



2018-02-22
M2018/00176/KI

Miljö- och energidepartementet
Klimatenheten, Nationellt
Johanna Janson
johanna.janson@regeringskansliet.se

Boverkets rapport Regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordning (Rapport 2017:32)

Remissinstanser

1. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
2. Konjunkturinstitutet
3. Kungl. Tekniska högskolan
4. Länsstyrelsen i Gotlands län
5. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
6. Länsstyrelsen i Jämtlands län
7. Länsstyrelsen i Kronobergs län
8. Länsstyrelsen i Skåne län
9. Länsstyrelsen i Södermanland län
10. Länsstyrelsen i Uppsala län
11. Länsstyrelsen i Västerbotten län
12. Länsstyrelsen i Västmanland län
13. Länsstyrelsen i Östergötland län
14. Folkhälsomyndigheten
15. Naturvårdsverket
16. Statens energimyndighet
17. Statens jordbruksverk
18. Statistiska centralbyrån
19. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

20. Umeå Universitet
21. Ale kommun
22. Alingsås kommun
23. Alvesta kommun
24. Bollnäs kommun
25. Bräcke kommun
26. Dorotea kommun
27. Falu kommun
28. Filipstads kommun
29. Göteborgs kommun
30. Haparanda kommun
31. Hofors kommun
32. Kungsbacka kommun
33. Kävlinge kommun
34. Nynäshamns kommun
35. Oskarshamns kommun
36. Ronneby kommun
37. Skinnskatteberg kommun
38. Stenungssund kommun
39. Stockholms kommun
40. Surahammars kommun
41. Södertälje kommun
42. Tranås kommun
43. Trelleborg kommun
44. Trosa kommun
45. Umeå kommun
46. Upplands Väsby kommun
47. Uppsala kommun
48. Växjö kommun
49. Älvdalen kommun

50. Örnsköldsvik kommun
51. Astma- och allergiförbundet
52. Byggherrarna Sverige
53. Energiföretagen Sverige
54. Fastighetsägarna Sverige
55. IVL Svenska Miljöinstitutet
56. Luftförorenings- och klimatsekretariatet (AirClim)
57. Lantbrukarnas Riksförbund
58. Nätverket Frisk Luft Nu
59. Svenska Bioenergiföreningen
60. Sveriges Byggindustrier
61. Svenska Naturskyddsföreningen
62. Svenskt Näringsliv
63. Sveriges Kommuner och Landsting
64. Sveriges lantbruksuniversitet
65. Villaägarnas riksförbund
66. Världsnaturfonden WWF
67. Svenska brasvärmeföreningen
68. Pelletsförbundet
69. HSB
70. RISE – Research Institutes of Sweden
71. Kiwa Sverige
72. Contura
73. Svanen

Remissvaren ska ha kommit in till Miljö- och energidepartementet senast den 31 maj 2018. Svaren bör lämnas per e-post i både word- och pdf-format till e-postadressen m.registrator@regeringskansliet.se. Ange diarienummer M2018/00176/Kl och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på **förslaget om en utökad anmälningssplikt** i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF som utretts i Boverkets rapport 2017:32 Regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordning sidorna 11-40 samt 48-63. Regeringen vill **inte ha synpunkter** på det förslag om skrotningspremie som Boverket presenterar då Regeringen har beslutat att inte gå vidare med den delen av Boverkets förslag.

Frågor under remisstiden besvaras av Johanna Janson, 08-405 16 90, johanna.janson@regeringskansliet.se.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Katja Awiti
Departementsråd

RAPPORT 2017:32



Regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordning

Regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordning

Titel: Regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordningar

Rapportnummer: 2017:32

Utgivare: Boverket, december, 2017

Upplaga: 50 ex

Tryck: Boverket

ISBN tryck: 978-91-7563-516-3

ISBN pdf: 978-91-7563-517-0

Sökord: Tekniska egenskapskrav, hälsa, miljö, utsläppskrav, vedledning, fastbränsleeldning, byte, småskalig, eldstad, fastbränslepannor, rumsvärme, konsekvensutredning, åtgärdsförslag, anmälningsskyldighet, kommunen, skrotningspremie, Boverkets byggregler, BBR

Diarienummer: 3.4.1 4786/2016

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer

E-post: publikationsservice@boverket.se

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket har haft i uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att det tekniska egenskapskraven hälsa och miljö, vilket preciseras genom utsläppskraven i Boverkets byggregler, uppnås vid byte av fastbränsleanordningar.

Boverket har under uppdragets gång haft kontakt med branschorganisationer samt Naturvårdsverket och Energimyndigheten.

Ansvarig enhetschef för regeringsuppdraget har varit Lena Hagert Pilenås. Tove Korske har varit uppdragsansvarig. I arbetet med utökad anmälningsplikt har Maria Thuresson och Vanessa Liu deltagit. I arbetet med skrotningspremien har Kajsa Petersson, Carl-Magnus Oredsson och Paul Silfwerberg deltagit. Därutöver har Anders Mathiasson, Anders Larsson, Anders Johansson och Martin Storm deltagit i arbetet.

Karlskrona december 2017

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Läsanvisningar och ordlista	9
Läsanvisningar	9
Ordlista	10
Bakgrund.....	11
Uppdraget.....	11
Avgränsningar	11
Andra utredningar.....	12
Metod	14
Nuvarande regler	17
Relevanta författningar	17
Utsläppskrav för byggnader med fastbränslepannor eller rumsvärmare	18
Villkor för försäljning av byggprodukter	22
Idag råder anmälningsplikt vid nyinstallation eller väsentlig ändring av en eldstad.....	22
Konsekvenser vid bristande regelefterlevnad	25
Framtida reglering: Ekodesign kan påverka BBR	28
Ekodesign kan medföra att utsläppskraven i BBR inte kan vara kvar i sin nuvarande utformning.....	28
Ekodesign ställer krav på produkterna.....	28
Utformningen av utsläppskraven i BBR kan behöva förändras	29
Problembeskrivning – byten av anordningar för småskalig vedeldning.....	31
Inledning.....	31
Förekomsten av småskalig fastbränsleeldning i Sverige	31
Byten av fastbränsleanordningar	34
Föreslagna åtgärder	41
Utredda alternativ	41
Fyra utredningsspår kan antas bidra till att uppfylla uppdragets grundläggande syfte.....	42
Tre utredningsspår bedöms inte på ett avgörande sätt bidra till att uppdragets syfte uppnås	46
Fördjupad beskrivning av åtgärdsförslaget utökad anmälningsplikt	48
Åtgärden medför anmälan av samtliga byten och ändring av PBF....	48
Författningsförslag.....	51
Ändring av PBF 6 kap. 5 §	51
Författningskommentarer	53
Konsekvensutredning för åtgärdsförslag utökad anmälningsplikt.	55
Förväntade effekter om någon reglering inte kommer till stånd.....	55
Uppgifter om vilka och hur många som berörs av regleringen	55
Konsekvenser för byggherrar.....	58
Konsekvenser för kommuner	58
Konsekvenser för företagen	62
Övriga konsekvenser eller hänsyn	63
Fördjupad beskrivning av åtgärdsförslaget skrotningspremie	65
Inledande kommentarer	65

Kort beskrivning av stödet.....	65
Förordningsförslag	67
Förordning (2018:0000) om stöd för skrotning av mindre äldre fastbränsleanordning.....	67
Regeringen föreskriver följande.	67
Motiv förordningsförslag	70
Fördjupat resonemang om stödet	76
Andra premier.....	82
Konsekvensutredning för åtgärdsförslag skrotningspremie.....	85
Förväntade effekter om någon reglering inte kommer till stånd.....	85
Uppgifter om vilka och hur många som berörs av regleringen	85
Konsekvenser för de som innehar en anordning	86
Kostnadsmässiga konsekvenser för staten	86
Överensstämmelse med skyldigheter som följer av EU-rätten	92
Särskild hänsyn vad gäller ikraftträdandet	92
Särskild hänsyn som ska tas till små företag	92
Konsekvenser för miljö, barn, ungdomar, äldre, integrations- och boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet samt personer med nedsatt funktionsförmåga.....	93
Fördjupad beskrivning av åtgärdsförslaget informationsinsats – som ett komplement till skrotningspremie eller utökad anmälningsskyldighet	95
Referenser	97
Bilaga A: fördjupad beskrivning och utvärdering av övriga utredningsspår	99
Utredningsspår E: Investeringsbidrag	99
Utredningsspår F: Utöka brandskyddskontrollen	102
Utredningsspår G: Utöka installatörens ansvar	103
Bilaga B: Boverkets intervjustudie av kommuner	107
Bilaga C Utdrag ur Swecos rapport	117

Sammanfattning

Boverket fick i regleringsbrev för 2017 i uppdrag att lämna förslag på hur det kan säkerställas att existerande regler följs vid byte av fastbränslepannor och rumsvärmare. Uppdraget är formulerat med utgångspunkt i att det finns en relativt stor andrahandsmarknad för sådana produkter och att det sker byten där fastbränsleanordningar ersätts med produkter som inte bidrar till att byggnaden uppfyller kraven.

Boverket har valt att avgränsa uppdraget till att säkerställa att Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR, om utsläpp från byggnader med småskaliga fastbränsleanordningar uppfylls.

Boverket presenterar två åtgärdsförslag som kan genomföras självständigt eller tillsammans. Åtgärderna bör kombineras med informationsinsatser för att få önskad effekt.

Det ena åtgärdsförslaget är att anmälningsplikten i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF utökas så att samtliga byten av fastbränsleanordningar ska anmälas till kommunen. Därigenom kommer fler byten under kommunens kontroll. I dagsläget omfattas endast installation och väsentliga ändringar av eldstad av anmälningsplikt. Åtgärden kan väntas bidra till att reglerna följs vid byte och är samtidigt det åtgärdsförslag som medför den minsta systemförändringen.

De fulla konsekvenserna av att införa en utökad anmälningsplikt är svårbedömda. Mot bakgrund av att kravnivåerna vid ändring varierar beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och att det är svårt att bedöma hur många byten som sker är det svårt att förutsäga hur många fler byten som kommer att anmälas och hur många icke-regelbärande byten som åtgärden kommer att förhindra. En utökad anmälningsplikt kommer med största sannolikhet innebära att kommunerna får handlägga fler ärenden och att fler byten kommer under samhällets kontroll. I dagsläget saknas ett system för att verifiera prestandan hos andrahandsprodukter, varför fastbränsleanordningar som i och för sig klarar kraven kanske inte kommer att få infogas på grund av avsaknad av dokumentation.

Det andra åtgärdsförslaget är att införa en skrotningspremie som ges för pannor eller rumsvärmare tillverkade år 2007 eller tidigare och för vilken ett skrotningsintyg finns utfärdat. Skrotningspremien stävjar att anordningarna säljs på andrahandsmarknaden och fungerar som en informationsbärare. Avsikten är att de äldre anordningarna ska tas hand om inom

ramen för det ordinarie avfallshanteringssystemet utan att detta ska behöva ändras.

Skrotningspremien kommer att uppmuntra den som ska göra sig av med sin gamla fastbränsleanordning att se till att den går till skrotning, istället för att sälja den på andrahandsmarknaden. Därmed kommer antalet äldre fastbränsleanordningar på begagnatmarknaden att minska på sikt. Det kommer därför inte finnas så många fastbränsleanordningar som inte uppfyller utsläppskraven på marknaden, vilket styr över mot att de anordningar som installeras har en prestanda som motsvarar de krav som ställs i BBR.

Läsanvisningar och ordlista

Läsanvisningar

Rapporten inleds med en beskrivning av uppdraget och dess bakgrund. Därefter följer en beskrivning av Boverkets datainhämtning och metod.

Därefter följer en beskrivning av dagens regelverk. I kapitlet beskrivs de materiella kraven på byggnader med små fastbränsleanordningar och att de materiella kraven vid ändring av byggnad är i det närmast flytande beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. I samma kapitel beskrivs reglerna för anmälan till kommunens byggnadsnämnd och villkoren för att få sälja små fastbränsleanordningar.

Därefter beskrivs hur utsläpp från småskalig vedeldning regleras genom ekodesign och hur denna harmoniserade reglering kan komma att påverka utsläppsreglerna i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR. Utsläppskraven i BBR ändrades den 1 juli 2017 genom Boverkets föreskrifter (2017:5) om ändring i verkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd. Vid tiden för den här rapportens inlämnande har ändringarna dock ännu inte börjat gälla. Om inte annat anges i rapporten avses BBR i dess lydelse före 1 juli 2017.

I problembeskrivningen ges en bild av förekomsten av småskalig eldning och byten av fastbränsleanordningar.

I nästföljande kapitel presenteras de utredningsspår som Boverket har undersökt, valet av utökad anmälningsplikt och skrotningspremie som åtgärdsförslag och skälen bakom valet.

Därpå följer en beskrivning av åtgärdsförslaget utökad anmälningsplikt. Förslagets konsekvensutredning finns i kapitlet efter.

Åtgärdsförslaget skrotningspremie beskrivs därefter. Konsekvensutredningen finns i ett separat kapitel.

Rapporten avslutas med en beskrivning av den informationsinsats som ska komplettera åtgärdsförslagen.

I rapportens bilagor finns fördjupade beskrivningar av utredningsspår som inte blev åtgärdsförslag, undersökningsföretaget Markörs rapport och delar av Swecos rapport

Ordlista

Fastbränsleanordning: Pannor (med en effekt upp till 500 kW) eller rumsvärmare som eldas med fast bränsle.

Panna för fastbränsle: Inom ramen för den här rapporten åsyftas pannor med en effekt upp till 500 kW. Pannor är primära värmeanordningar.

De nyligen ändrade utsläppskraven är utformade för att närma sig ekodesignkravnivåerna. Enligt ekodesigngenomförandeförordningen för pannor definieras pannor som: en anordning som är utrustad med en eller flera värmegeneratorer för fastbränsle som ger värme till ett vattenburet centralvärmesystem i syfte att uppnå och bibehålla en önskad inomhustemperatur i ett eller flera slutna utrymmen, med en värmeförlust till den omgivande miljön som uppgår till högst 6 procent av den nominella avgivna värmeeffekten.¹

Rumsvärmare för fastbränsle: Rumsvärmare är sekundära bränsleanordningar. I BBR används begreppet *Kaminer och dylikt*. I BBR i dess lydelse från och med den 1 juli 2017 används istället begreppet rumsvärmare.

Ekodesigngenomförandeförordningen definierar rumsvärmare som: anordning för rumsuppvärmning som avger värme genom direkt värmeöverföring eller genom direkt värmeöverföring i kombination med värmeöverföring till en vätska, i syfte att uppnå och bibehålla en viss nivå av värmekomfort för människor inom ett slutet utrymme där produkten är placerad, eventuellt i kombination med en värmeavgivning till andra utrymmen, och som är utrustad med en eller flera värmegeneratorer som omvandlar fasta bränslen direkt till värme.²

Fastbränsle: Bränsle som är fast vid normal inomhustemperatur, inklusive fast biomassa och fast fossilt bränsle.³

¹ Kommissionens förordning (EU) 2015/1189 av den 28 april 2015 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG, EUT L 193, s. 100., Artikel 2.1.

² Kommissionens förordning (EU) 2015/1185 av den 24 april 2015 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG vad gäller ekodesignkrav för rumsvärmare för fastbränsle, EUT L 193, s. 1., Artikel 2.1.

³ Förordning (EU) 2015/1189.

Bakgrund

Uppdraget

Boverket har i regleringsbrevet för 2017⁴ fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag på hur det kan säkerställas att de tekniska egenskapskraven uppfylls vid byte av fastbränslepannor och rumsvärmare.

Uppdraget har följande lydelse:

Till följd av en relativt omfattande begagnatmarknad förekommer det att fastbränslepannor och vedeldade rumsvärmare byts ut mot produkter som i många fall inte uppfyller de tekniska egenskapskraven enligt plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen samt Boverkets byggregler.

Boverket ska lämna förslag på hur det kan säkerställas att reglerna följs vid byte av fastbränslepannor och vedeldade rumsvärmare.

Om förslagen innebär ändringar av lag eller förordning ska förslag på sådana lämnas. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 december 2017.

Avgränsningar

Uppdraget syftar till att säkerställa att den nuvarande kravnivån med hänsyn till ändringsreglerna följs vid byte av fastbränsleanordning. Uppdraget syftar inte till att ändra eller utvärdera kravnivåerna som följer av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och anslutande författningar.

Boverket har valt att göra följande avgränsningar och förtydliganden av uppdraget:

- Uppdraget avser småskaliga fastbränsleanordningar som eldas med fasta bränslen. Utsläppen från byggnad med dessa produkter regleras i avsnitt 6:741 och 6:7411 BBR.⁵
- Boverket bedömer att uppdraget avser uppfyllandet av det tekniska egenskapskravet avseende hygien, hälsa och miljö. Uppdraget fokuserar på efterlevnaden av utsläppskraven från byggnader med fastbränsleanordningar. Inom ramen för det här uppdraget avstår Boverket från att närmare granska efterlevnaden av övriga tekniska egenskapskrav.
- Uppdraget syftar till att säkerställa att reglerna efterlevs när byte väl sker. Uppdraget syftar inte till att öka utbytestakten.⁶

⁴ Regeringskansliets dnr N2016/07802/SUBT, N2016/07505/KLS(delvis), N2016/01717/PBB, N2015/07317/PBB

⁵ I BBR i dess lydelse från och med den 1 juli 2017 finns utsläppskraven i avsnitt 6:7411 och 6:712.

Andra utredningar

Boverkets rapport 2016:6 Småskalig vedeldning och regeländring

Boverket fick i regleringsbrevet för budgetåret 2015 ett återrapporteringskrav att föreslå åtgärder för ett tidigare införande av kravnivåerna i EU:s ekodesignreglering för fastbränslepannor och rumsvärmare. Som svar på återrapporteringskravet beskriver Boverket i rapport 2016:6 Småskalig vedeldning⁷ hur utsläppskraven i BBR för byggnader med fastbränslepannor eller rumsvärmare skulle kunna vara utformade för att motsvara kravnivåerna i ekodesign.

I Boverkets rapport om småskalig vedeldning konstaterades att det går att göra skärpningar av vissa utsläppsp parametrar. För fastbränslepannor kan ett nytt krav på verkningsgrad införas och för rumsvärmare kan verkningsgraden regleras genom föreskrift istället för genom ett allmänt råd. För rumsvärmare finns i dagsläget rättsliga hinder mot att införa nationella krav på samtliga utsläppsp parametrar enligt ekodesign, eftersom de harmoniserade standarderna för rumsvärmare saknar bedömningsmetoder för utsläpp av partiklar, organiska gasformiga föreningar (OGC) och kväveoxid (NO_x).

Slutsatserna i rapport 2016:6 Småskalig vedeldning ligger till grund för de ändringar av utsläppskraven som finns i BBR i dess lydelse från och med 1 juli 2017. Enligt övergångsbestämmelserna får äldre regler tillämpas i ett år från ikraftträdandet.

De ändrade reglerna beskrivs närmre i avsnittet **Krav i PBL, PBF och BBR**.

Miljömålsberedningen

Boverkets remissvar över Miljömålsberedningens utredning

Miljömålsberedningen har i sitt betänkande **En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige**⁸ föreslagit att plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, ändras ”så att även byte av eldstad omfattas av anmälningsplikt så att inga pannor eller rumsvärmare som inte uppfyller gäl-

⁶ Miljömålsberedningen för i sitt betänkande ett resonemang om hur staten skulle kunna se till att öka utbytestakten. SOU 2016:47 **En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige**. Betänkande av Miljömålsberedningen, s. 553.

⁷ Boverket 2016a. **Rapport 2016:6 Småskalig vedeldning: Återrapporteringskrav om tidigare läggande av ekodesign**. Rapport dnr 270/2015.

⁸ SOU 2016:47, avsnitt 16.6.2.

lande krav får installeras.” I sitt remissvar⁹ avstyrker Boverket förslaget att ändra i PBF så att även byte av eldstad omfattas av anmälningsplikt mot bakgrund av att en utökad anmälningsplikt inte ändrar kravnivån. Byggherren ansvarar redan idag för att tillämpliga regler följs. Redan idag är det endast tillåtet för byggherren att infoga pannor eller rumsvärmare som uppfyller gällande krav enligt PBL och anslutande författningar. Förslaget riskerar att leda till ökad administrativ börda utan att leda till önskad effekt. Remissvaret skrevs med utgångspunkten att Miljömålsberedningen efterfrågade en åtgärd som skulle leda till att fler byten skulle omfattas av skarpare krav.

IVL:s underlagsrapport till Miljömålsberedningens utredning

Miljömålsberedningen anlät IVL Svenska Miljöinstitutet¹⁰ för att beräkna möjlig påverkan på utsläpp till luft och åtgärds kostnader av följande åtgärder:

- Tidigareläggande av EU:s ekodesignkrav (till 2017 respektive 2018)
- Förbud mot installation av eldningsutrustning som inte uppfyller EU:s ekodesignkrav (införande år 2017)
- Skrotningspremie för pannor/kaminer med dåliga miljöegenskaper

IVL:s uppdrag fokuserade på att utreda kostnaden för utsläppsminskning snarare än att beräkna kostnaden för att reglerna följs.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har genomfört en förstudie om styrmedel för minskade utsläpp från småskalig fastbränsleeldning.¹¹ Förstudien innehåller en översikt av ett flertal tidigare åtgärdsförslag och utredningar.

Naturvårdsverket har även i sin rapport Samhällsekonomisk analys av åtgärder och styrmedel för minskade utsläpp från förbränning i småskaliga fastbränslepannor¹² utrett kostnaden för ett premiesystem. Premien skulle syfta till att tidigarelägga ett byte av en panna och att pannan ska bytas ut mot en anordning som uppfyller ekodesignkraven. I den rapporten lämnades inte ett färdigt förslag för hur premien skulle genomföras.

⁹ Dnr 2178/2016. Boverkets remissvar över betänkandet SOU 2016:47 **En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige**.

¹⁰ IVL, **Konsekvensanalys av utvalda åtgärder för att minska utsläpp till luft**, Ingår som en del av SOU 2016:47 del 2, bilaga 2.

¹¹ Naturvårdsverket, dnr. NV-02017-16, 2016-04-26.

¹² Naturvårdsverket, 2014. **Samhällsekonomisk analys av åtgärder och styrmedel för minskade utsläpp från förbränning i småskaliga fastbränslepannor**.

Övriga pågående uppdrag

Boverkets uppdrag att se över kraven för vilka åtgärder som kräver en anmälan

Regeringen har i mars 2017 givit Boverket i uppdrag att se över om kraven för vilka åtgärder som kräver en anmälan enligt 6 kap. 5 och 6 §§ PBF är ändamålsenligt utformade och vid behov föreslå hur bestämmelserna bör justeras.¹³ Det uppdraget ska redovisas i mars 2018 och arbetet är inte avslutat. Den här rapporten är därför endast ett svar på det uppdrag om fastbränslepannor och vedeldade rumsvärmare som Boverket fick genom regleringsbrevet för 2017.

Naturvårdsverkets kartläggning av utsläpp från vedeldning

I 2017 års regleringsbrev¹⁴ fick Naturvårdsverket följande uppdrag:

Kartläggning och analys av utsläpp från vedeldning

Naturvårdsverket ska, efter samråd med SMHI, kartlägga utsläppen från småskalig vedeldning och utreda hur stora utsläppsminskningar som samlat krävs för att precisionerna i miljö kvalitetsmålet Frisk luft ska kunna nås. Analysen ska omfatta behovet av utsläppsminskningar från småskalig vedeldning samt vilken roll ytterligare minskningar från andra källor kan spela. Särskilt fokus bör läggas på utsläpp av bens(a)pyren, partiklar (PM_{2,5}) och sot. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 30 november 2018.

