsning till det som är fastighetsekonomiskt motiverat

Regeringen upprepar flera gånger att skärpningar som görs ska vara ”miljömässigt, fastighetsekonomiskt och samhällsekonomiskt motiverade”. Kontentan är att regeringen villkorar en central del av sin klimatpolitik med att kraven ska vara fastighetsekonomiskt motiverade.

Detta kan ifrågasättas redan av principiella skäl. Sternrapporten har till exempel belyst problemet med val av kalkylränta. Den kalkylränta som är lämplig vid långsiktiga klimatrelaterade investeringar behöver inte vara den ränta som byggföretag använder vid kommersiella projekt.

Det finns också praktiska problem. Vad som anses vara ”fastighetsekonomiskt motiverat” i dag avgörs till stor del inte bara av val av kalkylränta, utan också av bedömningar av framtida energipriser. Det finns stor osäkerhet om energipriser tillräckligt långt i framtiden för att vara relevant för investeringar i nybyggnation, vilket skapar en klar risk för att aktörerna underskattar prisutvecklingen.

Frågan väcks osökt – men besvaras inte – vilka styrmedel som regeringen avser ta fram för att åtgärder som är miljömässigt och samhällsekonomiskt motiverade genomförs, till exempel genom att styrmedel justeras för att dessa också blir fastighetsekonomiskt motiverade. Det finns en uppenbar risk för att kortsiktiga vinstintressen för byggandet tar över ett långsiktigt förvaltarintresse. Vi efterlyser därför en närmare analys av konsekvenserna av kravet på att framtida regeländringar ska vara fastighetsekonomiskt motiverade.

Primärenergiproblematiken och elproduktion

Direktivet ställer krav på att byggregler ska innehålla numeriska indikatorer för primärenergi som ett styrmedel mot energieffektivt byggande. Regeringen hävdar att dagens byggregler beaktar primärenergiaspekten genom att man skiljer på energikraven mellan byggnader uppvärmda med el och byggnader som värms med andra energislag än el. Eftersom el per definition är en omvandlad form för energi så strider detta synsätt fullständigt mot direktivets definition av begreppet primärenergi. Primärenergi är den energi som inte genomgått någon ”omvandling”.

Fel! Okänt namn på

Skillnaderna mellan olika metoder för elproduktion innebär att primärenergifrågan inte kan anses beaktad enbart genom att el- och icke elvärmda byggnader separeras i ett regelverk. Kärnkraft har till exempel en klart lägre verkningsgrad med större utsläpp av spillvärme jämfört med andra sätt att framställa el. Kraftvärme är i sin tur betydligt effektivare än kolkondens. Den solenergi som förhoppningsvis träffar byggnaden och används för uppvärmning kan förmodligen räknas som primärenergi utan omvandling.

Regeringen bör därför ge Energimyndigheten i uppdrag att bedöma vilken faktor som bör användas för att rättvist vikta el från kärnkraft mot varmvatten från en solfångare placerad på byggnaden vid beräkning av primärenergi.

Primärenergi och olika energislag

Miljöpartiet anser att även regeringens kategorisering ”icke elvärmda byggnader” är ett begrepp som inte tar hänsyn till direktivets definition när det gäller frågan om omvandling av energi. I kraftvärmeverk omvandlas olika former av primärenergi till de två energibärarna el och varmvatten som sedan ger tjänst i bland annat byggnader. En fråga som behöver klaras ut är på vilket sätt bränslmixen i ett kraftvärmeverk ska påverka primärenergifaktorerna för de levererade energislagen.

Miljöpartiet anser att regeringen snarast undviker frågan, genom att helt sonika hänvisa till de befintliga byggreglerna. För att leva upp till direktivet menar Miljöpartiet att Sverige behöver genomföra en studie som på ett vetenskapligt sätt redovisar primärenergiegenskaper för de energislag som kan komma i fråga för byggnader. Sådan kunskap kan vara värdefull för såväl styrning av forskningsmedel som för eventuella justeringar av skatter och subventioner på energiområdet.

Styra mot minskad användning av el för värme

Flera remissinstanser har påtalat att den senaste ändringen av regelverket för krav på energianvändning vid byggnation styr mot ökad elanvändning för uppvärmning. Detta är djupt problematiskt.

Regeringens förslag är inte teknikneutralt. Styrningen mot ökad användning av el för uppvärmning kvarstår.

Det är förklarligt att elanvändning för uppvärmning gynnades när kärnkraften byggdes ut. Annars hade det varit svårt att hitta konsumenter för den kraftigt ökade elproduktionen. Nu är situationen en annan. Sveriges högsta elförbrukning sker på vintern när det är kallt. Då är också priserna som högst. Pristopparna har väckt irritation hos allmänheten. Hög förbrukning och höga priser vintertid är ett resultat av att vi använder el för uppvärmning. Ökad

Fel! Okänt namn på

användning av el för uppvärmning innebär alltså högre pris- och förbrukningstoppar. Detta innebär också att kapaciteten i både produktions- och distributionssystemet behöver vara större än de annars skulle vara. Detta innebär i sig också ökade kostnader för både företag och privatkunder. Det blir högre priser även för kunder som har fast avgift. Till och med kunder som inte använder el för uppvärmning drabbas av högre fasta kostnader för ett nät med behov av större kapacitet. Det ligger alltså i de flestas intresse att användningen av el för uppvärmning, och därmed förbruknings- och pristopparna, minskar. Regeringen bör därför snarast ge Boverket i uppdrag att revidera regelverket så att det inte styr mot användning av el för uppvärmning.

Byggnaders energiegenskaper som grund vid översyn av byggregler

Att vidhålla att el ska vara den skiljelinje som styr våra byggregler är inte teknikneutralt. Som flera reseranter påpekar vore det därför mer rimligt att byggnadens energiegenskaper avgör klassningen än mängden köpt energi.

Miljöpartiet anser att nya byggregler bör utformas som egenskapskrav utan koppling till energislag. Regelverken bör styra mot byggnader med mindre värmebehov. En av de bästa drivkrafterna för branschen att utveckla ett långsiktigt hållbart byggande blir då att bygga för att uppnå egenskapskraven.

Stockholm den 13 april 2012

Jan Lindholm (MP)

Lise Nordin (MP)

Magnus Ehrencrona (MP)

Agneta Börjesson (MP)