Metod

Rapporten har tagits fram av Boverket på uppdrag av regeringen. Uppdraget har genomförts av en projektgrupp på Boverket.

Underlaget till konsekvensutredningen är dels hämtat från tidigare rapporter såsom Boverkets rapport 2016:6 **Småskalig vedeldning och Konsekvensutredning, BBR 25**¹⁵, dels genom uppskattningar från branschen. För att ytterligare kartlägga i vilken omfattning byten förekommer, vad kommunerna tar hänsyn till vid handläggning av ärenden samt undersöka vilka konsekvenser en utökning av anmälningsplikten skulle innebära för kommunerna, har Boverket genomfört en studie med hjälp av ett undersökningsföretag.¹⁶ Dessutom har Sweco fått i uppdrag att ta fram underlag till problembeskrivningen och konsekvensutredningarna.

¹³ Boverket 2017a. **Uppdrag att utreda ytterligare undantag från krav på bygglov samt se över kraven på anmälan enligt plan- och byggregler (2011:338)**. Dnr 1652/2017.

¹⁴ Regeringskansliets dnr. M2016/02923/S(delvis), M2016/02923/S, M2016/02948/Mm, M2016/02947/Mm, M2016/02556/Mm, M2015/00684/Nm (delvis).

¹⁵ Boverket 2017b. **Konsekvensutredning, BBR 25 Boverkets föreskrifter om ändring i verkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR, avsnitt 1:1, 1:2, 3:11, 6:53, 6:74 och 9**. Dnr 809/2016.

¹⁶ Boverkets intervjustudie, 2017. **Byte av fastbränslepanna 2017**. Utförd av Markör Marknad och Kommunikation. Se bilaga B.

Boverket anordnade i ett tidigt skede ett datainsamlingsmöte. Naturvårdsverket och Energimyndigheten deltog i datainsamlingsmötet och har därigenom givits möjlighet att inkomma med underlag och synpunkter. Vid datainsamlingsmötet deltog även representanter från pann- och rumsvärmarbranscherna.¹⁷

Boverket har även fört en viss dialog med samma aktörer i arbetet med att ta fram en skrotningspremie.

¹⁷ I mötet deltog representanter från myndigheterna Naturvårdsverket och Energimyndigheten samt från branschorganisationerna SBBA (Swedish Burners and Boilers Association), Pelletsförbundet, Svenska Brasvärmeföreningen och Teknikföretagen.

Nuvarande regler

Relevanta författningar

Fastbränsleanordningar berörs av flera regelverk.

- Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ställer tekniska egenskapskrav på byggnader och andra anläggningar (byggnadsverk.)
- Plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, förtydligar de tekniska egenskapskraven i PBL.
- Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR, preciserar ytterligare kraven i PBL och PBF. Kraven påverkar vilka byggprodukter som kan infogas i byggnaden.
- Byggproduktförordningen (EU) nr 305/2011, CPR, harmoniserar villkor för försäljning av byggprodukter på den inre marknaden.¹⁸
- Ekodesigndirektivet 2009/125/EG¹⁹ och dess underliggande genomförandeförordningar för fastbränslepannor²⁰ respektive rumsvärmare²¹ fastställer vissa minimikrav avseende energi- och resurseffektivitet för att sådana produkter ska få släppas ut på marknaden²² eller tas i bruk²³ inom EU. Kraven börjar gälla för pannor från och med år 2020 och för rumsvärmare från och med 2022.
- Miljöbalken (1998:808), MB, ställer krav på att användningen av fastbränsleanordning under driftsskedet inte utgör olägenhet för människors hälsa.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EEG, EUT L 88, 2011, s. 5, rättad i EUT L 103, 2013, s. 10; ändrad genom kommissionens delegerade förordning (EU) 568/2014 av den 18 februari 2014, EUT L 157, 2014, s. 76 och kommissionens delegerade förordning (EU) 574/2014, EUT L 159, 2014, s. 41.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter EUT L 285, s. 10.

²⁰ Kommissionens förordning (EU) 2015/1189.

²¹ Kommissionens förordning (EU) 2015/1185.

²² Med ”utsläppande på marknaden” avses första gången en produkt blir tillgänglig på gemenskapsmarknaden för distribution eller användning inom gemenskapen, antingen mot betalning eller gratis och oberoende av försäljningsmetod (Artikel 2.4 ekodesigndirektivet 2009/125/EG).

²³ Med ”ibruktagande” avses första gången en produkt används i avsett syfte av en slutanvändare i gemenskapen (Artikel 2.5 ekodesigndirektivet 2009/125/EG).

Utsläppskrav för byggnader med fastbränslepannor eller rumsvärmare

Krav i PBL, PBF och BBR

I PBL finns de tekniska egenskapskraven på byggnader och andra anläggningar (byggnadsverk). I 8 kap. 4 § PBL anges bland annat att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön.

På förordningsnivå, PBF, förtydligas de tekniska egenskapskraven i PBL. Ett byggnadsverk ska bland annat enligt 3 kap. 9 § PBF vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att det inte medför en oacceptabel risk för användarnas eller grannarnas hygien eller hälsa, exempelvis till följd av farliga partiklar eller gaser i luften.

BBR preciserar kraven i PBL och PBF ytterligare. I avsnitt 6:74 BBR anges som ett grundläggande funktionskrav att olägenheter till följd av innehållet i rökgaser och avgaser som släpps ut från byggnader ska begränsas. Kravet innebär en precisering av kravet om hygien och hälsa på förordningsnivå. Avsnitt 6:741 BBR innehåller emellertid även preciserade värden för utsläpp från byggnader med fastbränslepannor och rumsvärmare. Kraven avser utsläpp av kolmonoxid och, för byggnader med fastbränslepannor, även utsläpp av partiklar och organiska gasformiga föreningar. Vidare anges i avsnitt 6:741 nivåer på lägsta tillåtna verkningsgrad.

Syftet med ändringen av de utsläppskrav som trädde i kraft 1 juli 2017 var att, så långt som möjligt, närma sig kravnivåerna för utsläpp och verkningsgrad som kommer att börja gälla enligt EU:s ekodesignreglering 2020 för fastbränslepannor och 2022 för rumsvärmare.²⁴

I tabell 1 och 2 nedan framgår utsläppskraven i BBR i dess lydelse från och med den 1 juli 2017. Kravnivåerna är för verkningsgrad samt utsläpp från byggnader med fastbränslepannor respektive rumsvärmare.

²⁴ I Boverkets rapport 2016:6 samt i Konsekvensutredning till BBR i dess lydelse från och med den 1 juli 2017 (Boverket 2017b) beskrivs bakgrunden till ändringen av kraven för verkningsgrad och utsläpp från byggnader med fastbränslepannor eller rumsvärmare.

Tabell 1 Byggnader med fastbränslepannor, högsta tillåtna värden för utsläpp av partiklar, organiska gasformiga föreningar (OGC) och kolmonoxid (CO)

Nominell effekt Q≤500 kW	Partiklar mg/m³	OGC mg/m³	CO mg/m³
Värdena gäller för torr gas vid 10 % O ₂ . Värdena korrigeras till 1 013 hPa och 0 °C (273 K).			
Manuellt matade pannor	60 mg/m ³	30 mg/m ³	700 mg/m ³
Automatiskt matade pannor	40 mg/m ³	20 mg/m ³	500 mg/m ³

Verkningsgraden vid nominell effekt får inte vara lägre än 87 procent för fastbränslepannor med en effekt mindre än 100 kW och inte lägre än 89 procent för fastbränslepannor med en effekt från 100 kW och upp till 500 kW.

Tabell 2 Byggnader med rumsvärmare, högsta tillåtna värden för utsläpp av kolmonoxid (CO) samt nivåer på lägsta tillåtna verkningsgrad

	CO vol.% (max) Värdena gäller för torr gas vid 13 % O₂	Verkningsgrad % (min)
Braskaminer	0,12 vol. %	65 %
Pelletseldade kaminer	0,024 vol. %	79 %
Kökspannor	0,12 vol. %	65 %
Köksspisar	0,12 vol. %	65 %
Insatser	0,12 vol. %	65 %

Kravnivåer vid uppförande av ny byggnad respektive ändring av en byggnad

De i BBR avsnitt 6:741 angivna utsläppskravnivåerna är direkt tillämpliga endast vid uppförande av en ny byggnad med en fastbränslepanna eller rumsvärmare.

En nyinstallation eller ett byte av en panna eller rumsvärmare i en befintlig byggnad utgör däremot en ändring av en byggnad enligt PBL:s definition. Som utgångspunkt är det i grunden samma tekniska egenskapskrav som ska tillämpas vid ändring som vid uppförande av nya byggnader. Vid ändring av en befintlig byggnad gäller emellertid generellt enligt PBL-systemet att de krav som är tillämpliga vid uppförande av en ny

byggnad får anpassas och avsteg från kraven får göras med hänsyn till bland annat ändringens omfattning och byggnadens förutsättningar (8 kap. 7 § PBL). Dessutom gäller enligt PBL ett s.k. varsamhetskrav. Ändring av en byggnad ska utföras varsamt så att man tar hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och tar till vara byggnadens tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden (8 kap. 17 § PBL). Även varsamhetskravet kan påverka på vilken nivå de tekniska egenskapskraven ska tillgodoses.

Kraven för nya byggnader är således aldrig direkt tillämpliga vid ändring. Kravnivån i det enskilda fallet måste alltid fastställas utifrån den aktuella åtgärden och förutsättningarna i det enskilda fallet. Följaktligen är det inte möjligt att precisera vilka specifika krav som gäller för varje tänkbar ändringssituation. Det finns dock alltid en miniminivå som inte får underskridas.

I BBR finns särskilda regler vid ändring vars syfte är att tydliggöra hur kravnivån ska fastställas i den enskilda situationen och vad som är den lägsta godtagbara nivån. I avsnitt 6:974 BBR finns en särskild regel vid ändring avseende förbränningsgaser som släpps ut från byggnader. Regeln vid ändring anger att olägenheter till följd av innehållet i rökgaser och avgaser som släpps ut från byggnader ska begränsas. Det grundläggande funktionskravet på utsläpp av förbränningsgaser ska således tillgodoses även vid ändring av en byggnad.

När kravnivån vid ändring av en byggnad ska fastställas kan man få vägledning av kraven vid uppförande av ny byggnad. Principen som kan härledas ur ordalydelsen i 8 kap. 7 § PBL är att ju större ändring som görs desto närmare hamnar man kraven vid uppförande av ny byggnad. Omvänt gäller att kraven vid mindre ändringar befinner sig längre från krav vid uppförande av ny byggnad. Vid tillämpning av denna princip torde en ändring i form av en nyinstallation av en fastbränslepanna eller rumsvärmare i en befintlig byggnad innebära att man ofta hamnar på eller mycket nära kravnivåerna för utsläpp vid uppförande av ny byggnad. I nyinstallationsfallet finns troligen få förhållanden som kan motivera en annan kravnivå än den som gäller vid uppförande av en ny byggnad. Ett byte till en annan fastbränslepanna eller rumsvärmare utgör emellertid en mer begränsad ändring av byggnaden, vilket innebär att kravnivån hamnar längre ifrån kraven vid uppförande av ny byggnad. Vid byten som innebär mycket små ändringar, t.ex. vid byte till en kamin av samma modell, kan kraven i det närmaste sammanfalla med det krav som finns i PBL om att en byggnad ska underhållas så att dess utformning och tekniska egenskaper i huvudsak bevaras (8 kap. 14 § PBL).

Tabell 3 Översikt bestämning av kravnivåer för utsläpp vid nyinstallation och byte av eldstad

	Krav vid uppförande av ny byggnad	Krav vid ändring av byggnad	Kommentar
Installation av eldstad i samband med ny byggnad	X		Kravnivåer enligt avsnitt 6:741 BBR är direkt tillämpliga
Nyinstallation av eldstad i befintlig byggnad		X	Kraven anpassas med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens förutsättningar – ofta få skäl att frånga kravnivåerna vid uppförande av ny byggnad
Byte av eldstad		X	Kraven anpassas med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens förutsättningar
Byte av eldstad till samma modell		X	Mycket begränsad ändring – kravnivå för underhåll: byggnadens tekniska egenskaper ska bevaras

Byggherren ansvarar för att utsläppskraven uppfylls

I samband med byggande är det byggherren som har det fulla ansvaret för att kraven i PBL, PBF och BBR följs. Detta gäller oavsett om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig. Byggherren måste välja byggprodukter (t.ex. en braskamin) som är lämpliga för den avsedda användningen (8 kap. 19 § PBL). En byggprodukt är lämplig om den har sådana egenskaper att det byggnadsverk i vilket produkten ska ingå uppfyller de tekniska egenskapskraven i PBL. De tekniska egenskapskraven preciseras genom BBR. Även om utsläppskraven i avsnitt 6:741 BBR ställs på byggnader påverkar de således indirekt vilka byggprodukter (fastbränsleanordningar) som kan infogas i byggnaden. Byggherren, i många fall en småhusägare och konsument, måste vid nyinstallation eller byte av en fastbränslepanna eller rumsvärmare se till att endast använda en fastbränsleanordning som kan bidra till att utsläppskraven på byggnaden uppfylls. Det bör understrykas att byggherren inte kan ta för givet att en produkt som finns på marknaden får användas, utan detta måste kontrolleras.

Villkor för försäljning av byggprodukter

Byggproduktförordningen²⁵ reglerar försäljningen av byggprodukter som omfattas av harmoniserade standarder, t.ex. rumsvärmare. I korthet ska produkterna bedömas enligt harmoniserade standarder och prestandan ska tydligt deklarerats i ett medföljande dokument (benämns prestandadeklaration) och i en CE-märkning som ska vara fäst på produkten. Prestandadeklarationen i kombination med CE-märkningen är inget godkännande, men är en tillförlitlig källa till information om produktens prestanda. För rumsvärmare ska exempelvis kolmonoxidutsläpp och verkningsgrad deklarerats. På så sätt blir det lätt att hitta information om produktens prestanda.

Produkter som inte omfattas av byggproduktförordningen, t.ex. fastbränslepannor, får endast säljas i Sverige om de är lämpliga för det avsedda ändamålet (8 kap. 20 § andra stycket PBL). För att vara lämpliga för det avsedda ändamålet ska de bidra till att byggnaden uppnår de tekniska egenskapskraven enligt PBL, PBF och BBR.

Villkoren för försäljning finns utförligare beskrivna i Boverkets rapport 2016:6. Mer information om CE-märkning av byggprodukter finns på Boverkets webbplats.²⁶

Idag råder anmälningsplikt vid nyinstallation eller väsentlig ändring av en eldstad

Endast vissa byten av fastbränslepannor eller rumsvärmare omfattas av anmälningsplikt

En åtgärd som inte behöver lov kan i vissa fall kräva anmälan till kommunens byggnadsnämnd, det vill säga vara anmälningspliktig. I 6 kap. 5 § PBF anges ett antal byggnadstekniska åtgärder som kräver en anmälan till byggnadsnämnden. Anmälningsplikt gäller till exempel vid installation eller väsentlig ändring av en eldstad i en byggnad.

Väsentlig ändring av en eldstad

Boverkets allmänna råd (2012:12) om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspliktiga, VÄS, förtydligar och exemplifierar vad som ska anses utgöra en väsentlig ändring enligt förordningen. Av VÄS framgår följande:

²⁵ Förordning (EU) nr 305/2011, CPR.

²⁶ Boverket 2017c. www.boverket.se/ce Hämtad 2017-12-06.

Med väsentlig ändring av eldstad och rökkanal avses sådana åtgärder som kan leda till en ökad brandrisk eller förändrade utsläpp till omgivningen genom

- ändrade eldningsförhållanden och røkgasttemperaturer, eller
- annan förändring av eldstadens funktion och användningssätt.

Hänsyn bör tas till om en felaktig installation kan leda till allvarliga konsekvenser i form av ökad risk för brand eller förgiftning.

I VÄS finns även exempel på vilka åtgärder som ska anses vara anmälningspliktiga. Av exemplen i VÄS framgår bland annat att insättning av kassett eller motsvarande i en tidigare öppen eldstad normalt ska anses vara en väsentlig ändring av en eldstad och därmed vara anmälningspliktigt. Byte av en eldstad till likvärdig eldstad med avseende på typ av eldstad, storlek och effekt samt anslutning till rökkanal anges som ett exempel på en åtgärd som inte är att betrakta som en väsentlig ändring av en eldstad. När en befintlig fastbränslepanna eller rumsvärmare byts ut till en likvärdig behöver således inte åtgärden anmälas till byggnadsnämnden.

Vad som avses med byte till likvärdig eldstad utvecklas närmare i den konsekvensutredning Boverket upprättat för VÄS.²⁷ I konsekvensutredningen anges att byte från t.ex. mindre gjutjärnskamin till större täljstenskamin eller kakelugn inte kan anses som likvärdigt. Byte från äldre gjutjärnskamin till en ny gjutjärnskamin med glaslucka men som i övrigt är av motsvarande storlek och effekt kan däremot anses som likvärdigt. Med likvärdig anslutning till rökkanal avses mindre förändring genom att t.ex. byta stös i murad skorsten till annan diameter eller att flytta anslutningen något i höjdlid för att passa kaminen med mindre murningsarbete som följd.

Sammanfattningsvis omfattas således vissa byten av fastbränslepannor eller rumsvärmare redan idag av anmälningsplikt. För att ändringen ska anses vara väsentlig i PBF:s mening och bytet därmed anmälningspliktigt, krävs emellertid att bytet innebär någon förändring i

- typ av eldstad,
- storlek och effekt, eller

²⁷ Boverket 2013. Konsekvensbeskrivning för Boverkets allmänna råd (2012:12) om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspliktiga. Dnr 1201-2640/2012.

- anslutning till rökkanal.

För att byta ut en eldstad till en likvärdig krävs ingen anmälan. En sådan åtgärd kommer således enligt nu gällande bestämmelser inte under byggnadsnämndens kontroll. Kraven enligt PBL och anslutande föreskrifter gäller dock oavsett om åtgärden är anmälningspliktig eller inte. Även om åtgärden inte kräver anmälan till byggnadsnämnden ska byggherren alltså se till att den genomförs enligt de krav som gäller för åtgärden.

Tabell 4 Översikt anmälningsplikt vid nyinstallation eller byte av eldstad

	Anmälningspliktigt	Inte anmälningspliktigt
Nyinstallation av eldstad	X	
Byte av eldstad som innebär väsentlig ändring	X	
Byte av eldstad som inte innebär väsentlig ändring		X

Anmälningsförfarandet vid nyinstallation eller byte av eldstad

Om en åtgärd kräver anmälan får åtgärden inte påbörjas förrän anmälan är gjord och byggnadsnämnden har lämnat ett startbesked (10 kap. 3 § PBL). Anmälan ska vara skriftlig och innehålla vissa grundläggande uppgifter (6 kap. 7–8 §§ PBF).

För att få ett startbesked ska byggherren kunna visa att åtgärden kan antas uppfylla kraven i PBL med tillhörande föreskrifter (10 kap. 23 § PBL). För att byggnadsnämnden ska kunna ta ställning till om åtgärden kan antas uppfylla kraven ska det finnas en kontrollplan (10 kap. 6 § PBL). Byggherren ska till byggnadsnämnden lämna in förslag till kontrollplan samt de tekniska handlingar som, utöver ansökningshandlingarna, krävs. Av kontrollplanen ska det framgå vad som ska kontrolleras under arbetets gång för att samhällets krav ska uppfyllas. Kontrollplanen ska vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet och ha den utformning och detaljgrad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att alla väsentliga krav som avses i 8 kap. 4 § PBL uppfylls (10 kap. 7 § PBL). Det är byggherrens ansvar att en kontrollplan upprättas och att åtgärden kontrolleras enligt denna. Byggnadsnämnden fastställer kontrollplanen i startbeskedet (10 kap. 5 § PBL). I startbeskedet står det vad byggherren behöver göra för att erhålla ett slutbesked. Byggnadsnämnden kan i kontrollplanen begära att byggherren visar hur denne förväntas sig om att de byggprodukter (t.ex. en braskamin) som används är lämpliga i kritiskt viktiga avseenden för byggnadens tekniska egenskaper. Dit hör exempelvis rökgasutsläpp från en braskamin.

För kontrollen av en byggåtgärd ska det som huvudregel finnas en eller flera kontrollansvariga (10 kap. 9 § PBL). Vid små ändringar av en- eller tvåbostadshus krävs det emellertid inte någon kontrollansvarig, om byggnadsnämnden inte beslutar om annat (10 kap. 10 § PBL). Normalt finns således ingen kontrollansvarig i samband med nyinstallation eller byte av en eldstad. Tekniskt samråd behövs inte om det inte krävs någon kontrollansvarig (10 kap. 14 § PBL).

Vid nyinstallation eller byte av en eldstad får byggherren normalt sett inte ta eldstaden i bruk innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked (10 kap. 4 § PBL). För att få slutbesked krävs att byggherren visar att alla krav som gäller för åtgärden enligt kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda och att byggnadsnämnden inte anser att det finns skäl att ingripa med tillsyn (10 kap. 34 § PBL). Vid nyinstallation eller ändring av eldstad eller rökkanal är det vanligt att byggnadsnämnden kräver att en skorstensfejarmästare eller annan sakkunnig ska besikta och eventuellt provtrycka anordningen innan den får tas i bruk. För att få ett slutbesked krävs att byggherren bekräftar att åtgärderna i kontrollplanen har genomförts. I praktiken innebär det ofta att byggherren ska skicka in ett s.k. sotarintyg till byggnadsnämnden.

Slutbeskedet innebär att nämnden utifrån det underlag som finns i ärendet bedömer att åtgärden kan antas uppfylla de krav som gäller för åtgärden. Det innebär att byggnadsnämnden trots ett slutbesked i ett senare skede kan ingripa med tillsyn om det framkommer att kraven i PBL och anslutande föreskrifter inte har följts. Ett slutbesked innebär inte att byggnadsnämnden tar ansvar för eller ställning till att åtgärden uppfyller alla krav i PBL och anslutande föreskrifter. Det är byggherren som ansvarar för att åtgärden uppfyller de krav som finns i PBL och anslutande föreskrifter.

Om byggherren påbörjar en installation av en eldstad vilken det råder anmälningsplikt för utan att invänta startbesked så kan en sanktionsavgift komma att tas ut (9 kap. 13 § PBF). En byggsanktionsavgift tas även ut om eldstaden tas i bruk utan slutbesked (9 kap. 24 § PBF).

Konsekvenser vid bristande regelefterlevnad

Om brister upptäcks inom ramen för anmälningsförfarandet:

Om kommunen i samband med anmälningsförfarandet gör bedömningen att det inte kan antas att anordningen kommer att bidra till att åtgärden uppfyller de tekniska egenskapskraven blir konsekvensen att kommunen nekar startbesked. Finner kommunen att kontrollplanen inte följts blir konsekvensen att det inte finns grund för att ge slutbesked. Nekande av

besked är i sig inte en påföljd eftersom det är en naturlig konsekvens av att förutsättningarna för besked inte är uppfyllda. Beslut om att vägra startbesked eller slutbesked kan dock överklagas av anmälaren om beslutet föregåtts av en anmälan (13 kap. 15 § PBL).

Tillsyn – granskning efteråt

Vad är tillsyn?

Tillsyn är en granskning som sker i efterhand och som syftar till att överträdelser ska rättas. Efter att byggnadsnämnden i ett tillsynsärende konstaterat antingen att kraven för korrekt anmälanprocess inte följts eller att de tekniska egenskapskraven inte är uppfyllda ska nämnden normalt ingripa. De ingripanden som står till buds är byggsanktionsavgift, som är en påföljd, och olika former av förelägganden och förbud. De senare kan kombineras med olika verkställighetsmedel, t.ex. vite.

Byggsanktionsavgift

Byggnadsnämnden ska normalt ta ut en byggsanktionsavgift om åtgärden påbörjats trots att nödvändigt startbesked saknas eller om eldstaden används trots att erforderligt slutbesked saknas (11 kap. 51 § PBL respektive 9 kap. 13, 24 §§ PBF). I vissa fall ska byggsanktionsavgift inte tas ut alls (11 kap. 53, 54–55, 58 §§ PBL) eller så får den sättas ned (11 kap. 53 a § PBL jmf 9 kap. 11 § PBF). Byggnadsnämnden kan ta ut flera byggsanktionsavgifter om problemen kvarstår. För installation eller väsentlig ändring av eldstad är byggsanktionsavgiften 0,1 prisbasbelopp för att påbörja åtgärd utan startbesked och 0,02 prisbasbelopp för att utan startbesked ta ett byggnadsverk i bruk (9 kap. 13 § 2 PBF jmf. 9 kap. 24 § 2 PBF).

Förelägganden

Kommunens byggnadsnämnd har även befogenhet att utfärda förelägganden. Byggnadsnämnden får meddela föreläggande att vidta rättelse om det i ett byggnadsverk har vidtagits en åtgärd i strid mot PBL eller föreskrifter såsom BBR eller beslut som har meddelats med stöd av lagen (11 kap. 20 § PBL). Exempel på situationer där rättelseföreläggande kan användas är när något har utförts utan anmälan, startbesked eller slutbesked eller när ett tekniskt egenskapskrav inte uppfyllts. Ett startbesked eller ett slutbesked från kommunens byggnadsnämnd hindrar inte att kommunen i ett senare skede bedriver tillsyn och förelägger byggherren att rätta brister.

Verkställighetsmedel

Utöver rena sanktioner finns även verkställighetsmedel. Ett rättelseföreläggande får förenas med vite eller med bestämmelser om utförande på den försumliges bekostnad (11 kap. 27 och 37 §§ PBL).

Förbud

Byggnadsnämnden får under byggtiden även förbjuda att en åtgärd fortsätter om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden strider mot PBL, eller mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av lagen (11 kap. 31 § PBL). Under byggtiden och till dess att byggnadsnämnden meddelat slutbesked får ett byggnadsverk normalt sett inte tas i bruk (10 kap. 4 § PBL). Om det när byggnationen är färdig inte finns förutsättningar att ge slutbesked får nämnden i ett särskilt beslut förbjuda den som äger eller har nyttjanderätt till byggnadsverket att använda hela eller delar av byggnadsverket (11 kap. 33 § PBL). Ett sådant beslut kan förenas med vite (11 kap. 37 § PBL).

Framtida reglering: Ekodesign kan påverka BBR

Ekodesign kan medföra att utsläppskraven i BBR inte kan vara kvar i sin nuvarande utformning

Villkoren för vilka produkter som får säljas påverkar indirekt vilka produkter som kan infogas i byggnader. I framtiden kommer ekodesign att reglera villkoren för att sälja fastbränslepannor och rumsvärmare. Ekodesigngenomförandeförordningarna för dessa produktgrupper har trätt i kraft och kraven i dem kommer gälla från 2020 respektive 2022.

Syftet med det här kapitlet är tvådelat. Det första syftet är att belysa att ekodesign ställer krav på produkterna för att de överhuvudtaget ska få släppas ut på marknaden. Därigenom kommer ekodesign förhindra att icke-regelbunden produkter säljs på förstahandsmarknaden. Problemet med undermåliga produkter på förstahandsmarknaden är därmed övergående. Det andra syftet är att belysa att ekodesign kan komma att göra det svårare att i BBR reglera utsläpp från byggnader, också vid byten av fastbränsleanordningar. Ekodesign skulle alltså kunna medföra att det inom några år inte kommer finnas några krav på konkreta utsläppsnivåer från byggnader i vilka det infogas andrahandsprodukter. Om kraven tas bort upphör behovet av att kontrollera om kraven uppfylls.

Ekodesign ställer krav på produkterna

Ekodesign innebär att produkter måste uppfylla vissa minimikrav avseende energi- och resurseffektivitet för att få släppas ut på marknaden²⁸ eller tas i bruk²⁹ inom EU. Ekodesign regleras genom ett ramdirektiv³⁰ och kraven preciseras i produktgruppsspecifika genomförandeförordningar. Fastbränslepannor och rumsvärmare omfattas av genomförandeförordningar med krav som börjar tillämpas 2020 respektive 2022.³¹ Efter 2020 respektive 2022 kommer alltså enbart produkter som klarar krav som är likvärdiga eller skarpare än utsläppskraven i BBR för ny byggnad att få säljas på förstahandsmarknaden.

²⁸ Utsläppande på marknaden: första gången en produkt blir tillgänglig på gemenskapsmarknaden för distribution eller användning inom gemenskapen, antingen mot betalning eller gratis och oberoende av försäljningsmetod (Artikel 2.4 ekodesigndirektivet 2009/125/EG).

²⁹ Ibruktage: första gången en produkt används i avsett syfte av en slutanvändare i gemenskapen (artikel 2.5 ekodesigndirektivet 2009/125/EG).

³⁰ Direktiv 2009/125/EG.

³¹ Kommissionens förordning (EU) 2015/1189; Kommissionens förordning (EU) 2015/1185.

Utformningen av utsläppskraven i BBR kan behöva förändras

Om de nuvarande kraven i BBR lämnas oförändrade vid den tidpunkt då ekodesignkraven börjar gälla fullt ut kommer både ekodesigngenomförandeförordningarna och BBR att innehålla reglering av rökgasutsläpp och verkningsgrad. I samband med att förslaget på skärpta utsläppskrav i avsnitt 6:741 BBR anmälades till EU-kommissionen³² påpekade EU-kommissionen att de delar av förslaget som överlappar tillämpningsområdet för ekodesignförordningarna ska upphöra att gälla från och med den 1 januari 2020 respektive 2022. När ekodesignkraven börjar gälla skulle således de nuvarande reglerna i BBR betraktas som en nationell särreglering av ett harmoniserat område.

Boverket bedömer därför att regleringen i BBR kan komma att behöva ses över. Ett alternativ är att helt utesluta utsläppskrav i BBR och därmed ta bort den nationella särregleringen. Det skulle visserligen innebära att behovet av kontroll vid installation eller ändring upphör. Samtidigt medför det att det inte skulle finnas några krav på andrahandsprodukter som infogas i byggnad.

Det kan därför vara motiverat att behålla en nationell reglering i någon form. Hur denna ska utformas får dock bli föremål för en framtida utredning.

³² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster EUT L 241, 17.9.2015, p. 1–15.

Problembeskrivning – byten av anordningar för småskalig vedeldning

Inledning

Uppdraget till Boverket har som utgångspunkt att det förekommer att fastbränsleeldade pannor och rumsvärmare byts ut mot produkter som medför att byggnaden som de installeras in i inte uppfyller utsläppskraven i BBR. Följande kapitel innehåller en uppskattning av problemet. Syftet med problembeskrivningen är att klargöra om det kan göras sannolikt att det i någon större utsträckning förekommer att fastbränsleanordningar byts ut till produkter som inte bidrar till att byggnaden uppfyller utsläppskraven.

Problembeskrivningen måste läsas mot bakgrund av att det inte finns mycket exakt information att tillgå om storleken på andrahandsmarknaden och hur stor andel av bytena som görs med regelenliga produkter.

I Boverkets rapport 2016:6 omnämndes att andrahandsmarknaden troligtvis var stor och att ett problem som inte kunde belysas i någon större utsträckning i den rapporten var att det förekommer att byggherrar byter till icke-regelenliga produkter. Den problembeskrivningen var främst baserad på uppgifter från branschrepresentanter. I följande problembeskrivning har Boverket låtit branschrepresentanterna förtydliga sina uppskattningar. De uppskattningarna har kompletterats av Swecos utredning.

Förekomsten av småskalig fastbränsleeldning i Sverige

Allmänt

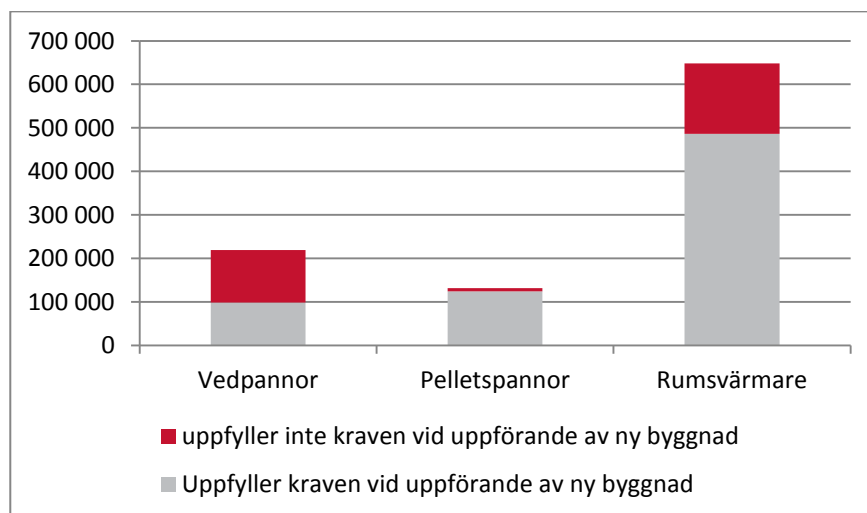
Småskalig biobränsleeldning³³ svarar för ungefär en tredjedel av den totala energianvändningen för uppvärmning och varmvatten i småhus i Sverige.³⁴

En del av det befintliga beståndet skulle inte få infogas i en byggnad idag eftersom de inte klarar bl.a. utsläppskraven. Nedan följer en översikt av det existerande beståndet.

³³ Avser ved, pellets, flis och spån.

³⁴ Energimyndigheten, 2016, **Energistatistik för småhus 2015**.

Figur 1 Antal vedpannor, pelletspannor och rumsvärmare i småhus



Källa: egen bearbetning av Energimyndigheten 2015, MSB och branschuppgifter. Bearbetningen gjordes för rapporten 2016:6. Bedömningen utgår från kraven i BBR.

Följande tabell ger en bild av beståndets åldersfördelning:

Tabell 5 Uppskattad åldersfördelning av beståndet av fastbränslepannor och rumsvärmare, för år 2007, 1992 och 1987. En mer detaljerad tabell med fler årtal finns i bilaga C.

Ålder	Fastbränslepannor		Rumsvärmare	
	Andel (kumulativ)	Antal	Andel (kumulativ)	Antal
Äldre än 2007	79,6%	211 149	69,9%	1 303 847
Äldre än 1992	35,7%	94 803	36,5%	680 625
Äldre än 1987	25,8%	68 453	28,3%	527 880

Pannor

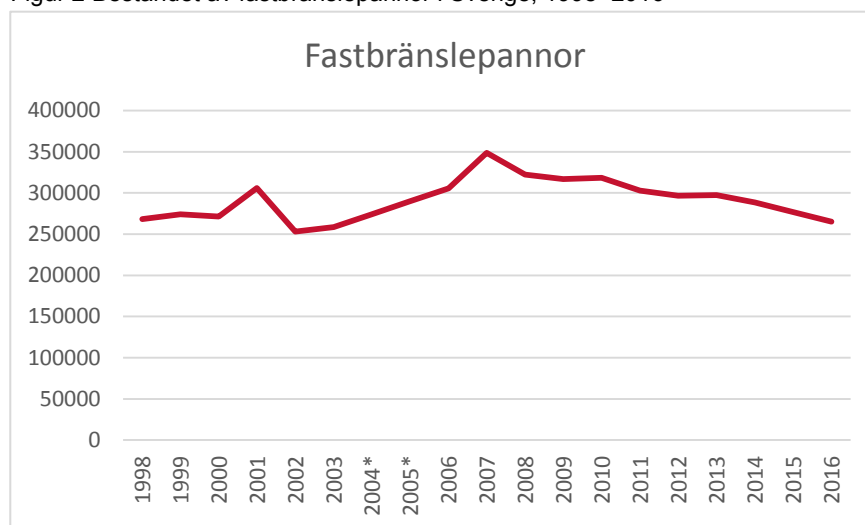
År 2013 användes ungefär 220 000 vedpannor i småhus i Sverige. I Boverkets rapport 2016:6 bedömdes att en större andel av de installerade vedpannorna, ungefär 55 procent, inte skulle nå upp till de då gällande kravnivåerna i byggreglerna för utsläpp i samband med ny byggnad. Det ger dock ingen information om huruvida pannorna vid installationstillfället uppfyllde vid tidpunkten gällande krav. Utifrån statistiken ovan är det därmed svårt att dra några slutsatser om viljan att uppfylla reglerna vid byte.

Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) årsuppföljning av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO, fanns år 2016 sammantaget 265 000 fastbränsleeldade ved- och pelletspannor i Sverige.

³⁵

Beståndet av pannor var störst år 2007 och var minst år 2002. Från och med år 2007 har antalet pannor i landet minskat varje år, från 349 000 år 2007 till 265 000 år 2016. De konventionella pannorna³⁶ har minskat mest i antal.

Figur 2 Beståndet av fastbränslepannor i Sverige, 1998–2016



Källa: Bearbetning av data från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap; årsuppföljning LSO. Statistik för år 2004 och 2005 saknas och värden för dessa år har interpolerats utifrån data för år 2003 och 2006.

Antalet rumsvärmare ökar

Antalet rumsvärmare³⁷ i småhus har ökat de senaste åren, från 494 000 till 648 000 stycken under 2009–2013.³⁸ Ungefär en fjärdedel av de befintliga rumsvärmarna antogs i rapporten 2016:6 inte uppfylla då gällande byggregler för ny byggnad.

³⁵ MSB 2016. Årsuppföljning LSO 2016.

<https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Tillsyn--tillsynsvagledning/Skydd-mot-olyckor/Tillsynsvagledning/Arsuppfoljning-LSO/> Hämtad 2017-12-06.

³⁶ I sin statistik använder MSB sig av tre kategorier för fastbränslepannor: fastbränslepannor (konventionella), fastbränslepannor (keramik) och pelletspanna.

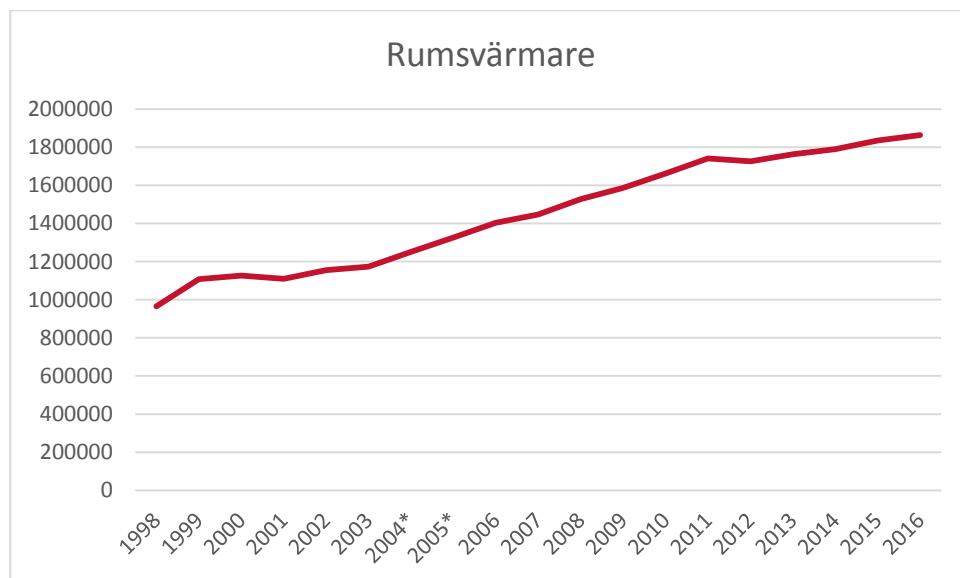
³⁷ Energistatistiken redovisar lokaleldstäder i småhus, vilka här likställs med rumsvärmare.

³⁸ Energimyndigheten, 2015.

Det finns en stor andel rumsvärmare i andra byggnader än småhus, såsom flerbostadshus och fritidshus. Enligt MSB:s statistik i årsuppföljning LSO år 2016 finns cirka 1,8 miljoner rumsvärmare³⁹ i Sverige.

Antalet rumsvärmare har ökat för varje år under perioden 1998–2016. Totalt har beståndet av rumsvärmare alltså ökat med 93 procent under denna tidsperiod, från cirka 966 000 enheter till cirka 1,8 miljoner rumsvärmare.

Figur 3 Beståndet av rumsvärmare i Sverige, 1998–2016



Källa: Bearbetning av data från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap; årsuppföljningar LSO. Statistik för år 2004 och 2005 saknas och värden för dessa år har interpolerats utifrån data för år 2003 och 2006.

Byten av fastbränsleanordningar

Utbytestakten är troligtvis låg

Anordningar för fastbränsleledning har en lång livslängd på 30–35 år. Äldre pannor förväntas hålla längre än nya pannor.⁴⁰ Rumsvärmare kan förväntas ha en längre livslängd än pannor. Det leder till att utbytestakten i beståndet kan förväntas vara relativt låg.

Andelen regelenliga byten

I den här rapporten har Boverket försökt att uppskatta utbytestakten för fastbränslepannor och rumsvärmare. Syftet är att ge en uppskattning av i hur stor omfattning byten sker men det bör framhållas att uppskattningen

³⁹ MSB 2016.

⁴⁰ IVL konstaterar att en del av de gamla enheterna kan antas ha använts längre än sin ekonomiska livslängd. SOU 2016:47. s. 118.

är mycket osäker.⁴¹ Genom diskussioner med branschrepresentanter har vi uppskattat antalet byten av vedpannor och rumsvärmare i tre kategorier:

1. produkter som säljs på förstahandsmarknaden och som antas uppfylla kraven vid uppförande av ny byggnad,
2. produkter som säljs på förstahandsmarknaden och som inte kan antas uppfylla kraven vid uppförande av ny byggnad, samt
3. begagnade produkter som inte heller antas uppfylla kraven vid uppförande av ny byggnad.

Den första kategorin byten har uppskattats med utgångspunkt i försäljningsstatistik från branschrepresentanterna, vilket är en relativt säker uppgift. Uppskattningen av den andra och tredje kategorin byten är dock baserad på allmänna observationer och uppfattningar från branschen, och är därmed mycket mer osäker. En något närmare beskrivning ges i tabell 6 och tabell 7.

För att göra det lättare att uppskatta antalet byten i varje kategori utgår uppskattningen från kraven vid uppförande av ny byggnad istället för kraven vid ändring.

Pannor

Både ved- och pelletspannor

Enligt statistik från Swedish Heating Boilers and Burners Association (SBBA)⁴² såldes det cirka 2 200 nya vedpannor, pelletspannor eller pelletsbrännare i Sverige år 2016. Denna siffra är inte heltäckande, eftersom inte alla tillverkare av pannor i Sverige är med i denna branschorganisation, dock är flertalet av de ledande tillverkarna medlemmar. Detta motsvarar cirka 0,8 procent av Sveriges pannbestånd.

Vedpannor

Branschen uppskattar att ca 1 500 regelenliga vedpannor har sålts på förstahandsmarknaden per år de senaste åren. Samtliga bedöms ersätta gamla pannor. En uppskattning är att cirka 1 400–3 400 vedpannor ersätts med andra vedpannor under ett år.

⁴¹ I Boverkets rapport 2016:6 konstateras att den stora andelen vedpannor, som inte bedömdes uppfylla gällande krav vid uppförande av ny byggnad, kunde förklaras dels av att utbytestakten av det befintliga beståndet generellt var låg, dels av att begagnatmarknaden för vedpannor var relativt stor. En uppskattning på begagnatmarknadens faktiska storlek saknades.

⁴² Branschorganisation för tillverkare och leverantörer av pannor, brännare och tillhörande utrustning.

De allra flesta ersätts med nya vedpannor från förstahandsmarknaden, där ungefär 1 000–2 000 nya vedpannor som sätts in kan antas uppfylla gällande utsläppskrav vid uppförande av ny byggnad.⁴³ Vidare uppskattas att 200–700 nya vedpannor sätts in från förstahandsmarknaden där det är osäkert om de skulle leva upp till kraven som gäller vid uppförande av ny byggnad.

Utöver detta antas att 200–700 vedpannor ersätts med begagnade produkter. Huruvida de begagnade vedpannorna kan antas uppfylla utsläppskraven vid uppförande av ny byggnad i BBR är också osäkert. Tabell 6 sammanfattar uppskattningen av byten av vedpannor och redogör också för vad som ligger till grund för uppskattningen. En uppskattning av situationen har gjorts i samband med diskussioner med branschrepresentanter.

Vid en senare uppskattning bedömde branschen att av de pannor som byts ut ersätts cirka 5–20 % med produkter från andrahandsmarknaden.

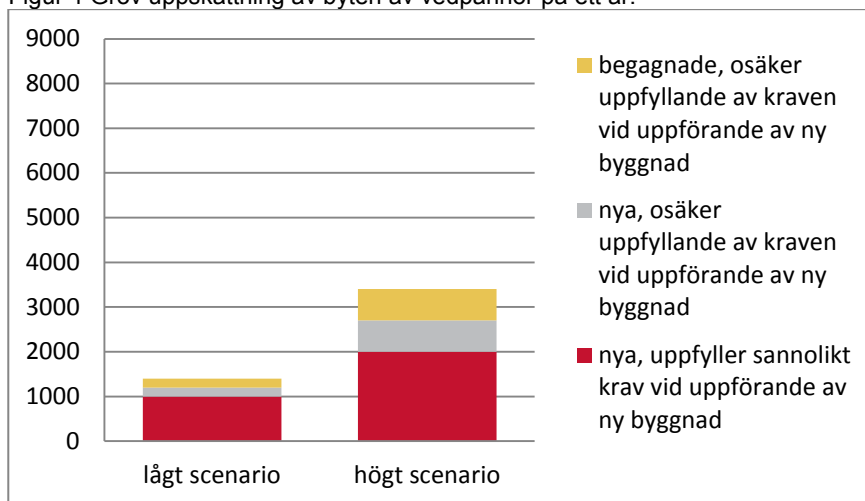
Tabell 6 Grov uppskattning av byten av vedpannor på ett år

Antal	Typ av byte	Grund för uppskattning
1 000–2 000	byten till nya, uppfyller sannolikt krav vid uppförande av ny byggnad	Ca 1 500 regelbilda vedpannor har sålts på förstahandsmarknaden per år de senaste åren. Samtliga bedöms ersätta gamla pannor.
200–700	byten till nya, osäkert uppfyllande av kraven vid uppförande av ny byggnad	Antagande med hänsyn till storleken på marknaden för begagnade produkter. Antalet nya produkter som inte säkert uppfyller kraven som gäller vid uppförande av ny byggnad antas vara lika stort som andrahandsmarknaden.
200–700	byten till begagnade, osäkert uppfyllande av kraven vid uppförande av ny byggnad	Ca en tredjedel av husägarna behåller sin gamla panna i samband med ett byte, möjligen för att sälja den vidare, enligt uppskattning från installatörer. Det används som indikation på omfattningen av marknaden för begagnade pannor.
1 400–3 400 byten totalt per år		

Källa: Boverkets uppskattning med hjälp av branschrepresentanter

⁴³ Uppskattningen är baserad på försäljningsstatistik för vedpannor bland medlemsföretagen inom branschorganisationen SBBA (Swedish Heating Boilers and Burners Association), där samtliga av pannorna bedöms ersätta gammal utrustning.

Figur 4 Grov uppskattning av byten av vedpannor på ett år.



Problemet bedöms vara mindre för pelletspannor

Nästan samtliga pelletspannor som byts bedöms vara från förstahandsmarknaden. Branschrepresentanterna bedömer att de flesta pelletspannorna på marknaden kan uppfylla utsläppskraven i BBR som gäller vid uppförande av ny byggnad. Andelen byten till nya produkter som eventuellt inte uppfyller krav vid uppförande av ny byggnad bedöms vara liten. Likaså bedöms marknaden för begagnade pelletspannor vara liten.

Rumsvärmare:

Braskaminer

Uppskattningen för rumsvärmare har gjorts med utgångspunkt i produkttypen braskaminer.⁴⁴ Braskaminer är den största gruppen av rumsvärmare.⁴⁵

⁴⁴ Exklusive insatser.

⁴⁵ Boverket 2017b. Dnr 890/2016. Konsekvensutredning till BBR 25.

Tabell 7 sammanfattar uppskattningen av bytena av rumsvärmare och redogör för antagandena bakom.

Antal	Typ av byte	Grund för uppskattning
5 000	Byten till nya, uppfyller sannolikt kraven vid uppförande av ny byggnad	Det säljs många nya och regelenliga braskaminer. Cirka 5 000 av dessa ersätter gamla kaminer, resten avser nyinstallation.
1 000–1 750	Byten till nya, osäkert uppfyllande av kraven vid ny byggnad	Uppskattningen är baserad på antagandet att marknaden för nya produkter som inte säkert uppfyller kravnivåerna i BBR vid uppförande av ny byggnad är jämförlig med storleken på andrahandsmarknaden.
1 000–1 750	Byten till begagnade produkter, osäkert uppfyllande av kraven vid ny byggnad	Begagnatmarknaden för rumsvärmare antas vara av ungefär samma proportion som begagnatmarknaden för vedpannor.
7 000–8 500	byten totalt per år	

Källa: Boverkets uppskattning med hjälp av branschrepresentanter

Vid en senare uppskattning bedömde branschen att av de rumsvärmare som byts ut ersätts cirka 10–20 % av de rumsvärme som byts ut ersätts med produkter från andrahandsmarknaden.

Hinder för regelefterlevnad

Kunskapsbrist och ekonomiska skäl kan vara hinder mot regelefterlevnad. De formella förutsättningarna för regelefterlevnad finns, eftersom byggherren har ett ansvar att alltid se till att kraven efterlevs. Om det trots de formella förutsättningarna ändå sker icke-regelenliga byten så finns det alltså andra hinder som måste beaktas. Nedan följer en kort presentation av två vanliga hinder. De kommer att användas i diskussionen om val av åtgärd i kapitlet om föreslagna åtgärder.

Ett hinder är att de ekonomiska incitamenten för byggherren att välja regelenliga produkter är svaga. En byggherre som är ute efter en riktigt billig panna eller rumsvärme som inte behöver hålla lika länge kan leta bland andrahandsprodukterna. Häri ingår även att de negativa effekterna från vedeldningen inte belastar byggherren och därmed saknas ekonomiska incitament att välja en anordning med lägre utsläpp.

Ytterligare ett ekonomiskt hinder är de transaktionskostnader som kan uppstå i samband med byte. Det kan vara kostnaden att anlita någon för att frakta bort en större panna eller kostnaden för att göra en anmälan om väsentlig ändring till kommunen.

En annan aspekt är de kunskapshinder som en byggherre kan ha om sitt ansvar. Byggherren har formellt alltid ansvaret för att välja lämpliga byggprodukter. En byggherre som varken vet om att den är byggherre, vad byggherreansvaret innebär eller har kunskap om hur kraven kan verifieras kommer dock inte att leta efter information eller säkerställa att kraven uppfylls.

Föreslagna åtgärder

Utredda alternativ

Boverket har undersökt sju utredningsspår. Efter undersökningen väljer Boverket att föreslå åtgärderna utökad anmälningsplikt och skrotningspremie. Åtgärderna kan genomföras tillsammans eller var och en för sig. Respektive åtgärd bör kombineras med informationsinsatser för att få god effekt. I det här kapitlet finns en kort beskrivning av samtliga utredningsspår. Därefter följer en presentation av motiven för att välja utökad anmälningsplikt och skrotningspremie som åtgärdsförslag. Utformningen av åtgärdsförslagen och tillhörande informationsinsats presenteras i nästkommande kapitel. Övriga utredningsspår är utförligare beskrivna i bilaga A, förutom alternativ D, som endast presenteras nedan.

Åtgärdsförslag:

- A. Utökad anmälningsplikt: Samtliga byten ska anmälas till kommunen enligt förfarandet i 6 kap. 5 § PBF. Åtgärden bör kombineras med informationsinsatser.
- B. Skrotningspremie: En skrotningspremie betalas ut till den som genom intyg kan visa att denna har lämnat en fastbränsleanordning från 2007 eller tidigare till avfallshantering. Åtgärden bidrar till att fler anordningar skrotas istället för att de säljs på andrahandsmarknaden samt fungerar som en informationsbärare om kraven. Åtgärden bör därför kombineras med informationsinsatser.

Övriga utredningsspår:

- C. Informationsinsatser: Enbart informationsinsatser, utan några andra åtgärder, kommer sannolikt inte vara tillräckligt effektivt för att säkerställa att samtliga byten sker regelenligt. Informationsinsatser är ett bra komplement till andra åtgärder.
- D. Energideklarationen: Den exakta värmeanordningen som används måste registreras i energideklarationen. Kommunen kan sedan använda informationen för att initiera ett tillsynsärende.

- E. Investeringsbidrag till den som köper en regelenlig fastbränsleanordning: Byggherren får ett bidrag för att köpa en produkt som uppfyller kraven i BBR. Därmed får byggherren ett ekonomiskt incitament att säkerställa att kraven uppfylls och den bidragsutbetalande myndigheten kan göra en extra kontroll av att kraven uppfylls. Bidraget fungerar även som informationsbärare om kraven.
- F. Utöka den obligatoriska brandskyddskontrollen⁴⁶ enligt LSO⁴⁷ till att omfatta kontroll av om utsläppskraven, som gällde vid infognings-tillfället, är uppfyllda. Kontrollen kan ske genom dokumentationskontroll eller mätning. Kontrollen kan även utökas till att brandskyddskontrollanten bättre ska dokumentera vilken anordning som är installerad. Kommunen kan sen använda informationen i sin tillsynsverksamhet.
- G. Byggherren måste anlita en certifierad installatör och den installatören ansvarar för att kontrollera att utsläppskraven uppfylls. Är utsläppskraven inte uppfyllda ska installatören avstå från att installera anordningen.

Boverket har valt att föreslå åtgärderna utökad anmälningsplikt och skrotningspremie. Åtgärdsförslagen är utformade som självständiga åtgärder och de kan därmed införas var och en för sig eller tillsammans. Respektive åtgärd bör kombineras med informationsinsatser. Åtgärdsförslagen är beskrivna utförligt i kommande kapitel.

Nedan följer ett resonemang om val av åtgärdsförslag.

Fyra utredningsspår kan antas bidra till att uppfylla uppdragets grundläggande syfte

Boverket har fått i uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer att existerande krav följs vid byte av fastbränsleanordning. I dagsläget går det inte med säkerhet att fastställa i vilken utsträckning icke-regelbunden byten förekommer. Det är heller inte klarlagt varför problemen förekommer – dvs. vilken typ av hinder som är orsaken till bristen på regelefterlevnad. Nedan följer ett resonemang som avser belysa hur utredningsspåren skulle kunna bidra till att hantera kunskapshinder, ekonomiska hinder och praktiska hinder och därigenom bidra till ökad regelefterlevnad.

⁴⁶ Brandskyddskontrollen syftar inte på den kontroll som eventuellt genomförs innan byggherren får slutbesked.

⁴⁷ LSO: lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Utökad anmälningsplikt

En utökad anmälningsplikt kan bidra till att hantera kunskapshinder. Mot bakgrund av antalet anmälningar under 6 kap. 5§ PBF som kommunerna rapporterar in inom ramen för Plan- och byggenkäten⁴⁸ är det tänkbart att några byggherrar brister i sin anmälningsplikt. Genom att anmälningsplikten utökas till att gälla samtliga byten behöver byggherren inte ta ställning till om bytet är anmälningspliktigt. Alla infogningar av fastbränsleanordningar, som inte tas om hand inom ramen för ett bygglov, ska anmälas. Regeln blir följaktligen enklare att tolka och det kommer förhoppningsvis leda till att fler anmäler.

Om den utökade anmälningsplikten faktiskt efterlevs medför det att samtliga byten faller under den kommunala byggnadsnämndens kontroll. Därigenom bidrar åtgärden till att fler byten kommer att uppfylla utsläppskraven, eftersom detta kontrolleras vid kommunens handläggning.

Av utredningsspåren som kan antas uppnå syftet medför den utökade anmälningsplikten den minsta systemförändringen. Redan idag måste kommunernas byggnadsnämnd hantera anmälningar om byten som är väsentliga ändringar. I kommunerna ska det alltså redan finnas rutiner för att hantera den här typen av ärenden. En utökad anmälningsplikt skulle dock medföra att byggnadsnämnderna behöver hantera fler ärenden.

Ärendena kan även komma att bli mer komplicerade eftersom kommunerna kommer att behöva bedöma kravnivåerna i fler bytessituationer av varierande slag. Kommunerna kan även komma att behöva bedöma en större flora av dokumentation.

Eftersom åtgärden innebär en inte alltför stor systemförändring skulle den utökade anmälningsplikten i framtiden relativt enkelt kunna avskaffas om det skulle komma att stå klart att det inte längre förekommer regelvidriga byten.

En utökad anmälningsplikt kan även ha en förebyggande effekt eftersom kommunens kontroll ger byggherren större incitament att själv säkerställa att reglerna efterlevs. Byggherren vet att kommunen kommer göra en kontroll i samband med anmälningsförfarandet och det kan antas att byggherren därför väljer produkter som med säkerhet uppnår kravnivåerna.

⁴⁸ Data i Boverkets Plan- och byggenkät visar att det totala antalet anmälningar för samtliga åtgärder under 6 kap. 5§ PBF uppgår till över 23 000. Boverket 2016b. Boverkets öppna data – Plan- och byggenkäten lov och bygg 2016. <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/plan--och-byggenkaten/> Hämtad 2017-09-20

Den utökade anmälningsplikten bör även kombineras med en informationsinsats. Införandet av en utökad anmälningsplikt kan i sig själv även fungera som en informationsbärare och därmed korrigera en del av det grundläggande problemet att byggherren kan sakna nödvändig kunskap om kraven och om hur byggherren kan verifiera att kraven uppfylls. Information om de ändrade utsläppskraven bör därför anpassas till den målgruppen.

Skrotningspremie

Även skrotningspremie förväntas kunna bidra till att regelefterlevnaden vid byte av fastbränsleanordningar ökar. Skrotningspremien bidrar till att hantera andrahandsmarkanden. Därigenom är skrotningspremien ett bra komplement till det redan beslutade ekodesignregelverket. Om ekodesignkraven efterlevs kommer det innebära att ekodesign kommer att se till att produkterna på förstahandsmarknaden bidrar till att kraven på byggnaden uppnås. Skrotningspremien kommer att hantera andrahandsmarkaden både som ett rent ekonomiskt incitament att göra rätt men även som en informationsbärare.

En skrotningspremie syftar till att göra det mer ekonomiskt lönsamt att lämna anordningen för avfallshantering än att sälja den vidare. Därmed bidrar åtgärden till att hantera ekonomiska hinder. Åtgärden träffar dock varken produkter som tidigare inte varit installerade i Sverige eller produkter från förstahandsmarknaden.

En skrotningspremie skulle även genom ekonomiska medel bidra till att hantera byggherrens praktiska problem. Vedpannor kan väga upp emot 250–300 kg. En orsak till att vissa pannor säljs kan vara att säljaren anser att en försäljning är ett praktiskt sätt att bli av med pannan. Genom skrotningspremien får den en premie som antingen kan ses som en belöning för att denne själv tar med anordningen till avfallshanteringen eller som kan användas till att betala en transportör av avfall att komma och hämta anordningen.

Effekten av en skrotningspremie blir att färre äldre produkter finns tillgängliga på andrahandsmarknaden. Därmed minskar risken för att en köpare väljer en gammal produkt som sannolikt inte bidrar till att byggnadens utsläppskrav uppnås. Åtgärden bidrar även till att hantera kunskaps hinder, eftersom det blir enklare för köparen att välja en produkt med acceptabla utsläppsvärden. Vidare fungerar ekonomiska styrmedel ofta som informationsbärare. Genom en premie får allmänheten bättre information om regelverket och vilka krav som ställs vid fastbränsleledning.

Investeringsbidrag

Ett investeringsbidrag på korrekt nivå och som gäller samtliga byten skulle kunna uppnå uppdragets syfte. Investeringsbidraget skulle hantera det ekonomiska hindret för att köpa en i många fall dyrare fastbränsleanordning med lägre utsläpp. Om investeringsbidraget skulle vara villkorat med att den gamla anordningen lämnades för avfallshantering skulle åtgärden även bidra till att hantera kunskapshinder – det skulle helt enkelt bli svårare att köpa fel produkt på andrahandsmarknaden. Liknande förslag har utretts i tidigare utredningar och de kunde konstatera att åtgärden skulle bli kostsam.

Ett investeringsbidrag ger byggherren ekonomiska incitament att säkerställa att reglerna efterlevs. Därmed ger den byggherren ett stort incitamenten att lära sig mer om reglerna och kravnivåerna och hur dessa ska verifieras. Bidraget verkar därmed som en kunskapsbärare. Ett investeringsbidrag är sannolikt det utredningsspår som i störst mån skulle kunna lösa det grundläggande problemet med att byggherren saknar kunskap eller incitament att genomföra ett regelenligt byte.

Åtgärden medför dock en stor systemförändring eftersom bidraget kräver att det finns en organisation som bedömer ansökan och betalar ut bidraget. Ansökan i ett investeringsbidragsärende skulle vara mer komplex att handlägga än i ett skrotningsstödärende.

Därutöver kan det upplevas som tveksamt om skattepengar ska användas som incitamentet för byggherren att genomföra sin lagstadgade skyldighet. Undersökning av tidigare liknade åtgärder visar att additionaliteten kan vara begränsad.⁴⁹ Byggherrar kan därmed komma att få bidrag för att genomföra en åtgärd som de ändå skulle ha genomfört.

Ett investeringsbidrag är dock ett kraftigt ekonomiskt incitament som träffar alla typer av byten. Boverket kan inte utesluta att ett investeringsbidrag skulle leda till att fler byten sker regelenligt än om en utökad anmälningsplikt eller en skrotningspremie införs, men en samlad bedömning ger att ett investeringsbidrag sannolikt är alltför resurskrävande. I synnerhet skulle ett investeringsbidrag bli aktuell i fler fall än den föreslagna skrotningspremien. Den totala kostnaden för att införa en skrotningspremie bedöms därför bli lägre, varför denna åtgärd föreslås.

⁴⁹ Broberg, m.fl. (2010) *Investeringsstöd – ett överskattat styrmedel i miljöpolitiken*. Ekonomisk Debatt, årg 38, nr 3, s 17-26.

Certifierad installatör

Målet att säkerställa att samtliga byten sker regelenligt skulle sannolikt även kunna uppnås genom att installation av en fastbränsleanordning i en byggnad endast får göras av en certifierad installatör och att denne är skyldig att kontrollera att utsläppskraven är uppfyllda vid installationstillfället.

Åtgärden skulle kräva att en helt ny typ av obligatoriskt certifieringssystem införs och genomförs. Att skapa ett helt nytt certifieringssystem kräver betydliga resurser för att utforma ett funktionellt system. Systemet skulle inte få effekt förrän uppskattningsvis om flera år eftersom det skulle ta tid att genomföra alla nödvändiga utbildningar och certifieringar.

Kostnaden för det skulle läggas på den enskilda byggherren, som i många fall är en privatperson. Utredningsspåret är alltså resurskrävande och kommer ha effekt först om några år. Utredningsspåret kräver därmed en oproportionerligt stor systemförändring, samtidigt som det inte står klart att den kommer ha en bättre effekt än de föreslagna åtgärderna. Boverket väljer därför att inte föreslå att enbart certifierade installatörer får infoga en fastbränsleanordning i en byggnad.

Tre utredningsspår bedöms inte på ett avgörande sätt bidra till att uppdragets syfte uppnås

De följande utredningsspåren bedöms inte enskilt kunna uppfylla uppdragets syfte och har därmed inte föreslagits av Boverket. Det utesluter inte att åtgärderna kan ha god effekt som ett komplement till övriga åtgärder, som tillsammans kan leda till att syftet uppnås.

Informationsinsatser

Enbart informationsinsatser är sannolikt inte tillräckligt för att säkerställa att reglerna följs vid byte av småskalig fastbränsleanordning. Boverkets erfarenhet är att stora kampanjer i allmänhet inte ger efterfrågad effekt. Informationsinsatser är dock ett bra komplement till andra åtgärder, som de två föreslagna åtgärderna.

Utökad kontroll – sotnings- eller brandskyddskontroll

En utökad brandskyddskontroll eller sotning kommer troligtvis i sig inte uppnå önskad effekt. Syftet med åtgärden är att den kontroll som sotaren eller brandskyddskontrollanten ska göra enligt LSO ska utökas till att de antingen kontrollerar utsläppen eller att de dokumenterar vilken anordning som används. Informationen ska användas som underlag vid kommunens tillsynsverksamhet.

Både en utökad brandskyddskontroll och en utökad anmälningsplikt bidrar till regelefterlevnaden genom att de ger kommunen en möjlighet att granska vilken fastbränsleanordning som används. Informationen som registreras vid en utökad brandskyddskontroll skulle alltså kunna användas av kommunen för att inleda ett tillsynsärende.

Ett tillsynsärende avseende en redan installerad fastbränsleanordning kommer kräva personella resurser från kommunerna. Att införa en utökad brandskyddskontroll kommer alltså bara få effekt om kommunerna har tillräckliga resurser för att kunna genomföra tillräckligt många tillsynsärenden.

En utökad brandskyddskontroll, och den medföljande risken att kommunens byggnadsnämnd inleder ett tillsynsärende, kan visserligen ha en avskräckande effekt hos byggherrarna. Det kan leda till ökad självkontroll och därmed ökad efterlevnad. I övrigt kommer åtgärden i sig inte att bidra till ökad regelefterlevnad vid just tidpunkten för bytet. Både en brandskyddskontroll och tillsynsärenden sker först efter att anordningen infogats i byggnaden.

Medan ett tillsynsärende sker efter att anordningen redan infogats skulle en utökad anmälningsplikt, om den efterlevs, leda till att brister upptäcks redan innan anordningen infogas. I jämförelse framstår därmed en utökad anmälningsplikt som ett mer resurseffektivt sätt att uppnå regelefterlevnad.

Energideklarationer

Boverket bedömer att energideklarationerna inte på ett effektivt sätt kan användas för att stävja att byggherrar byter in produkter som inte bidrar till att byggnaden uppfyller utsläppskraven i BBR. Anledningen är att energideklarationerna ska fyllas i alltför sällan för de ska ge kommunerna ett gott underlag.

Många byggherrar som avser att byta ut en panna eller rumsvärme är privatpersoner med villor. Energideklarationer ska göras när en byggnad uppförs. Detta gäller även småhus. För egna hem (villor) som inte hyrs ut behöver energideklaration därutöver göras först inför en försäljning.

En energideklaration är giltig i 10 år och kan då användas hur många gånger som helst under den tiden, t.ex. vid försäljning. (4–6 b §§ lag (2006:985) om energideklaration för byggnader).

Boverket väljer därför att inte utreda åtgärden närmare.

Fördjupad beskrivning av åtgärdsförslaget utökad anmälningsplikt

Åtgärden medför anmälan av samtliga byten och
ändring av PBF

Anmälningsplikten utökas till att omfatta samtliga byten av eldstäder

Alla byten av fastbränslepannor och rumsvärmare är idag inte anmälningspliktiga. Endast byten som innebär en väsentlig ändring av eldstaden enligt 6 kap. 5 § första stycket 4 PBF ska anmälas till byggnadsnämnden. VÄS förtydligar och exemplifierar vad som ska anses utgöra en väsentlig ändring enligt förordningen. Om exempelvis en braskamin byts ut mot en annan kamin vilken kan betraktas som likvärdig anses ändringen inte vara väsentlig och åtgärden blir således inte föremål för byggnadsnämndens kontroll.

Vid byten av små fastbränsleanordningar är det vanligt att byggherren är en småhusägare och konsument. De tekniska egenskapskraven och byggherrens ansvar för att de uppfylls gäller oberoende av anmälningsplikten men det är sannolikt att många byggherrar har dålig kunskap om de utsläppskrav som uppställs i BBR. Det är sannolikt att byggherren har mer kunskap om samt ägnar mer uppmärksamhet åt de krav som finns till skydd mot uppkomst av brand. Genom att utöka anmälningsplikten till att omfatta samtliga byten kommer fler byten av eldstäder under samhällets kontroll. Byggnadsnämnden ska då bedöma huruvida åtgärden kan antas uppfylla gällande krav baserat på det underlag som finns i ärendet vid alla byten av eldstäder. Nämnden kan vid sin bedömning begära in verifierationer på att utsläppskraven i BBR uppfylls från byggherren.

En utvidgning av anmälningsplikten kräver ändring i PBF

Om anmälningsplikten utökas till att omfatta samtliga byten av eldstäder så kommer det att krävas en ändring på förordningsnivå. Begränsningen av anmälningsplikten ligger i begreppet väsentlig ändring i 6 kap. 5 § första stycket 4 PBF. Alla ändringar utgör inte en väsentlig ändring i lagens mening, vilket förtydligas i VÄS.

Det är rimligt att bibehålla väsentlighetskriteriet för anmälningsplikt för andra ändringar än byten av hela eldstaden. Det är t.ex. möjligt byta ut en del av en kamin utan att det påverkar brandrisken eller utsläppen till om-

givningen. Denna typ av ändringar bör inte heller fortsättningsvis omfattas av anmälningsplikt. Anmälningsplikten bör således omfatta installation och väsentlig ändring av eldstad samt samtliga byten av eldstad oavsett om bytet utgör väsentlig ändring eller inte. Om skyldigheten att anmäla i 6 kap. 5 § första stycket 4 PBF utökas kräver detta att följdändringar görs i VÄS.

En utvidgad anmälningsplikt leder inte till förändring i kravnivåerna eller påföljder

Genom utökning av anmälningsplikten ökar samhällets kontroll av att byggherren verkligen har uppfyllt de tillämpliga kraven. Skyldigheten att anmäla skulle också kunna resultera i en större medvetenhet om utsläppskraven. Det bör emellertid noteras att en utvidgad skyldighet att anmäla inte innebär en förändring av kravnivåerna. Ett byte av eldstad utgör en ändring av en byggnad. Som beskrivits ovan (avsnitt Kravnivåer vid uppförande av ny byggnad respektive ändring av en byggnad) är utsläppskraven vid uppförande av ny byggnad (avsnitt 6:741 och 6:7411 BBR) inte direkt tillämpliga vid ändring utan de måste anpassas i det enskilda fallet. Grunden till PBL-systemets regler vid ändring är att förutsättningarna är olika vid uppförande av nya byggnader och vid ändring av byggnader. När en ändring av byggnad genomförs, så måste lösningar väljas som utgår från den befintliga byggnaden, t.ex. avseende materialval och andra lösningar. Vid byte av en eldstad är ändringsreglerna tillämpliga och en modifiering av kraven får göras bl.a. utifrån förutsättningarna i den befintliga byggnaden. Att göra kravnivåerna för utsläpp vid uppförande av ny byggnad i direkt tillämpliga vid byte av eldstad skulle kräva en ändring på lagnivå och skulle innebära ett avsteg på detta specifika område från de generellt tillämpliga reglerna om ändring av byggnader i PBL.

Kommunens möjlighet att kräva rättelse vid överträdelser är i grunden oförändrad även vid utökad anmälningsplikt. Eftersom fler byten kommer omfattas av anmälningsplikt följer att det kan bli aktuellt med påföljd för att åtgärden har påbörjats trots att startbesked saknas i fler fall än idag. Den utökade anmälningsplikten kan också leda till att det blir vanligare än idag att start- eller slutbesked inte lämnas, eftersom det är fler åtgärder som kommer under kommunens granskning.

För begagnade produkter saknas ofta dokumentation för att verifiera kraven

För en ny fastbränsleanordning finns som regel dokumentation som visar utsläppsnivåer och verkningsgrad. Rumsvärmare omfattas av harmoniserade standarder under EU:s byggproduktförordning och ska därför vara CE-märkta och ha en s.k. prestandadeklARATION för att de ska få säljas i Sverige och i övriga länder inom EU:s inre marknad. Informationen i CE-märkningen och prestandadeklARATIONen hjälper byggherren att avgöra om produkten uppfyller utsläpps- och verkningsgradskraven och om den därmed är lämplig att använda. För begagnade produkter saknas emellertid ofta dokumentation avseende utsläppskrav och verkningsgrad och det finns idag inget system för att verifiera prestandan hos produkter från andrahandsmarknaden.

Inom ramen för anmälningsförfarandet hos kommunens byggnadsnämnd så åligger det byggherren att visa att gällande krav är uppfyllda. Att inhämta verifiering av kraven kan ingå som en del av byggherrens kontroll enligt en kontrollplan. Svårigheten att inför byggnadsnämnden verifiera kraven för begagnade pannor och rumsvärmare skulle i praktiken kunna leda till att installationer av produkter från andrahandsmarknaden omöjliggörs. Begagnade produkter som uppfyller kraven skulle då inte kunna infogas, vilket medför att återanvändning skulle förhindras även om produkten har godtagbara utsläppsvärden. Det motverkar målet med en cirkulär ekonomi.

Författningsförslag

Ändring av PBF 6 kap. 5 §

Förslag till ändring av 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. Lov och anmälan m.m.

Anmälan

5 § För åtgärder som inte kräver lov krävs det en anmälan vid

1. rivning av en byggnad eller en del av en byggnad,
2. nybyggnad eller tillbyggnad som enligt 9 kap. 7 § plan- och bygglagen (2010:900) har undantagits från krav på bygglov,
3. en ändring av en byggnad, om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar berörs eller byggnadens planlösning påverkas avsevärt,

4. en installation eller väsentlig ändring av en hiss, eldstad, rökkanal eller anordning för ventilation i byggnader,

4. en installation eller väsentlig ändring av en hiss, *rökkanal eller anordning för ventilation i byggnader samt installation, väsentlig ändring eller byte av en eldstad i byggnader,*

5. en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad eller inom en tomt,
6. en sådan ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden,
7. underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket plan- och bygglagen eller motsvarande äldre föreskrifter,
8. nybyggnad eller väsentlig ändring av ett vindkraftverk,
9. uppförande eller tillbyggnad av ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen,
10. uppförande eller tillbyggnad av en sådan komplementbyggnad som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen,
11. ändring av en komplementbyggnad som innebär att den blir ett komplementbostadshus,
12. tillbyggnad som avses i 9 kap. 4 b § första stycket 1 plan- och bygglagen,
13. byggande av takkupor som avses i 9 kap. 4 b § första stycket 2 plan- och bygglagen, eller
14. inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus.

Om det vid sådana byggnadsåtgärder som avses i första stycket kan antas uppkomma rivningsmaterial som innehåller sådant farligt avfall som avses i plan- och bygglagen eller miljöbalken, ska detta framgå av anmälan. Förordning (2015:837).

Författningskommentarer

Plan- och byggförordning (2011:338)

6 kap. 5 §

Paragrafen anger åtgärder som, om de inte är lovpliktiga, kräver en anmälan till byggnadsnämnden. I första stycket 4 läggs åtgärden *byte av en eldstad i byggnader* till som en anmälningspliktig åtgärd. I bestämmelsens nuvarande lydelse träffas endast byten som samtidigt utgör en väsentlig ändring av en eldstad av anmälningsplikt. Ändringen innebär att alla byten av eldstäder ska anmälas till byggnadsnämnden. Således kommer även ett byte till en helt likvärdig eldstad att komma under byggnadsnämndens kontroll i ett anmälningsärende. För andra ändringar av eldstäder än byten krävs emellertid även fortsättningsvis att ändringen är väsentlig för att den ska vara anmälningspliktig.

Det förekommer idag att fastbränslepannor och rumsvärmare byts ut mot produkter som inte uppfyller gällande krav på utsläpp av förbränningsgaser från byggnader. Syftet med ändringen är att säkerställa att de tekniska egenskapskraven i PBL, PBF och BBR uppfylls vid byten av eldstäder. Genom att fler byten av eldstäder blir föremål för samhällskontroll minskar risken för att fastbränslepannor och rumsvärmare med dåliga utsläppsvärden installeras.

Konsekvensutredning för åtgärdsförslag utökad anmälningssplikt

Förväntade effekter om någon reglering inte kommer till stånd

Uppdraget syftar till att föreslå åtgärder som ska säkerställa regeluppfyllnad vid byte av fastbränsleanordningar.

Om inga ytterligare åtgärder vidtas kommer graden av samhällskontroll förbli densamma. Regeluppfyllnaden kommer således alltså att vara osäker för en del av andelen byten av fastbränsleanordningar.

Trots att graden av samhällskontroll är oförändrad kommer de kommande ekodesignkraven leda till att det inte ska vara möjligt att sälja, och därmed heller inte att köpa, produkter på förstahandsmarknaden som inte uppfyller ekodesignkraven. Dessa krav är i nivå med eller skarpare än kraven i BBR. Även om anmälningssplikten inte utökas kommer således ekodesignregleringen inom några år innebära att nya fastbränsleanordningar som installeras i byggnader har miljömässigt goda utsläppsvärden. För begagnade fastbränslepannor och rumsvärmare skulle dock regeluppfyllnaden även efter 2020 respektive 2022 vara fortsatt osäker om anmälningssplikten inte utökas.

Uppgifter om vilka och hur många som berörs av regleringen

Om anmälningssplikten utökas till att omfatta samtliga byten av fastbränsleeldade eldstäder så kommer det i första hand påverka byggherrar samt kommunernas byggnadsnämnder. Brandskyddskontrollanter eller sotare kan komma att påverkas indirekt, eftersom fler byten kommer att omfattas av krav på anmälan och därmed kontrollplan. Även företag och privatpersoner som säljer nya eller begagnade fastbränsleanordningar kommer att påverkas.

Nedan följer en översikt över vilka aktörer som kan komma att beröras:

Byggherrar: De byggherrar som skulle komma att påverkas av den föreslagna regleringen för byten av fastbränslepannor och rumsvärmare är främst småhusägare. Även lägenhets- och flerbostadshusägare kan komma att påverkas avseende byten av rumsvärmare. Omkring 220 000 vedpannor och 648 000 rumsvärmare fanns installerade och användes i småhus år 2013, vilket ger en indikation på det totala antalet småhusägare som kan beröras av den föreslagna regleringen. Det kan tillkomma byggherrar som är lägenhets- eller flerbostadshusägare.

Enligt de uppgifter som kommunerna rapporterar in till MSB finns det ca 1,8 miljoner eldstäder installerade i Sverige. Alla kommer dock inte bytas ut och samma byggherre kan ha flera fastbränsleanordningar.

Kommunerna: Byggnadsnämnderna berörs av regleringen eftersom de skulle behöva handlägga ett ökat antal anmälningar om byten av eldstad. Samtliga kommuner kan komma att beröras. Tillflödet av ärenden kan komma att vara olika i olika kommuner.

Sakkunniga: Sakkunniga (såsom brandskyddskontrollanter, sotare och installatörer) berörs på så sätt att de kan få fler uppdrag på grund av det ökade antalet anmälningar.

Sveriges Skorstensfejarmästares Riksförbund (SSR) har ca 160 medlemsföretag.⁵⁰

Försäljare av andrahandsprodukter, såväl privatpersoner som företag: Aktörer på andrahandsmarknaden påverkas. Antalet aktörer som säljer begagnade produkter är svårt att uppskatta. Boverket har dock gjort en uppskattning att 1 200–2 500 begagnade vedpannor och rumsvärmare installerades i samband med byte år 2016, vilket kan ge en indikation på antalet försäljare.

⁵⁰ SSR bedömer att anslutningsgraden är 99%. SSRs medlemmar har uppdrag från kommunen för att utföra sotning eller brandskyddskontroll. Sveriges Skorstensfejarmästares Riksförbund (SSR) <http://www.sverigessotare.se/om/ssr/> Hämtad 2017-09-15.

Tillverkare och säljare (företag) på förstahandsmarknaden: Tillverkare av fastbränsleanordningar, samt tillhörande produkter såsom ackumulatortankar, är företag som kan påverkas indirekt. Övriga ekonomiska aktörer, såsom leverantörer, påverkas till viss del indirekt.

En uppfattning av antalet tillverkare av fastbränslepannor och rumsvärmare kan man få genom att se på vilka företag som är medlemmar i branschorganisationerna SBBA, Pelletsförbundet och Svenska Brasvärmeföreningen.

Pelletsförbundet bedömer att de har nio medlemmar som antingen tillverkar fastbränslepannor eller fastbränslekaminer.⁵¹ SBBA⁵² har sju medlemmar, varav tre är medlem i både SBBA och Pelletsförbundet.

Svenska Brasvärmeföreningen har 12 medlemmar som utvecklar, tillverkar och säljer sekundära eldstäder, skorstenar och tillbehör inom brasvärme.⁵³

Tabell 8 Tillverkare och säljare (företag) på förstahandsmarknaden

	Antal företag med färre än 10 anställda	Antal företag med 10 eller fler anställda	Totalt antal före- tag
Industri för pannor, tankar och radiato- rer för uppvärm- ning ⁵⁴	9	433	127
Industri för kaminer och hushållsma- skiner ⁵⁵	65	15	80
Handel med VVS- varor och övriga hushållsvaror ⁵⁶	5 374	255	5 629
Totalt:			5 836

⁵¹ Bengt-Erik Löfgren, Pelletsförbundet, 2016-05-25

⁵² SBBA:s webbplats: <http://sbba.se/om/medlemmar/> Hämtad 2017-12-14.

⁵³ Boverket 2017b. Uppgifterna är hämtade från dnr 890/2016 konsekvensutredning till BBR 25. S. 30–31.

⁵⁴ Tillverkare av fastbränslepannor ingår i näringsgren SNI 25.2 som är industrin för cisterner, tankar, kar och andra behållare av metall.

⁵⁵ Tillverkare av kaminer ingår i näringsgren SNI 27.5. Denna grupp omfattar tillverkning av artiklar som drivs med elektricitet, gas och andra bränslen. I huvudsak ingår tillverkare av mindre elektriska maskiner och apparater och elektriska hushållsartiklar i gruppen.

⁵⁶ Parti- och butikshandel med VVS-varor och övriga hushållsvaror ingår i SNI 46.499, 47.593 och 46.742.

Konsekvenser för byggherrar

En utökad anmälningsplikt skulle innebära en ekonomisk kostnad för de byggherrar som behöver betala anmälningsavgift enligt respektive kommuns taxa. Kommunernas taxor varierar mycket, varav den lägsta, bland de tillfrågade kommunerna i Boverkets studie, är 780 kronor och den högsta 2 800 kronor. Den genomsnittliga taxan för de kommuner som deltagit i undersökningen är ca 1 300 kronor. Det tillkommer även en ökad administrativ kostnad för byggherren genom kravet på byggherren att upprätta anmälan och kontrollplan.

Byggherren kan uppleva att de redan skärpta kraven i kombination med en ökad anmälningsplikt gör att det blir dyrare och krångligare än tidigare att byta en eldningsanordning. Det kan leda till att vissa byggherrar väljer att fortsätta använda sin redan installerade eldningsanordning och därmed försenas bytet och utbytestakten sänks.

Byggherren ska se till att bara infoga lämpliga produkter. För en privatperson kan kraven vid ändring av byggnad vara svårtolkade. En ökad kontroll kan därför få effekten att byggherrarna bara vågar välja produkter som klarar kraven vid uppförande av ny byggnad.

Byggherrar som väljer att infoga en regelenlig produkt istället för en som inte följer tillämpliga regelverk skulle kunna få en ökad investeringskostnad. Kostnaden för en vedpanna som uppfyller kraven vid uppförande av ny byggnad i BBR i dess lydelse från och med den 1 juli 2017 kan variera mellan 50 000 och 80 000 kronor.⁵⁷ Kostnaden för en vedpanna som uppfyllde kraven vid uppförande av ny byggnad i BBR varierade mellan 25 000 och 80 000 kronor. Begagnade produkter är oftast ännu billigare.⁵⁸

Kostnaden för braskaminer som klarar kraven vid uppförande av ny byggnad i BBR bedöms uppgå till cirka 20 000 kronor.

Konsekvenser för kommuner

Kostnad för utökad anmälningsplikt

Inledning

Förslaget skulle innebära en viss ökning av antalet anmälningspliktiga ärenden, vilket sannolikt kommer att leda till en ökad administrativ kostnad för kommunerna. Det kommer att medföra en ökad kostnad som antingen måste bäras av skattebetalarna eller av de byggherrar som betalar

⁵⁷ Boverket 2016a, s. 72. Kostnadsbedömningen gjordes utifrån kraven för klass 5 i standarden SS-303-5. Klass 5 bedöms vara nära kraven i BBR i dess lydelse från 1 juli 2017.

⁵⁸ Boverket 2016a.

in en anmälningsavgift (taxa). Den här konsekvensutredningen kommer bara belysa kostnadsökningen utan att göra en bedömning av hur mycket intäkter kommunerna kan få från avgifterna eller taxan. Det här är alltså en uppskattning av vilken bruttokostnadsökning åtgärden kommer att orsaka kommunerna.

För att kunna beräkna vilka ökade kostnader åtgärdsförslaget utökad anmälningsplikt kommer att medföra för kommunerna behöver det klargöras:

- hur många fler byten som kommer att anmälas
- kommunens kostnad för att handlägga en anmälan.

Antagande som ligger till grund för uppskattningen

För att överhuvudtaget kunna göra en uppskattning av ökningen av antalet anmälningspliktiga ärenden görs följande antaganden:

Antagande 1: Samtliga åtgärder som är under anmälningsplikt idag (väsentlig ändring och installation) anmäls. Det är en förenkling eftersom det är osannolikt med fullständig regelefterlevnad. Mörkertalet för de väsentliga ändringar och installation som inte anmäls är dock för osäkert för att kunna tas i beaktande.

Data i Boverkets Plan- och byggenkät visar att det totala antalet anmälningar för samtliga åtgärder under 6 kap. 5§ PBF uppgår till över 23 000.⁵⁹ Vissa kommuner, där det finns en hög andel pannor och rumsvärmare, kommer sannolikt att belastas i högre grad än andra kommuner med anledning av den utvidgade anmälningsplikten.

Boverkets intervjustudie visar att många av de 44 tillfrågade kommunerna redan idag hanterar anmälningar om väsentlig ändring av eldstäder. Det är vanligast med 10 eller färre anmälningar om väsentlig ändring av eldstad per år och kommun (17 kommuner), men det är inte ovanligt med 21–50 eller fler än 50 anmälningar av samma art (9 respektive 5 kommuner).

Antagande 2: Det är mer sannolikt att byggherrar som avser att infoga en anordning som sannolikt inte klarar utsläppskraven i BBR låter bli att göra en anmälan till kommunen. Boverkets intervjustudie indikerar även att det är ovanligt med anmälningar av byten till begagnade produkter, vilket kan indikera att antalet anmälningar för byten till begagnade produkter kommer öka. Därmed är antagandet att den utökade anmälnings-

⁵⁹ Boverket 2016b.

plikten främst kommer att träffa anordningar som är äldre från andrahandsmarknaden.

Antagande 3: Av det existerande beståndet är det cirka 120 000 pannor som inte skulle klara utsläppskraven om infogas i en byggnad idag. För rumsvärmare utgår beräkningarna från de cirka 1 023 500 rumsvärmare i beståndet som bedöms vara tillverkade år 2000 eller tidigare.

Antagande 4: Branschen har uppskattat att av de anordningar som tas bort ur en byggnad lämnas 80 procent in för avfallshantering. De övriga 20 procenten bjuds ut på andrahandsmarknaden. För att kunna göra en uppskattning av antalet ökade anmälningar görs antagandet att proportionerna gäller för beståndet i stort såväl som för den delen av beståndet som sannolikt inte skulle klara kraven om de skulle infogas i en byggnad.

Antagande 5: Handläggningstiden för ett ärende antas vara 1 timme. I beräkningarna antas en handläggningstimme kosta 450 kronor.⁶⁰

⁶⁰ Kostnadsuppskattningen är baserad på timkostnaden för en projektmedarbetare enligt schablonerna som används i kostnadsberäkning för Europeiska socialfonden: <https://www.esf.se/Documents/V%c3%a5ra%20program/Socialfonden%202014-2020/Projektkonomi/Enhetskostnader%20PO2%20projektstart%202018.pdf>, hämtad 2017-12-15.

Beräkning av totalkostnad

Ökad totalkostnad för att handlägga ärenden.

Tabell 9 - Ökad handläggningskostnad vid utökad anmälningsplikt av nyinstallation av panna och rumsvärmare

Typ av anordning	Antal enheter som antas ha sämre utsläppsvärden	Andel av det sämre beståndet som ska återinfogas och därmed anmälas	Antal av det sämre beståndet som ska återinfogas och därmed anmälas	Summa kommunens handläggningskostnad i kronor* ([h á 450 kr] x antal som ska återinfogas)
Pannor	120 000	0,2	24 000	10 800 000
Rumsvärmare	1 023 551	0,2	204 710	92 119 619
Summa	1 143 551		228 710	102 919 619

*Om handläggningskostnad: Ett ärende antas ta en timme att handlägga. Det är sannolikt en underskattning.

Den beräknade kostnadsökningen av en utökad anmälningsplikt beräknas alltså till totalt cirka 103 miljoner kronor. Kostnaden är för utökad anmälningsplikt av både pannor och rumsvärmare. Kostnaden för en handläggningstimme har naturligt en stor påverkan på totalkostnaden, och ett timpris kan bedömas på många olika sätt.

Det bör betonas att kostnaden gäller för samtliga enheter som kan komma att falla under den ökade anmälningsplikten. Kostnaden gäller därmed inte för ett specifikt år.

Eventuell ökad handläggningstid för kommunerna

Boverkets intervjustudie visar att handläggningstiden hos kommunerna i de flesta fall är en timme per anmälan idag, även om det finns variationer inom spannet 30 minuter till 3 timmar beroende på om kompletteringar begärs. Förutom en ökad ärendemängd bedömer kommunerna att den fö-

reslagna regeländringen också kan innebära en större tidsåtgång vid handläggning av varje ärende. De ser även att det krävs större informationsinsatser till medborgarna. Den ökade handläggningstiden kan framförallt kopplas till en noggrannare kontroll av att reglerna följs vid bytet.

I Boverkets intervjustudie svarade några kommuner att de ansåg att ändringarna inte kommer innebära någon större förändring för deras handläggning.

Idag saknas ett system för hur tillverkarna ska bedöma och redovisa prestanda hos andrahandsprodukter. Kommunerna kan därför komma att få in många olika typer av dokumentation eller ingen alls. Kommunerna kan därför komma att behöva lägga mer tid per ärende för att bedöma om det är visat att kraven uppfylls.

I dagsläget har kommunerna inte tillgång till mycket vägledning om hur de ska bedöma underlag om andrahandsprodukter. Det kan leda till att kommunerna kan komma att göra olika tolkningar av bestämmelserna. Konsekvensen kan bli att produkter som bidrar till att byggnaden klarar kraven i BBR inte får installeras och att både byggherrar och kommuner upplever att reglerna är otydliga.

Den ökade arbetsbördan för kommunerna finansieras delvis av den anmälningsavgift (taxa) som byggherren ska betala. Den genomsnittliga taxan för de kommuner som deltagit i undersökningen är cirka 1 300 kr.⁶¹

Möjliga positiva följder för luftmiljön i kommunen

Luftmiljön i kommunen kan förbättras eftersom den utökade anmälningsplikten leder till en ökad mängd regelenliga byten.

Konsekvenser för företagen

Kostnadsmässiga och andra konsekvenser för företag på förstahandsmarknaden

Företag som tillverkar och säljer fastbränsleeldade anordningar på förstahandsmarknaden och vars produkter inte uppfyller gällande byggregler, kommer att få svårare att nå kommersiell framgång med dessa produkter. Företag som tillverkar och säljer regelenliga produkter på förstahandsmarknaden kan komma att få en ökad försäljning som följd av den föreslagna förordningsändringen.

⁶¹ Boverkets intervjustudie 2017. Se bilaga B.

Redan idag har byggherren behov av att få information om byggproduktens prestanda och åtgärdsförslaget ändrar inte kravnivåerna. Därmed medför förslaget ingen förändring av de administrativa kraven för företag som verkar på förstahandsmarknaden.

Kostnadsmässiga och andra konsekvenser för aktörer på andrahandsmarknaden

Aktörer på andrahandsmarknaden kommer få svårare att sälja sina produkter eftersom det idag inte finns ett etablerat system för att verifiera prestandan för andrahandsprodukter. Det kan därför vara svårt att visa att en begagnad produkt uppnår den prestanda som krävs.

Övriga konsekvenser eller hänsyn

Överensstämmelse med skyldigheter som följer av EU-rätten

Förslaget bedöms vara i överensstämmelse med EU-rätten.

Särskild hänsyn vad gäller ikraftträdandet

Ingen särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande.

Konsekvenser för eller hänsyn som bör tas till övriga

Särskild hänsyn som ska tas till små företag

Ingen särskild hänsyn behöver tas till mindre företag.

Konsekvenser för miljö, barn, ungdomar, äldre, integrations- och boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet samt personer med nedsatt funktionsförmåga.

Förslaget har inga särskilda konsekvenser för barn, ungdomar, äldre, integrations- och boendesegregation, jämställdhet eller personer med nedsatt funktionsförmåga.

Förslaget kan komma att ha negativ inverkan på miljön eftersom det försvårar att resurser i form av pannor och rumsvärmare återanvänds. Förslaget kan således vara negativt ur ett livscykelperspektiv.

Förslaget kan komma att ha positiv inverkan på folkhälsa och miljö, eftersom det eventuellt kan bidra till minskade utsläpp.

Fördjupad beskrivning av åtgärdsförslaget skrotningspremie

Inledande kommentarer

Skrotningspremien syftar till att det ska bli mer ekonomiskt attraktivt att lämna in den uttjänta anordningen för avfallshantering än att sälja anordningen på andrahandsmarknaden. Åtgärden bidrar till att fler byten sker regelenligt genom att minska tillgången på äldre andrahandsprodukter och genom att åtgärden bedöms vara en effektiv informationsbärare.

Stödet är ett rent skrotningsstöd som ska bidra till att färre gamla produkter säljs på andrahandsmarknaden. Stödsystemet innehåller därför ingen kontroll av de anordningar som ersätter den skrotade anordningen.

Kort beskrivning av stödet

Stöd lämnas för skrotning av fastbränsleeldad anordning från 2007 eller tidigare. Med skrotning menas att anordningen lämnats för avfallshantering i enlighet med miljöbalkens krav. Skrotning av följande fastbränsleanordningar ger rätt till stöd: panna med en effekt på upp till 500 kW samt braskamin, pelletskamin, fastbränsleeldad köksspis, fastbränsleeldad kökspanna eller spisinsats som eldas med fastbränsle. Stöd kan lämnas för en panna per bostadshus och en rumsvärmare per bostadslägenhet.

Stödet har formen av en utbetalning till den som är lagfaren ägare på fastigheten där fastbränsleanordningen funnits, alternativt till den som bor i den lägenhet där rumsvärmaren funnits om lägenheten upplåts med bostadsrätt.⁶² Stöd lämnas så länge medel finns.

För att stöd ska kunna lämnas måste den sökande komma in med en ansökan och ett intyg om att anordningen har lämnats för avfallshantering. Intyg får utfärdas av den som gjort en anmälan eller har tillstånd för att hantera avfall enligt miljöbalken.

Avsikten är att de uttjänta fastbränsleanordningarna ska tas om hand inom ramen för existerande avfallshanteringssystem. Åtgärden skrotningspremie medför inte någon förändring av det existerande avfallshanteringssystemet som regleras genom miljöbalken och efterföljande författningar. Skrotningspremien ska uppmuntra innehavaren av en uttjänt anordning att lämna den för annan avfallshantering än återanvändning.

⁶² För fullständig beskrivning av vem som får ta emot stöd, se 11 och 12 §§ i förordningsförslaget med tillhörande motiv.

Därigenom följs inte den i 2 kap. 5 § MB fastställda avfallshierarkin. Avvikelsen motiveras av miljöhänsyn och skydd för människors hälsa, eftersom åtgärden förväntas leda till att färre produkter med höga rökgasutsläpp finns på marknaden.

Eftersom skrotningsintyg är en förutsättning för att kunna beviljas stöd måste anordningen ha skrotats redan innan handläggande myndighet fattar beslut om stöd. Handläggningen av ansökan sker i ett steg och därmed fattas slutligt beslut så fort allt nödvändigt underlag har inkommit.

En utförligare beskrivning av stödet följer efter förordningsförslaget.

Förordningsförslag

Förordning (2018:0000) om stöd för skrotning av mindre äldre fastbränsleanordning

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § I den denna förordning finns regler om när stöd får lämnas för äldre fastbränsleanordning som lämnats in för avfallshantering.

Stöd enligt denna förordning lämnas i mån av medel.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

3 § Stöd enligt denna förordning lämnas som ett stöd av mindre betydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse. De uppgifter som en medlemsstat har enligt artikel 6.1, 6.3 och 6.4 i kommissionens förordning ska utföras av [MYNDIGHET YYY].

4 § I denna förordning avses med

1. bostadshus: småhus eller flerbostadshus,
2. bostadslägenhet: bostadslägenhet i småhus eller flerbostadshus,
3. fastbränsleanordning: fastbränslepanna och stödberättigad rumsvärmare,
4. fastbränslepanna: pannor med en nominell effekt upp till 500kW som är avsedda att helt eller delvis eldas med fastbränsle,
5. stödberättigad rumsvärmare: braskamin, pelletskamin, fastbränsleeldad kökspis, fastbränsleeldad kökspanna eller spisinsats som ska eldas med fastbränsle,
6. äldre fastbränsleanordning: fastbränsleanordning tillverkad 2007 eller tidigare,
7. fastbränsle: bränsle som är fast vid normal inomhustemperatur, inklusive fast biomassa och fast fossilt bränsle,
8. avfallshantering: har samma betydelse som hantera avfall i 15 kap. 5 § miljöbalken,
9. skrotning: att lämna in anordningen för avfallshantering,
10. skrotningsintyg: ett skriftligt bevis enligt bestämmelser i denna för-

ordning om att en äldre fastbränsleanordning har lämnats för avfallshantering.

Stödberättigade åtgärder

5 § Stöd får lämnas för äldre fastbränsleanordning som har lämnats för avfallshantering tidigast den [DAG-MÅNAD-ÅR] och för vilken skrotningsintyg finns utfärdat.

Stöd lämnas för

1. en fastbränslepanna per bostadshus och
2. en stödberättigad rumsvärmare per bostadslägenhet.

Stödets storlek

6 § För fastbränslepanna lämnas stöd med 5 000 kronor per fastbränslepanna.

7 § För stödberättigad rumsvärmare lämnas stöd med 2 000 kronor per rumsvärmare.

Förfarandet i stödärenden

8 § Ansökan om stöd ges in till [MYNDIGHET XXX]. Ansökan ska vara skriftlig.

Ansökan och skrotningsintyg ska ha kommit in till [XXX] under perioden [DAG-MÅNAD-ÅR] till och med [DAG-MÅNAD-ÅR].

9 § Den sökande får inte vara

1. samma person som, eller
2. anställd hos,

den som utfärdat intyget.

10 § [XXX] ska besluta huruvida stöd kan lämnas och betalas ut.

Beslut enligt första stycket fattas när ansökan och skrotningsintyg inkommit.

11 § Stöd för fastbränslepanna betalas ut till den som vid tidpunkten för [XXX] beslut är antecknad som lagfaren ägare eller tomträttsinnehavare eller ägare av en byggnad som inte tillhör fastighetsägaren i fastighetsregistret.

12 § Stöd för stödberättigad rumsvärmare som inte är fastighetstillbehör i lägenhet som upplåts med bostadsrätt betalas ut till den som i ansökan är angiven som bostadsrättsinnehavare.

Stöd för stödberättigad rumsvärmare i övrigt betalas ut till den som vid tidpunkten för [XXX] beslut är antecknad som lagfaren ägare eller tomträttsinnehavare eller ägare av en byggnad som inte tillhör fastighetsägaren i fastighetsregistret.

13 § Ansökan ska göras enligt formulär som [YYY] meddelar föreskrifter om.

Skrotningsintyg

14 § Skrotningsintyg får utfärdas av den som enligt miljöbalken har anmält sig eller har tillstånd att transportera eller på annat sätt hantera annans avfall.

15 § Skrotningsintyg utfärdas när en äldre fastbränsleanordning har lämnats in för avfallshantering hos den som enligt 14 § får utfärda skrotningssintyg.

16 § Skrotningsintyget ska innehålla de uppgifter som [YYY] meddelar föreskrifter om.

Återkrav

17 § [XXX] får besluta att kräva tillbaka ett stöd som betalats ut om

1. den som ansökt om stöd genom oriktiga eller vilseledande uppgifter orsakat att stödet lämnats felaktigt,
2. stödet av annan orsak lämnats felaktigt och mottagaren skäligen borde ha insett detta, eller
3. det visar sig att det inte funnits förutsättningar för stödet och mottagaren borde ha insett detta.

Bemyndiganden

18 § [YYY] får meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Överklagande

19 § [XXX] beslut i anledning av en ansökan om stöd får överklagas till [YYY].

20 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av [YYY] än verkets beslut i ett överklagat ärende om att inte betala ut stöd enligt 11 och 12 §§ får dock inte överklagas.

Motiv förordningsförslag

Skrotningspremien föreslås införas genom en helt ny förordning.

1 §

Motiv

Paragrafen klargör syftet med förordningen.

Fastbränsleanordning används inte i BBR. Begreppet har valts för att det får anses stämmer överens med det allmänna språkbruket och omfattar både pannor och rumsvärme. Avfallshantering motsvarar miljöbalkens hantera avfall.

Paragrafens andra stycke klargör att stöd lämnas i mån av tillgängliga medel. Medelramen fastställs inte i den här förordningen.

2 §

Motiv

Förordningen är meddelad med stöd av regerings s.k. restkompetens.

3 §

Motiv

Paragrafen tydliggör att stödet lämnas som ett stöd av mindre betydelse eftersom ingen mottagare förväntas ta emot stöd över beloppsgränserna i förordning (EU) nr 1407/2013.

4 §

Motiv

Paragrafen anger de definitioner som gäller för förordningen.

De två första punkterna förtydligar vad som avses med begreppet bostadshus och bostadslägenhet i förordningen. Bostadslägenhet inbegriper även enbostadshus.

Punkterna 3–5 fastställer vilka produkter som vid skrotning kan ge rätt till stöd. Definitionen är uttömmande. Definition av fastbränslepanna överensstämmer i stort med definitionen i ekodesigngenomförandeförordningen för pannor⁶³ och i BBR. Definitionen av stödberättigad rumsvärmare tydliggör att det endast är vissa typer av rumsvärmare som kan ge rätt till stöd. Stöd ges för samma typer av rumsvärmare som det finns tydliga utsläppsgränser för i BBR i dess lydelse från och med 1 juli 2017.

⁶³ Kommissionens förordning (EU) 2015/1189.

Sjätte punkten: klargör att äldre betyder tillverkad år 2007 eller tidigare. Året är valt eftersom det år 2006 infördes skarpare utsläppskrav i BBR, som även började gälla utanför tätort.

Sjunde punkten: definitionen överensstämmer med den i ekodesigngenomförandeförordningarna⁶⁴. Åttonde och nionde punkten: för att anordningen ska anses vara skrotad ska den ha lämnats för avfallshantering. Hur avfall ska hanteras regleras i miljöbalken. Begreppet skrotning används i förordningen eftersom det överensstämmer med allmänt språkbruk.

Tionde punkten: intyget ska vara skriftligt. För att intyg ska kunna utfärdas måste anordningen ha lämnats för avfallshantering.

5 §

Motiv

Paragrafen anger villkoren för att stöd ska lämnas. Paragrafen klargör att grund för stöd föreligger endast om anordningen lämnas in för avfallshantering. Därmed kan stöd inte lämnas i de fall som anordningen görs obrukbar men där anordningen inte lämnas in för avfallshantering.

En förutsättning för att få stöd är att det finns ett skrotningsintyg. Intyget fungerar som en garanti för att anordningarna faktiskt lämnas för avfallshantering.

Genom andra stycket första punkten klargörs att stöd enbart kan lämnas för fastbränslepannor i bostadshus, samt att stöd endast kan lämnas för en panna per hus. Skälet till denna begränsning är att en panna ska värma upp ett helt hus och att det därför är obehövligt att ge flera stöd för samma hus.

Genom andra stycket andra punkten klargörs att stöd enbart kan lämnas för en rumsvärmare per bostadslägenhet. Till skillnad mot en panna ska en rumsvärmare endast värma ett rum eller del av ett hus och det är därför motiverat att ge möjlighet till stöd per lägenhet eftersom det kan finnas flera lägenheter i ett bostadshus.

Begränsningen syftar även till att flera ska kunna få ett stöd. Därigenom nås fler av information om existerande regler och sitt ansvar. En bieffekt av begränsningen är att den ökar sannolikheten för att det är de äldsta anordningarna som lämnas in för avfallshantering.

⁶⁴ Kommissionens förordning (EU) 2015/1189; Kommissionens förordning (EU) 2015/1185.

Begränsningen bidrar också till att stävja oegentligheter. Kombinationen relativt lågt stöd och begränsningen minskar risken för att det ska löna sig att försöka kringgå regelverket och tillskansa sig mer stöd än man har rätt till.

Paragrafen innehåller däremot inget hinder mot att stöd lämnas för både en panna och en rumsvärmare i samma hus. Paragrafen innebär i sig ingen begränsning av antalet stöd som kan betalas ut till en stödmottagare, förutsatt att stödet gäller för olika bostadslägenheter.

6–7 §§

Motiv

Stöd lämnas med ett fast belopp panna och ett annat fast belopp för rumsvärmare. Stödnivån påverkas inte av de faktiska kostnaderna för att lämna in anordningen för avfallshantering.

Stödnivåerna är valda med hänsyn till värdet på andrahandsmarknaden, och hur komplicerat det upplevs att göra sig av med anordningen. Sammantaget ska mottagaren uppleva att det lönar sig att lämna in anordningen för avfallshantering.

8 §

Motiv

Paragrafen klargör till vilken myndighet som ansökan ska ges in till. Ansökan ska lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer. Ansökan ska lämnas in i skriftlig form och därmed är muntliga ansökningar inte giltiga.

Innan handläggande myndighet fattar beslut om stöd ska även skrotningsintyget ha kommit in till myndigheten.

Datumet för den första dagen som ansökan kan lämnas in överensstämmer med datumet för den första dagen som anordning kan skrotas och vara behörig för stöd. Därmed kan stöd inte ges för skrotning som skett innan stödperioden har börjat. Regeringen bestämmer hur länge stödperioden ska löpa.

9 §

Motiv

Paragrafen innebär en precisering av vem som får söka stödet. För att främja trovärdigheten i skrotningsintyget får den sökande inte ha utfärdat

intyg åt sig själv eller ha sådan ställning att den har kunnat påverka den person som utfärdat intyget. Listan är uttömmande.

10 §

Motiv

Paragrafen anger vilken myndighet som ska fatta beslut om stöd kan lämnas och utbetalning. Det framgår även när handläggande myndighet kan fatta beslut om stödet. Beslut fattas i ett steg, utan att föregås av ett preliminärt beslut. Gynnandebeslut om utbetalning fattas därmed inte förrän underlaget är komplett. Både en ansökan och skrotningsintyg är förutsättningar för att ansökan ska vara komplett.

11 §

Motiv

Paragrafen anger till vem som stödet för skrotad panna ska lämnas.

Pannor används för att värma upp ett hus och därmed saknas anledning att betala ut stöd till annan än den som förfogar över huset.

Syftet med att lagfaren ägare ska ta emot stöd är att få en kontroll över att stöd bara lämnas för en panna per bostadshus.

Är flera personer antecknade som lagfarna ägare i fastighetsregistret kommer stödet att betalas ut till den av ägarna som står angiven som stödmottagare i ansökan.

12 §

Motiv

Paragrafen anger till vem stöd för skrotad rumsvärmare kan lämnas.

För lägenhet som upplåts med bostadsrätt och där rumsvärmaren inte är fastighetstillbehör lämnas stödet till bostadsrättsinnehavaren. Eftersom utbetalande myndighet inte har möjlighet att kontrollera vem som är lägenhetsinnehavare mot ett register lämnas stödet ut till den som på ansökan är angiven som bostadsrättsinnehavare. Stöd för skrotad rumsvärme som är fastighetstillbehör i bostadsrättslägenhet betalas ut till den som stämmer in på beskrivningen i 12 § andra stycket. Normalt sett är det bostadsrättsföreningen. Den här förordningen medför inte att handläggande myndighet har en skyldighet att bedöma om rumsvärmaren är att se som fastighetstillbehör.

Andra rumsvärmare behandlas på samma sätt som pannor. Det medför att stöd för rumsvärmare i hyreslägenheter lämnas till ägaren av fastigheten istället för hyresgästen. Ägarlägenhet är en fastighet och stödet lämnas därför till den som stämmer in på beskrivningen i 12 § andra stycket.

13 §

Motiv

Paragrafen anger formen för ansökan.

Paragrafen anger att kraven på ansökningens innehåll ska fastställas på föreskriftsnivå. Paragrafen anger vilken myndighet som har föreskriftsrätt för att ange ansökans innehåll.

Ansökan ska göras enligt av förskrivande myndighet fastställt formulär, vilket inte anses onödigt betungande eftersom den sökande kan skriva och ge in en ny ansökan, om formuläret inte fyllts i korrekt.

14 §

Motiv

Paragrafen anger vem som har rätt att utfärda skrotningsintyg.

Rätten att utfärda skrotningsintyg sammanfaller med den i miljöbalken reglerade rätten att i yrkesmässig verksamhet hantera annans avfall.

Förordningen anger ingen skyldighet att utfärda ett intyg.

15 §

Motiv

Paragrafen reglerar när och av vem skrotningsintyg får utfärdas.

Paragrafen klargör att skrotningsintyget ska utfärdas i direkt anslutning till att anordningen lämnats för avfallshantering. Skrotningsintyg får bara utfärdas för en äldre fastbränsleanordning. Om den som ska ta emot anordningen för avfallshantering gör bedömningen att det är osannolikt att anordningen är äldre ska den avstå från att utfärda ett intyg. Paragrafen klargör att intyget ska utfärdas av den som tar emot anordningen för avfallshantering.

16 §

Motiv

Paragrafen förtydligar att krav på intygets innehåll kommer att finnas i föreskrift och vilken myndighet som har rätt att utfärda föreskriften.

17 §**Motiv**

Paragrafen anger i vilka situationer den handläggande myndigheten får återkräva stödet.

Återkrav enligt den första punkten kan ske om det i ansökan finns felaktiga eller vilseledande uppgifter. Det torde även innefatta situationer när den sökande utelämnar väsentliga uppgifter.

Återkrav enligt den andra och tredje punkten sker när stödet av andra skäl betalats ut felaktigt. Som ett visst skydd för mottagaren ska stöd bara återkrävas om mottagaren borde ha insett felet.

18 §**Motiv**

Paragrafen anger vilken myndighet som har föreskriftsrätt.

19–20 §**Motiv**

Paragraferna anger till vilka myndigheter den sökande kan överklaga beslutet.

20 § anger även vilka beslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Paragrafen hänvisar till förvaltningslagen som gäller vid tiden för den här rapportens inlämnande. Hänvisningarna till förvaltningslagen kommer att behöva anpassas till att den nya förvaltningslagen (2017:900) börjar gälla den 1 juli 2018.

Fördjupat resonemang om stödet

Stödberättigade åtgärder

Stöd kan lämnas för skrotning av samma fastbränsleeldade produktgrupper som omfattas av de nyligen införda tydliga utsläppskraven i BBR. Därmed överensstämmer inte stödberättigad rumsvärmare helt med definitionen av rumsvärmare som följer av BBR eller ekodesignregelverket. Stöd kan exempelvis inte lämnas för kakelugnar eftersom de endast omfattas av BBR:s allmänna krav på att utsläpp inte ska medföra olägenhet och är undantagna från de tydligare utsläppskravnivåerna.

Möjligheten att få stöd är begränsad till en panna per bostadshus och en rumsvärmare per bostadslägenhet. Det medför att en fastighetsägare kan för samma bostadshus få ett stöd för en panna och ett stöd för en rumsvärmare. Innehavaren av en lägenhet med flera rumsvärmare kan bara få stöd för en rumsvärmare. Därmed begränsas möjligheten att någon kan tillskansa sig en stor summa i stöd och stödet kan istället räcka till fler personer, dessutom försvårar det för fusk. Eftersom begränsningen endast tar sikte på vilket bostadshus eller bostadslägenhet som fastbränsleanordningen funnits i är det irrelevant om fastbränsleanordningen faktiskt har använts. Därmed minskas även behovet av att den handläggande myndigheten gör omfattande kontroller och bedömningar av om en anläggning faktiskt har använts av den sökande.

Stöd kan endast ges för skrotning av äldre fastbränsleanordningar. Anordningar tillverkade 2007 eller tidigare anses vara äldre. Årtalet fungerar som en schablon som gör att handläggande myndigheten och den sökande slipper utvärdera produktens prestanda. Val av årtal förklaras i nästföljande avsnitt Urvalskriterium – val av årtal.

Rent praktiskt kan en fastbränsleanordnings ålder ofta läsas av på en skylt eller en plakett som är fäst på anordningen. Det är den som utfärdar intyget som intygar anordningens ålder. Den som lämnar in anordningen kan använda annan information än plaketten för att visa intygsgivaren vilken ålder anordningen har. Intygsgivaren kan även använda sina egna kunskaper för att bedöma anordningens ålder.

Eftersom den som skriver intyget bedömer anordningens ålder behöver handläggande myndighet i normalfallet inte göra den bedömningen. Förordningen inför inte ett tvingande system för intygsgivarna. Därmed finns inget inbyggt kontrollsystem av om intygen utfärdas korrekt. Boverket bedömer att risken för felaktigheter är ringa eftersom aktörerna ändå behöver anmälan eller tillstånd enligt miljöbalken för att hantera avfall och därmed kan antas vara yrkesmässiga, även i sin bedömning av de anordningar de tar emot.

Urvalskriterium – val av årtal

Skäl till val av årtal

Stöd kan endast ges för skrotning av äldre fastbränsleanordningar. Anordningar tillverkade 2007 eller tidigare anses vara äldre. Årtalet fungerar som en schablon som gör att handläggande myndigheten och den sökande slipper utvärdera produktens prestanda. Tidpunkten är vald på grund av att år 2006 infördes skarpare utsläppskrav som även började gälla utanför tätort. Äldre regler fick tillämpas ett år efter att regeländringen trätt i kraft.

Även andra årtal skulle kunna vara aktuella. I en stödordningen i Danmark valdes år 1990 vilket fick effekten att eldstäder som var 25 år gamla eller äldre berättigade till premie.⁶⁵ Årtalet skulle även kunna fastställas utifrån en modern pannas förväntade tekniska livslängd som är 30 år. Även år 2000 skulle kunna vara motiverat mot bakgrund av att branschföreningen Svenska Brasvärmeföreningen har framför att vid den tiden etablerades den modernare så kallade clean-burn tekniken. För pannor skulle en yttreliggare ett alternativ vara att kombinera ett ålders kriterium med krav på att pannan dessutom skulle behöva vara utan keramisk inneslutning.

Boverket väljer emellertid att presentera ett förslag som utgår från året 2007 som gräns, mot bakgrund av tidigare nämnda ändring av Boverkets byggregler och att åtgärden syftar till regelefterlevnad. Årtalet medför att ett stort antal enheter uppfyller villkoren för stöd. Om samtliga anordningar lämnas in för avfallshantering sjunker sannolikt risken för att en byggherre köper en anordning med dåliga utsläppsvärden markant.

Kort beskrivning av utsläppskraven genom tiderna

Sedan 1959 har eldstäder och eldning varit föremål för reglering. Till en början fanns en generell regel om att spridningen av hälsofarlig rökgas

⁶⁵ Se avsnitt **Andra premier**

ska begränsas⁶⁶. Den generella regeln har funnits kvar i någon form sedan dess.

Genom Svensk byggnorm 1967, SBN,⁶⁷ infördes något mer precisa krav på att utsläppsgaser från fastbränsleeldning inte fick överstiga vissa sottal.

1989 infördes än mer precisa krav på utsläpp genom Boverkets nybyggnadsregler (BFS 1988:18), NR. Kraven tog hänsyn till typen av fastbränsleanordning och om byggnaden var belägen inom tätort eller inte.

År 1994 ersattes NR av Boverkets byggregler, BFS 1993:57, BBR. En större ändring genomfördes i och med att Boverkets föreskrifter (2006:12) om ändring i Boverkets byggregler (1993:57) – föreskrifter och allmänna råd, utvidgade kraven till att även omfatta vissa fastbränsleanordningar utanför tätort. Kravnivåerna överensstämde i stort med kraven i BBR, med den skillnaden att de omfattade pannor med en effekt upp till 300 kW istället för 500 kW.

När den tidigare grundförfattningen från 1993 upphävdes och ersattes med nu gällande grundförfattningen för BBR kvarstod kravnivåerna.

Kraven började gälla för byggnader med pannor med en effekt på upp till 500 kW i och med Boverkets föreskrifter (2015:3) om ändring i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd.

Kraven ändrades och utvidgades i och med att BBR i dess lydelse från och med den 1 juli 2017 trädde i kraft.

Skrotning – avfallshantering

Ett villkor för att stöd ska lämnas är att anordning lämnats för skrotning, vilket innebär att den har lämnats för avfallshantering i enlighet med miljöbalkens krav. Därigenom används det existerande systemet för att ta hand om och att kontrollera avfall.

Den som lämnar anordningen kan välja att lämna den hos en aktör som samlar in avfall, en transportör av avfall eller på en avfallshanteringsanläggning som följer miljöbalkens krav. Dessa aktörer får utfärda skrotningsintyg om de har gjort en anmälan enligt krav i miljöbalken eller har tillstånd för att hantera avfall enligt miljöbalken. Det kan vara kommunens återvinningscentral (tillstånd enligt 29 kap. miljöprövningsförord-

⁶⁶ Byggnadsstyrelsen anvisningar till byggnadsstadgan, BABS 1960:1.

⁶⁷ Svensk byggnorm 67 Föreskrifter, råd och anvisningar för byggnadsväsendet, BABS 1967 (Statens planverk publikation nr 1)

ning (2013:251), annan slutbehandlare av avfall (tillstånd enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen samt 47 § avfallsförordning (2011:927)), transportör (tillstånd enligt 36 § avfallsförordningen) eller en aktör som samlar in avfall (anmälan till länsstyrelsen för yrkesmässig insamling av avfall 46 § avfallsförordningen).

Boverkets bedömning är att de som får hantera annans avfall enligt miljöbalken omfattas av krav på anmälan eller tillstånd enligt samma balk. Åtgärdsförslagets skrotningspremieförordning medför inte att andra grupper än tidigare måste göra en anmälan eller ha tillstånd för avfallshantering för att kunna utfärda skrotningsintyg.

Då även transportörer av avfall kan utfärda intyg behöver den som lämnar anordningen inte själv frakta den till avfallshanteringsanläggningen. Eftersom en panna kan väga cirka 250–300 kg är det en stor fördel den enskilde. Transportörer av avfall som är anmälda eller har tillstånd enligt miljöbalken går att hitta via länsstyrelsernas register som finns på webbplatsen <https://www.kontrolleraavfallstransportorer.se/>. Registret på webbplatsen är dock inte fullständigt.

Skrotningspremien kan bidra till att privatpersoner kommer att skärpa sin kontroll av vem de lämnar anordningen till. Yrkesmässiga aktörer som inte gör den slutliga avfallsbehandlingen av fastbränsleanordningen måste kontrollera att den som mottar avfallet har gjort den anmälan eller har det tillstånd som krävs för hanteringen (53 § avfallsförordningen). Detta kontrollkrav gäller enligt avfallsförordningen inte för privatpersoner. Däremot blir en sådan kontroll nödvändig enligt förslaget på skrotningspremieförordning, för att säkerställa att aktören har rätt att utfärda skrotningsintyg.

Skrotningspremieförordningen innehåller inget förslag på kontroll av det avfall som lämnats in faktiskt även destrueras. Förslaget medför därmed ingen ändring av kontrollen som kan ske enligt miljöbalken. Redan idag finns viss möjlighet att följa upp avfallet. För de aktörer som har tillstånd enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen (exempelvis kommunala återvinningscentraler) finns en skyldighet att för varje slag av avfall föra anteckningar om hur avfallet har hanterats och vilka mängder det rör sig om (54 § avfallsförordningen). Därmed finns det viss möjlighet att genom tillsyn hos den som återvinner avfall följa upp hur de inlämnade fastbränsleanordningarna hanteras vid skrotning. Någon sådan uppföljningsmöjlighet finns dock inte i transportledet, då det endast finns en anteckningsskyldighet när farligt avfall transporteras. Fastbränsleanordningar utgör dock inte farligt avfall.

Rätt – men ingen skyldighet att utfärda intyg

Stödförordningen ger vissa aktörer rätt att utfärda skrotningsintyg. Dessa aktörer har dock ingen skyldighet att utfärda ett intyg. Den sökande får därför höra med den tilltänka intygsgivaren om den kan vilja utfärda ett intyg.

Det är exempelvis inte självklart att kommunala återvinningscentraler kommer ta emot fastbränsleanordningarna. Kommunerna har enligt 15 kap. 20 § MB ett ansvar för att hantera det hushållsavfall som uppkommer i kommunen. Boverket har haft kontakt med branschorganisationen Avfall Sverige, som gör bedömningen att fastbränsleanordningar inte är hushållsavfall även om de kommer från en privatpersons hem.⁶⁸ Därmed har de kommunala återvinningscentralerna ingen skyldighet att ta emot anordningarna. Det minskar sannolikheten för att återvinningscentralerna kommer utfärda skrotningsintyg.

Ansökan och villkor för utbetalning av stöd

Stödet kommer med stor sannolikhet främst lämnas till privatpersoner. Företag är inte förhindrade från att vara stödmottagare, men stödets utformning och begränsningar (bland annat att stöd endast kan lämnas för fastbränsleanordningar som funnits i bostadshus och bostadslägenheter, stödets storlek och att effekten för pannor är begränsad till 500 kW) gör att mottagaren sannolikt är en privatperson. Därmed måste stödprocessen vara såpass enkel att den enskilde privatpersonen upplever att en skrotning är att föredra framför att låta en köpare hämta anordningen.

Handlägga ansökan

Ansökan om stöd görs till den myndighet som regeringen bestämmer. Innehållet i ansökan ska fastställas för föreskriftsnivå. Boverket övervägde att föreslå att ansökan enbart får göras elektroniskt för att underlätta ansökningsförfarandet, men har valt att prioritera att ansökningsförfarandet ska vara enkelt att genomföra för så många sökande som möjligt. Förordningsförslaget utesluter därför inte att ansökan kan göras på papper, även om Boverket har system för att hantera elektroniska ansökningar.

Till ansökan ska ett skrotningsintyg ges in. Därigenom skiljer sig förslaget från det danska premiesystemet, som bara krävde ett avinstalleringsintyg. Kravet på skrotningsintyg medför att det finns en kontroll över att anordningen tas om hand om på korrekt sätt. Skrotningsintyget visar att anordningen har lämnats till korrekt avfallshantering. Förslaget medför att skrotningsintyg inte kan utfärdas retroaktivt eftersom intyget ska utfärdas i samband med att anordningen lämnas för avfallshantering.

⁶⁸ Sven Lundgren, 10 november 2017.

Ansökan bedöms när både ansökan och intyg har getts in till handläggande myndighet. Myndigheten fattar därefter ett slutligt beslut, utan att först fatta ett preliminärt beslut. Handläggningsförfarandet i ett steg kortar tiden mellan att anordningen lämnats för avfallshantering och att stödet betalas ut. Det medför också att inga medel kommer att vara bundna till en åtgärd som det har fattats preliminärt beslut om, men som sedan aldrig genomförs och därmed förhindrar att medlen bidrar till ökad reglefterlevnad. Nackdelen med att slutligt beslut fattas på en gång är att det kan leda till att några avstår från att skrota sin anordning eftersom de inte känner sig säkra på att de kommer få stöd. Villkoren för att få stöd är dock relativt tydliga, vilket borde minska den risken.

Utbetalning

I förordningsförslaget anges att stöd lämnas genom en utbetalning. Boverket har valt att presentera ett system med en utbetalning direkt till den enskilde eftersom stödet ska gå till den som har skrotat sin fastbränsleanordning oavsett i vilken mån denne anlitar arbetskraft och oberoende av vad anordningen ersätts med.

Stödet för pannor betalas ut till lagfaren ägare av fastigheten och därmed innehåller systemet en viss inbyggd kontroll av stödmottagaren. Den handläggande myndigheten kan i fastighetsregistret kontrollera vem som är berättigad stödmottagare. Den kontrollen är automatiserad i Boverkets system.

Detsamma gäller för rumsvärmare, förutom de rumsvärmare som funnits i lägenhet som upplåts med bostadsrätt. I det senare fallet är det innehavaren av lägenheten som är stödmottagare. För dessa situationer finns idag ingen möjlighet att göra en kontroll motsvarande en sökning i fastighetsregistret. I de fallen får stödet betalas ut till den som i ansökan är angiven som mottagare av stödet. Boverket bedömer att det blir administrativt oproportionerligt betungande att kräva in mer underlag om stödmottagaren än vad som följer av ansökan.

Ska en annan myndighet än den handläggande myndigheten genomföra utbetalningen ska förordningen kompletteras med formuleringen "[YYY] betalar ut stöd enligt denna förordning."

Period för utbetalning av stöd

Stöd kan lämnas så länge medel finns. Därmed kan regeringen själva begränsa kostnaden för stödet som inte är administrativ.

Boverket har valt att inte föreslå datum för utbetalningsperioden. Datumet för stödperioden bör fastställas med beaktande av att en kort stödpe-

riod kan ha praktiska fördelar såsom att handläggande myndighet bara behöver arbeta med stödet under en begränsad period. Samtidigt kan en kort stödperiod medföra att marknaden för fastbränsleanordningar i synnerhet, men även andra värmeanordningar, kan komma att bli påverkad på ett negativt sätt om efterfrågan plötsligt kraftigt ökar, vilket kan bli kontraproduktivt. Branschen kan riskera att inte hinna leverera bra produkter tillräckligt snabbt vilket öppnar upp för andrahandshandeln, både inom landet och från andra länder. Därmed kan det finnas fördelar med att låta stödet löpa under en längre tid och att medlen fördelas på flera tidsperioder.

Stödbeloppet

Stöd lämnas med en fast summa för pannor och en annan fast summa för rumsvärmare. För pannor lämnas ett högre belopp vilket reflekterar värdet på andrahandsmarknaden och framförallt kostnaden och besväret för att göra sig av med pannan. Att montera ned och frakta bort en panna kan kräva att två personer arbetar under 2–3 timmar.⁶⁹

Genom att stödet lämnas med fast belopp kommer stödet ha ett relativt större värde för den som vill skrota en äldre och mindre effektiv anordning än för den som har en nyare effektiv användning. Förutsatt att stödet som lämnas är på en relativt låg nivå kommer stödet sannolikt inte bidra till att exempelvis en fullt fungerande effektiv pelletspanna avskaffas i förtid.

Om stödet hålls relativt lågt minskar risken för att marknaden överhettas. Stödet ger en bonus till den som ändå avsett att göra sig av med sin äldre anordning men ska inte leda till ökad utbytestakt.

Andra premier

Danskt stöd

Under perioden 24 november 2015 till slutet av 2016 hade Danmark en premie för avskaffande av rumsvärmare som var från 1990 eller tidigare. Premien utbetalades för en rumsvärmare per bostad och utgick med 2 150 DKK. En **skorstensfejmester** skulle intyga dels att rumsvärmarer hade använts när premien infördes, dels att rumsvärmarer var avinstallerad.⁷⁰

⁶⁹ Uppskattning från branschen, lämnad vid SBBA:s möte 16 november 2017.

⁷⁰ Bekendtgørelse om tilskud til skrotning af ældre brændeovne og pejseindsatse; BEK nr 1275 af 19/11/2015. Tillgänglig på följande webbplats: <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=175288> (hämtad 2017-11-22)

Den danska regeringen avsatte 45 000 000 DKK för stödet och cirka 20 000 eldstäder avskaffades.⁷¹

Värnamo kommun, inom ramen för KLIMP

Inom ramen för Klimatinvesteringsprogrammet, KLIMP, beviljades Värnamo kommun medel av Naturvårdsverket för att dela ut stöd till fastighetsägare för byte av anordning eller del av anordning som drivs med fastbränsle. Stödet kunde ges för kostnad för bygganmälan och för arbetskraft. Skrotning av den gamla pannan var ett villkor för att för stöd för byte till en helt ny panna skulle kunna lämnas. Installatören av den nya pannan skulle bekräfta att den gamla pannan var skrotad.⁷²

⁷¹ Miljø- og Fødevareministeriet 2016-12-20
<http://mst.dk/service/nyheder/nyhedsarkiv/2016/dec/ilden-er-slukket-i-20000-gamle-braendeovne/> (Hämtad 2017-11-22)

⁷² Värnamo kommun, dnr. 2008.2376.

Konsekvensutredning för åtgärdsförslag skrotningspremie

Förväntade effekter om någon reglering inte kommer till stånd

Om ingen skrotningspremie införs förväntas incitamentet att lämna anordningen till avfallshantering vara i stort oförändrad. Utbudet av andrahandsprodukter förväntas vara oförändrat.

Uppgifter om vilka och hur många som berörs av regleringen

Förslaget berör i första hand de som avser att sälja en anordning på andrahandsmarknaden, men även handläggande myndighet och de som enligt förslaget har rätt att utfärda skrotningsintyg berörs. Nedan följer en översikt över vilka aktörer som kan komma att beröras:

Tabell 10 De som berörs av den föreslagna åtgärden

Innehavare av en fastbränsleanordning	De privatpersoner som skulle komma att påverkas av den föreslagna regleringen om skrotningspremie för fastbränsleanordningar är främst småhusägare. Även lägenhets- och flerbostadshusägare kan komma att påverkas avseende skrotning av rumsvärmare. Av avsnittet som redogör för problembeskrivningen framgår att omkring 220 000 vedpannor och 648 000 rumsvärmare fanns installerade och användes i småhus år 2013, vilket ger en indikation på det totala antalet småhusägare som kan beröras av förslaget. Det kan tillkomma privatpersoner som är lägenhets- eller flerbostadshusägare. Enligt de uppgifter som kommunerna rapporterar in till MSB finns det ca 1,8 miljoner rumsvärmare installerade i Sverige. Alla kommer dock inte bytas ut och samma fastighetsägare kan ha flera fastbränsleanordningar.
Handläggande myndighet	Handläggande myndighet berörs eftersom den skulle behöva handlägga och besluta i ärendena.
Försäljare av andrahandsprodukter, såväl privatpersoner som företag	Aktörer på andrahandsmarknaden påverkas. Antalet aktörer som säljer begagnade produkter är svårt att uppskatta.
De som har rätt att utfärda skrotningsintyg.	De kommer att påverkas genom att de ges rätten att utfärda skrotningsintyg och får därigenom en ny uppgift. De åläggs dock inte att utfärda skrotningsintyg.

	I registret på webbplatsen "Kontrolleraavfallstransportörer" finns ca 5000 aktörer⁷³ med tillstånd för yrkesmässig transport av icke-farligt avfall. Registret är under uppbyggnad. I registret finns även andra aktörer såsom insamlare av avfall. Därutöver tillkommer de som har rätt att slutbehandla avfall såsom kommunala eller privata återvinningscentraler.
--	--

Konsekvenser för de som innehar en anordning

Det är frivilligt att ta emot stödet. De som innehar en anordning påverkas bara om de väljer att ansöka om stödet.

Den sökande av stöd måste kontrollera att den som tar hand om anordningen för avfallshantering dels har behörighet att utfärda intyg, dels är villig att utfärda intyg. Det innebär en viss kontroll och administration.

Att söka stöd medför en viss administration, men avsikten är att den sökande bara ska behöva lägga ca 30 min på själva ansökan. Därtill kan tillkomma tid att hitta en avfallshanterare som kan hämta anordningen och har rätt att utfärda skrotningsintyg eller för att själv ta med anordningen till en sådan avfallshanterare.

Kostnadsmässiga konsekvenser för staten

Inledning

Statens kostnad för en skrotningspremie består dels av medel till premien, dels av handläggnings- och övriga administrativa kostnader. Som kommer att visas nedan har handläggningskostnaden i sig en stor påverkan på totalkostnaden. Antalet enheter som omfattas av stödet är avgörande för de totala administrativa kostnaderna.

Tiden för att handlägga en ansökan om stöd bedöms vara densamma oavsett om stödet lämnas för en rumsvärmare eller en panna eftersom bedömningsgrunderna är desamma. Tidsåtgången bör dock vara något större än för handläggning av anmälan om installation, väsentlig ändring eller byte av en panna eller rumsvärmare, som uppskattas till en timme⁷⁴ eftersom det vid utbetalning av stöd ofta krävs att två personer deltar i beslutet. Grund för beräkning av antalet anordningar

⁷³ <https://www.kontrolleraavfallstransportorer.se/Search>, sökning gjord 2017-11-27.

⁷⁴ Markörs studie anger att handläggningstid för anmälan av nyinstallation som beräknas till en timme

För att skapa en uppfattning om hur stora de administrativa kostnaderna kan bli vid införandet av en skrotningspremie för pannor presenteras och beräknas kostnaden för tre scenarier:

- Scenario 2000 – med utgångspunkt i år 2000, där pannor producerade år 2000 eller tidigare omfattas av skrotningspremien. I scenariot uppgår antalet pannor till 154 586 stycken.
- Scenario 1990 – året är valt med utgångspunkt i det danska exemplet. Utifrån beräkningen av beståndets åldersfördelning⁷⁵ skulle en skrotningspremie som omfattar pannor producerade år 1990 eller tidigare omfatta totalt cirka 89 150 pannor.
- Scenario 2007 – med utgångspunkt i år 2007, där pannor producerade år 2007 eller tidigare omfattas av skrotningspremien. I scenariot uppgår antalet pannor till 211 149 pannor.

Förslaget till skrotningspremie omfattar även rumsvärmare. I Sverige finns totalt omkring 1,86 miljoner rumsvärmare. Det stora beståndet av rumsvärmare innebär att den totala kostnaden för att administrera skrotningspremien till stor del påverkas av vilka rumsvärmare som ska omfattas av skrotningspremien.

För scenario 1990 och 2000 är antalet rumsvärmare beräknade med utgångspunkt i Svenska Brasvärmeföreningen uppgift att det skedde ett teknikskifte runt år 2000, vilket markant förbättrade de miljömässiga kvaliteterna på rumsvärmare. Med antagandet att samtliga rumsvärmare producerade år 2000 eller tidigare ska omfattas av skrotningspremien skattas antalet rumsvärmare till cirka 1 023 550, vilket är beräkningsunderlaget för scenarierna 2000 och 1990. För scenario 2007 omfattas rumsvärmare producerade år 2007 eller tidigare. Det bör dock påtalas att antalet rumsvärmare som här omfattas kan tänkas vara överskattat.

⁷⁵ Se bilaga C.

Uppskattning av handläggningskostnad

Timkostnad

Kostnaden för en timmes handläggning antas vara 450 kr.

Utbetalningssystemet

Kostnaden för att anpassa ett utbetalningssystem till skrotningspremien uppskattas till åtminstone 393 000 kronor. Kostnaden per ärende i stödsystemet uppskattas till 20 kronor. Handläggningen av ärendena bedöms kräva tvåmannabeslut. Handläggningstiden bedöms kunna uppgå till 2 timmar per ärende⁷⁶.

Total handläggningskostnad

Kostnaden för administrationen av en skrotningspremie har gjorts utifrån antagande att samtliga pannor och rumsvärmare som kan omfattas av skrotningspremien, givet antalet i vart och ett av scenarierna ovan, kommer att beviljas skrotningspremien. Således finns inga antaganden om fördelning av kostnaden över tid eller antaganden om andel av pannor och rumsvärmare som inte kommer att beviljas premien.

Den totala administrativa kostnaden för scenario 2000 och för scenario 1990 är den uppskattade administrativa kostnaden ca 1 miljard. För scenario 2007 uppgår den bedömda kostnaden till ca 1,4 miljarder. För samtliga scenarier utgör kostnaden för administration av stöd till rumsvärmare ca 90 procent av den administrativa kostnaden.

Tabell 11 Beskrivning av scenarierna

	Scenario 2000	Scenario 1990	Scenario 2007
Rumsvärmare Från år [] eller äldre	2000	2000	2007
Pannor Från år [] eller äldre	2000	1990	2007

⁷⁶ Boverkets beräkningar.

Tabell 12 Administrationskostnad handläggande myndighet - skrotningspremie

Typ	Scenario 2000	Scenario 1990	Scenario 2007
Pannor (antal)	154 586	89 148	211 149
Löpande kostnad, stödsystemet (20 kr/ärende)	3 091 720	1 782 960	4 222 980
Handläggningskostnad (2 h per ärende à 450 kr)	139 127 400	80 233 200	190 034 100
Totalt pannor	142 219 120	82 016 160	194 257 080
Rumsvärmare (antal)	1 023 551	1 023 551	1 303 847
Löpande kostnad, stödsystemet (20 kr/ärende)	20 471 020	20 471 026	26 076 940
Handläggningskostnad (2 h per ärende à 450 kr)	921 195 900	921 195 900	1 173 462 300
Totalt rumsvärmare	941 666 920	941 666 920	1 199 539 240
Utveckling av administrativt stödsystem	393 000	393 000	393 000
Totalkostnad kostnad administration pannor och rumsvärmare	1 084 279 040	1 024 076 080	1 394 189 320

Totalkostnad för åtgärdsförslaget: administrativa kostnader och stödet

För att belysa stödåtgärdens kostnad har två stödnivåer för pannor använts i utredningsarbetet. Den lägre nivån är 2 500 kronor och den högre nivån är 5 000 kronor. I förordningsförslaget har Boverket skrivit in 5 000 (fem tusen) eftersom den högre stödnivån ger större incitament och kommer mer sannolikt täcka kostnaden för att anlita professionell hjälp för att bortförslag pannan och lämna in den för avfallshantering. Boverket har även tagit hänsyn till att pannor behöver ersättas antingen med en annan panna eller med en annan uppvärmningsform. Den högre premien kan få effekten att det minskar den ekonomiska kostnaden för att anmäla det som pannan ersätts med. Därmed kommer premien sannolikt få följden att fler pannor troligtvis kommer att skrotas istället för säljs på andrahandsmarkanden. Premienivån överensstämmer även med branchens föreslagna nivå. Som en jämförelse görs även beräkning av totalkostnaden om premienivån för pannor hade varit 2 500 kronor.

För rumsvärmare har enbart en nivå använts i beräkningarna: 2 000 kronor. Branschuttag skattar dock att stödet borde vara på en högre summa. En premienivå om 5 000 kronor för rumsvärmare skulle dock bli mycket kostnadskrävande beaktat att det kan röra sig om över en miljon stödberrättigade enheter. Skrotningspremien för rumsvärmare behöver inte täcka incitament att byta utan endast incitament för att skrota. Härtill bör beaktas att rumsvärmare är mindre och därmed lättare att själv hantera.

I tabell 13 nedan presenteras skattad totalkostnad för skrotningspremien givet att premien för pannor är 5000 kronor. I tabell 14 presenteras skattad totalkostnad för skrotningspremien om premien för pannor istället är 2 500 kronor. Premien för rumsvärmare är i båda räkneexemplen satt till 2 000 kronor. Totalkostnaden presenteras för vart och ett av scenarierna.

Tabell 13. Totalkostnad om vid premienivåerna i förordningsförslaget; premienivå pannor 5 000 kr, rumsvärmare 2 000 kr

Fastbränsleanordning	Scenario 2000	Scenario 1990	Scenario 2007
Pannor (antal)	154 586	89 148	211 149
Rumsvärmare (antal)	1 023 551	1 023 551	1 303 847
Totalkostnad administration handläggande myndighet	1 084 279 040	1 024 076 080	1 394 189 320
Kostnad premie rumsvärmare (2000 kr/st)	2 047 102 000	2 047 102 000	2 607 694 000
Kostnad premie pannor (5000 kr/st)	772 930 000	445 740 000	1 055 745 000
Totalkostnad kr	3 904 311 040	3 516 918 080	5 057 628 320

Tabell 14 Totalkostnad vid alternativ premienivå; skrotningspremie pannor 2500 kr, rumsvärmare 2000 kr.

Fastbränsle-anordning	Scenario 2000	Scenario 1990	Scenario 2007
Pannor (antal)	154 586	89 148	211 149
Rumsvärmare (antal)	1 023 551	1 023 551	1 303 847
Totalkostnad administration handläggande myndighet	1 084 102 046	1 023 683 376	1 393 189 320
Kostnad premie rumsvärmare (2000 kr/st)	2 047 102 645	2 047 102 645	2 607 694 000
Kostnad premie pannor (2500 kr/st)	386 465 000	222 870 000	527 872 500
Totalkostnad kr	3 517 846 040	3 294 048 080	4 529 755 820

Kostnad under ett exempelår

Beräkningen ovan visar den uppskattade totala kostnaden om samtliga anordningar från 2007 eller äldre skulle få en premie. Den uppskattade kostnaden för ett enskilt år antas bli betydligt lägre.

I följande beräkningar antas att skrotningspremien inte påverkar utbytestakten. För pannor medför det att kostnaden för skrotningspremien under ett enskilt år uppgår till den administrativa kostnaden och kostnaden för premie för antalet anordningar som byts ut till en annan anordning och för antalet anordningar som fasas ut och ersätts med ett annat uppvärmningssystem.

För rumsvärmare kan en viss vägledning av årskostnaden fås från kostnaden för premien och för att handlägga antalet byten. Antalet byten av rumsvärmare årligen har uppskattats till cirka 8 500 stycken, även om uppskattningen är mycket osäker. Stöd skulle därmed lämnas om totalt cirka 17 miljoner. Den totala kostnaden den rörliga administrationen uppgår till ca 7,8 miljoner. I det här exemplet utgår ingen kostnad för att anpassa systemte. Den kostnaden belastar premiesystemet för pannor (se nedan). Den totala kostnaden (premie och administration) uppgår därmed till cirka 25 miljoner kronor för ett år. Därtill kan det tillkomma kostnader för att lämna stöd för rumsvärmare som tas bort ur en byggnad men som inte ersätts med en rumsvärmare och som därmed inte blir ett byte.

För pannor uppskattas den totala kostnaden för att under ett år ha en skrotningspremie till cirka 60 700 000 kr. Nedan följer en mer utförlig beskrivning av beräkningarna av kostnaden för pannor.

I Boverkets rapport 2016:6 uppskattades att beståndet av vedpannor minskar med ca 4 % årligen. Det ger att ca 7 200 pannor årligen fasas ut utan att ersättas med en annan panna (4 % av totalbeståndet på 182 174 vedpannor ger att 7 286 pannor tas bort).

I problembeskrivning i den här rapporten finns en uppskattning av antalet byten av vedpannor. Högt räknat uppgår antalet byten till 2 900 stycken.

Under ett år utgår alltså stöd för cirka 10 000 pannor (10 186 pannor). Vid en premie om 5000 kr ger det en totalkostnad för premien på 50 934 800 kr.

Därtill tillkommer en administrativ kostnad på 920 kr för varje ärende. Den rörliga administrativa kostnaden för alla ärenden blir därmed 9 372 003 kr. Därtill tillkommer en fast kostnad för att anpassa stödsystemet på 393 000 kr. Totalt blir den administrativa kostnaden därmed 9 765 003 kr.

Överensstämmelse med skyldigheter som följer av EU-rätten

Förslaget bedöms vara i överensstämmelse med EU-rätten. Det bedöms som extremt osannolikt att stöd över beloppsgränsen för mindre stöd (statsstöd) kommer att betalas ut.

Särskild hänsyn vad gäller ikraftträdandet

Ingen särskild hänsyn behöver tas utöver gängse tid för att ta fram föreskrifter och förbereda utbetalningsstödet.

Särskild hänsyn som ska tas till små företag

Ingen särskild hänsyn behöver tas till mindre företag.

Konsekvenser för miljö, barn, ungdomar, äldre, integrations- och boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet samt personer med nedsatt funktionsförmåga.

Förslaget har inga särskilda konsekvenser för barn, ungdomar, äldre, integration och boendesegregation, jämställdhet eller personer med nedsatt funktionsförmåga.

Förslaget kan komma att ha positiv inverkan på folkhälsa och miljö, då det eventuellt kan bidra till minskade utsläpp. Premienivån och förslaget i övrigt är utformat för att undvika att anordningar lämpliga för användning skrotas i förtid. Boverket har inte gjort någon utredning av förslaget ur ett livscykelperspektiv.

Fördjupad beskrivning av åtgärdsförslaget informationsinsats – som ett komplement till skrotningspremie eller utökad anmälningssplikt

Informationsinsatser är effektiva i kombination med andra åtgärder. Vid utformningen av informationsinsatserna behövs stor hänsyn tas till huvudåtgärdens utformning och övriga informationsinsatser som genomförs inom närliggande områden.

En rätt utformad informationsinsats kan främst bidra till att hantera kunskapshinder. För att få effekt bör informationsinsatserna nå både fastighetsägare med fastbränsleanordningar (privatpersoner och bolag) och kommunernas byggnadsnämnder. Byggherrarna ska få den kunskap som de behöver för att kunna ta sitt lagstadgade ansvar. Byggnadsnämnderna ska känna till de nya kraven, kunna handlägga anmälan och ha möjlighet att genom sina kommunikationskanaler kommunicera med kommuninvånarna.

I samband med kravändringen sommaren 2017 publicerade Boverket information om de nya utsläppskraven. Dessa kommunikationsinsatser kan kompletteras med information om den nya anmälningssplikten eller skrotningspremien. Åtgärderna som beskrivs nedan ska ses som exempel på möjliga insatser.

Exempel på möjliga informationsinsatser:

- Byggherrar kan få information om den utökade anmälningssplikten och de skärpta kraven via webbsidor som omboende.se och Hallå konsument. Webbsidorna ska även innehålla information om kravet på byggherren och hur denna ska verifiera att kraven i BBR uppfylls. Kort information kan också spridas via sociala medier och nyhetsbrev som bland annat skickas ut till landets byggnadsnämnder.
- Branschaktörer (inklusive återförsäljarna) av fastbränsleanordningar kan få ett digitalt utskick som innehåller information om kraven och anmälningssplikten. Utskicket kan innehålla ett informationsblad riktat till byggherrar som branschaktörerna kan välja att ge till sina kunder.

- Ett digitalt utskick kan även gå ut till andra intressenter, som Fastighetsägarna Sverige och Villaägarna. Information kan även skickas till villatidningar.

Åtgärderna ovan är enbart förslag. Kommunikationsinsatserna kommer behöva planeras av ansvarig organisation utifrån rådande förutsättningar vid tidpunkten för när en åtgärd genomförs.

En informationsinsats behöver beakta andra pågående informationsinsatser såsom Naturvårdsverkets och Energimyndighetens kampanj Tänd i toppen⁷⁷. Kampanjen vänder sig till hushåll med rumsvärmare och innehåller information om hur privatpersoner kan elda på ett mer miljövänligt sätt samt informerar om existerande regelverk.

⁷⁷ <http://www.naturvardsverket.se/vedeldning> Hämtad 2017-11-20

Referenser

Skriftliga källor

Boverket 2008, **Mindre olja, bättre miljö – men till vilket pris.** Dnr 1399-2235/2008.

Boverket 2015, **Konsekvensutredning – Ändring i föreskrifter och allmänna råd om certifiering av vissa installatörer.** Dnr 92/2015.

Boverket 2016a, **Rapport 2016:6 Småskalig vedeldning: Återrapporteringskrav om tidigareläggande av ekodesign.** Dnr 270/2015.

Boverket 2016 b, Boverkets öppna data – Plan- och byggenkäten 2016. <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/plan--och-byggenkaten/> Hämtad 2017-09-20.

Boverket 2017a, Uppdrag att utreda ytterligare undantag från krav på bygglov samt se över kraven på anmälan enligt plan- och byggförordningen (2011:338). Dnr 1652/2017.

Boverket 2017b, **Konsekvensutredning, BBR 25 Boverkets föreskrifter om ändring i verkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR, avsnitt 1:1, 1:2, 3:11, 6:53, 6:74 och 9.** Dnr 809/2016.

Boverket 2017c, CE-märkning av byggprodukter. Boverkets webbplats om CE-märkning: www.boverket.se/ce Hämtad 2017-09-20.

Boverket 2013, **Konsekvensbeskrivning för Boverkets allmänna råd (2012:12) om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspliktiga.** Dnr 1201-2640/2012.

Broberg, m.fl. (2010) **Investeringsstöd – ett överskattat styrmedel i miljöpolitiken.** Ekonomisk Debatt, årgång. 38, nr 3.

Energimyndigheten, 2016. **Energistatistik för småhus 2015.**

Europeisk socialfonden.

<https://www.esf.se/Documents/V%c3%a5ra%20program/Socialfonden%202014-2020/Projektekonomi/Enhetskostnader%20PO2%20projektstart%202018.pdf> Hämtad 2017-12-15.

MSB 2016, Årsuppföljning LSO 2016.

<https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Tillsyn--tillsynsvagledning/Skydd->

mot-olyckor/Tillsynsvagledning/Arsuppföljning-LSO/ Hämtad 2017-09-20.

Naturvårdsverket 2014, **Samhällsekonomisk analys av åtgärder och styrmedel för minskade utsläpp från förbränning i småskaliga fastbränslepannor – en fördjupning inom miljökvalitetsmålet Frisk luft.**

Naturvårdsverket. 2016, Styrmedel för minskade utsläpp från småskalig fastbränsleeldning – en förstudie. Dnr. NV-02017-16, 2016-04-26.

SOU 2016:47 **En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.**
Betänkande av Miljömålsberedningen.

Sveriges Skorstensfejarmästares Riksförbund (SSR),
<http://www.sverigessotare.se/om/ssr/> Hämtad 2017-09-15.

Muntliga källor

Lundgren, Sven, Avfall Sverige, e-post, 10 november 2017.

Bengt-Erik Löfgren, Pelletsförbundet, e-post, 2016-05-25.

Schön, Johan, Sveriges Skorstensfejarmästares Riksförbund,
telefonsamtal, 24 maj 2017.

Bilaga A: fördjupad beskrivning och utvärdering av övriga utredningsspår

Utredningsspår E: Investeringsbidrag

Här presenteras utredningsspåret investeringsbidrag för fastbränsleanordning med bra miljöegenskaper. För enkelhetens skull har exemplen avgränsats till att endast omfatta byten av vedpannor, men om utredningsspåret förverkligades skulle det gälla både vedpannor och rumsvärmare. Investeringsbidraget har likheter med den föreslagna skrotningspremien, eftersom både är ekonomiska styrmedel. Vissa grundläggande förutsättningar är därför samma.

Grundläggande förutsättningar för investeringsbidrag

För investeringsbidrag krävs att följande förutsättningar uppfylls:

- Juridiskt ramverk för stödet. Regeringen behöver t.ex. besluta om en förordning om stöd. En myndighet (t.ex. Boverket) kan få bemyndigande att ta fram eventuella föreskrifter.
- Organisation för stödet. Det finns flera modeller och jämförelse kan göras med de stöd som Boverket är involverat i idag. Det är vanligt att en myndighet handlägger ansökan medan en annan myndighet får föreskriftsrätt och är överklagandeinstans. Handläggande myndighet beslutar om stöd ska betalas ut men själva betalningen kan genomföras av en annan myndighet.
- Att stödsystemet är utformat i enlighet med EU:s statsstödsregler.⁷⁸

För ekonomiska styrmedel såsom investeringsbidrag, är fripassagerare en i princip oundviklig risk. S.k. ”fripassagerare” är personer som får bidrag för saker som de ändå hade gjort, vilket innebär att stödet i dessa fall inte har någon egentlig (additiv) effekt.⁷⁹ Boverkets uppskattning är att cirka 1 000–2 000 vedpannor byts ut regelenligt varje år, vilket motsvarar 60–70 procent av alla byten. De byggherrar som även framöver står för dessa byten skulle också ha möjlighet att söka bidrag.⁸⁰ Om ett investeringsbi-

⁷⁸ Boverket har valt att inte göra en fördjupad rättsutredning av den frågan.

⁷⁹ Ett investeringsstöd kan också ge fel signaler till de som skött sig tidigare. Stödet följer heller inte principen om att förorenaren betalar.

⁸⁰ Miljömålsberedningen har beskrivit hur ett bidragssystem som syftar till att öka utbytestakten skulle kunna se ut, samt vad det skulle kunna medföra för kostnader. SOU 2016:47 sid. 553.

drag för byten av fastbränslepannor och kaminer skulle införas är förekomsten av fripassagerare förmodligen en oundviklig risk, eftersom det är svårt att sålla bort dem som ändå följer reglerna. Utvärderingar som har gjorts av tidigare energirelaterade stöd har visat på problematiken med bristande additionalitet.⁸¹

Investeringsbidrag

Ett investeringsbidrag riktar sig till den som ska köpa en panna

Ett investeringsbidrag riktar sig till byggherrar som står i valet av att köpa en panna i samband med ett byte. Bidraget ska stimulera byggherren att välja en regelenlig och ur miljöhänsyn bättre produkt och delvis kompensera för den förmodat högre investeringskostnaden. Syftet är *inte* att primärt stimulera att byggherren väljer en bättre panna *utöver* vad som krävs enligt reglerna, eftersom syftet bara är att säkerställa att reglerna följs.

Produkter med sämre miljöprestanda kan i flera fall vara billigare än produkter med högre energi- och miljöprestanda. Begagnade produkter är i allmänhet billigare än nya. När en byggherre föredrar billiga produkter, med liten hänsyn till produkternas egenskaper, riskerar den att välja en produkt som inte uppfyller reglerna.

Informationsinsatser i samband med stödet bidrar till att uppmärksamma byggherren om att de byggregler som finns och att produkter som finns att köpa – begagnat eller nyproducerat – inte nödvändigtvis uppfyller dessa, vilket adresserar kunskapshindret. För att kunna få stödet måste det verifieras att produkten som man har satt in uppfyller kriterierna, det ingår därmed en tydlig samhällskontroll inom systemet. Detta adresserar byggherrens bristande incitament att följa reglerna som delvis orsakas av bristen på samhällskontroll.

Villkor att skrota den gamla produkten

Ett villkor för stödet är att byggherren också lämnar in eller skrotar sin gamla panna eller kamin. Stödet betalas ut först efter att det är kontrollerat att produkten som har satts in uppfyller reglerna och efter uppvisande av intyg att den gamla produkten skrotats.

Stödets storlek

Vanligtvis kan ett ekonomiskt stöd motiveras i sådana fall där byggherren går utöver vad reglerna kräver, och där den extra insatsen inte är lönsam att genomföra. Det svåra med det här investeringsstödet är dock att det primärt syftar till att byggherren ska visa att hen uppfyller reglerna. Mot

⁸¹ Se t.ex. Boverket (2008), *Mindre olja, bättre miljö – men till vilket pris*.

den här bakgrunden blir det viktigt att definiera vad det är som egentligen ska avgöra stödets storlek⁸². Ska stödet vara en viss andel av investeringskostnaden? Ska det vara ett grundläggande stöd för en regelenlig panna, med en miljöbonus om man går utöver vad reglerna kräver, till exempel en bonus per ytterligare minskning av OGC?

Fördelen med ett investeringsstöd är att det väcker uppmärksamhet

Fördelarna med ett ekonomiskt stöd är att det uppmuntrar till efterlevnad av reglerna och att det förstärker information som bidrar till ökad medvetenhet kring reglerna.

Stödet skulle även kunna bidra till förbättrad miljö om det utformas så att det stimulerar byggherren att gå utöver vad som krävs enligt reglerna.

En positiv följd av stödet kan också vara att fler byter sina produkter än vad som hade varit fallet utan stöd. Det innebär att utbytestakten ökar.

Nackdelar med investeringsstöd

Investeringsbidraget ger samhällskontroll av såväl nya som begagnade produkter som eventuellt återanvänds. Det är en fördel de första åren, men det blir en nackdel och dubbelstyrning på förstahandsmarknaden när ekodesignreglerna träder i kraft 2020 respektive 2023.

En nackdel med investeringsstödet är att begagnatmarknaden riskerar att strypas om det saknas godtagbar dokumentation som visar att den begagnade produkten har förutsättningar att uppnå aktuella krav.

Vidare torde det finnas en risk att byggherrar inte ansöker om stöd på grund av att den administrativa kostnaden upplevs som hög. Vid utformningen av ett stöd blir det därför viktigt att göra ansökningsförfarandet så enkelt som möjligt för byggherren genom t.ex. mallar och digitala verktyg.

Ytterligare en nackdel med stödet är att det sannolikt skulle bli dyrt för många parter. Staten skulle behöva avsätta budgetmedel för stöden, men också för en ny verksamhet och ökad administration på statliga myndigheter.

⁸² Några aspekter som kan påverka kostnaden, och därmed stödet, för en panna är pannans effekt (kW), verkningsgrad (%), och miljöprestanda.

Utredningsspår F: Utöka brandskyddskontrollen

Introduktion

I följande avsnitt beskrivs brandskyddskontrollanternas uppdrag. Boverket har valt att fokusera på brandskyddskontrollen istället för rengöringen (sotning). Skälen är att brandskyddskontrollen är mer inriktad på brandskydd och den måste göras av en utsedd brandskyddskontrollant. Rengöring kan genomföras av fastighetsägaren, förutsatt att denna har tillräcklig kompetens för att få ett medgivande av kommunen.

Idag kontrolleras enbart brandsäkerhetsaspekter

Brandskyddskontroll är en obligatorisk kontroll som syftar till att kontrollera brandsäkerheten av eldstäder som används. Den kan endast utföras av den som har en särskild formell behörighet. Villkoren för brandskyddskontroll regleras LSO och anslutande föreskrifter.

Efter nyinstallation eller ändring av en anläggning finns inget uttryckligt krav att det ska göras en brandskyddskontroll innan anordningen tas i bruk. Brandskyddskontrollen ska istället utföras regelbundet enligt tidsintervaller som är fastställda av MSB⁸³. Intervallerna är 3 eller 6 år. Brandskyddskontrollen ska omfatta de moment som krävs för att kunna bedöma den enskilda anläggningens säkerhet från brandskyddssynpunkt.

Kontrollen ska dokumenteras och ägaren ska informeras om resultatet från brandskyddskontrollen⁸⁴. Av dokumentationen ska framgå vad som kontrollerats, vilka provningar som gjorts, resultat och datum för kontrollen. Dock finns inget absolut krav på att kommunen eller MSB⁸⁵ ska föra ett register över brandskyddsprotokoll. Kommunerna är ansvariga för sotningsverksamheten, och för att kunna planera, genomföra och följa upp verksamheten är det nödvändigt att veta vilka fastigheter som ska besökas med mera. Det innebär att kommunen måste ha dokumentation (ett register) över de fastigheter som berörs för att kunna kontrollera och följa upp verksamheten.

⁸³ MSBFS 2014:6 föreskrifter och allmänna råd om rengöring (sotning) och brandskyddskontroll.

⁸⁴ 12 § MSBFS 2014:6.

⁸⁵ I sina allmänna råd klargör MSB att kommunen eller den som utför brandskyddskontrollen bör ha som uppgift att inneha uppgifter om de byggnader och andra anläggningar i kommunen där sotning och brandskyddskontroll ska göras.

Utredning av om brandskyddskontrollantens uppdrag bör utökas

Förslaget innebär att skorstensfejarmästarens uppdrag utökas till att omfatta kontroll av att fastbränsleanordningar uppfyller utsläppskraven. En sådan utökning av ansvaret skulle innebära att brandskyddskontrollanten skulle bli ansvarig för ett helt nytt område och därmed måste skaffa sig en ny kompetens, oavsett om kontrollen skulle ske genom kontroll av produktens dokumentation eller genom faktisk mätning av utsläppen.

En utökad brandskyddskontroll får effekten att brandskyddskontrollanten ska genomföra i princip samma bedömning som byggherren redan ska ha gjort och som kommunen i många fall har kontrollerat att byggherren redan har gjort. En byggherre som följer reglerna kommer därför först få anmäla sin åtgärd, därefter få den kontrollerad i brandskyddskontrollen och därefter riskera tillsyn av kommunen.

Kontroll av utsläppskraven genom att granska dokumentation kan vara praktiskt svårt eftersom det idag saknas ett absolut krav på att byggherrar måste spara dokumentation för produkter som infogas i byggnaden. Även om ett sådant krav införs är det inte säkert att byggherrarna faktiskt kommer att spara dokumentationen.

Kontroll genom mätning är tidskrävande⁸⁶ då en mätning skulle ta 4–8 timmar och mätningen kommer att ge ett osäkert resultat. Även om en brandskyddskontrollant skulle mäta utsläppen så behöver brandskyddskontrollanten fortfarande kunskap om vilka krav som gällde när anordningen sattes in samt kunna beakta hur omfattande en eventuell ändring är samt förvanskningförbudet.

Förslaget medför en relativt stor systemförändring då brandskyddskontrollantens roll kommer att ändras. Därutöver är det osäkert om det är praktiskt genomförbart eftersom byggherrarna inte måste spara dokumentationen och mätningarna inte är helt säkra och tar mycket tid. Boverket väljer därför att inte föreslå att brandskyddskontrollanternas uppdrag ska utökas till att även gälla utsläppskraven.

Utredningsspår G: Utöka installatörens ansvar

Boverket har undersökt förutsättningarna för att införa ett krav på att fastbränsleanordningar ska installeras av en certifierad installatör som får ansvar för att kontrollera att utsläppskraven uppfylls.

⁸⁶ Johan Schön, Sveriges Skorstensfejarmästares Riksförbund, telefonsamtal, 24 maj 2017.

Idag har installatören inget ansvar enligt PBL

Byggherren ansvarar för att installationen utförs på ett korrekt sätt. PBL och anslutande föreskrifter ställer inget uttryckligt krav på att installationen ska vara utförd eller kontrollerad av fackman. Behovet av kontroll avgörs i varje enskilt ärende.

Det är sannolikt vanligt förekommande att byggherren anlitar en professionell installatör. Flera försäljare av rumsvärmare eller pannor erbjuder installation. Det finns även privata certifieringar som syftar till att garantera installatörens kompetens⁸⁷.

Även om byggherren väljer att anlita en installatör övertar den inte byggherrens ansvar enligt PBL. Det utesluter inte att installatören har ett civilrättsligt ansvar, men om kommunen skulle finna det nödvändigt att förelägga om att anordningen ska åtgärdas så skulle föreläggandet riktas mot byggherren och inte mot installatören.

Idag finns ett frivilligt certifieringssystem, vilket regleras genom förordning (2012:970) om certifiering av vissa tjänster på energiområdet⁸⁸. Certifieringssystemet syftar till att garantera kvaliteten för installatörer som tillhandahåller vissa tjänster på energiområdet. Konsumenterna ska genom certifieringssystemet få ökat förtroende för branschen vilket på så sätt ska leda till ökad efterfrågan på förnybara energikällor.

Systemet har funnits sedan 2013. År 2015 gjordes certifieringssystemet om och eftersom föreskriften hade varit i kraft i två år utan att något certifieringsorgan har ackrediterat sig för uppgiften och därmed saknades certifierade installatörer. De potentiella ackrediteringsorganen bedömde att det skulle vara för svårt att bli ackrediteringsorgan.⁸⁹

Utredning av möjligheten att ändra installatörens ansvar

Utredningsspåret är att göra det obligatoriskt att anlita en certifierad installatör när fastbränsleanordningen ska infogas och att denna installatör ska kontrollera att utsläppskraven uppfylls. Det ska vara ett komplement till den kontroll som sker genom anmälningsprocessen till kommunen. De åtgärder som idag kräver anmälan till kommunens byggnadsnämnd ska göra det även i fortsättningen.

⁸⁷ Boverket 2015 **Konsekvensutredning – Ändring i föreskrifter och allmänna råd om certifiering av vissa installatörer**, dnr, 92/2015 s. 8.

⁸⁸ Förordning (2012:970) om certifiering av vissa tjänster på energiområdet; lagen (2012:838) om certifiering av vissa tjänster på energiområdet; direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

⁸⁹ Boverket 2015.

Utredningsspåret kräver att det införs ett obligatoriskt certifieringssystem som faktiskt är genomförbart. Certifieringskravet och systemet måste vara utformat på ett sådant sätt att det är förenligt med EU-rätten. Boverket väljer att inte göra en djupare utredning av om ett certifieringssystem skulle vara förenligt med EU:s tjänstedirektiv och yrkeskvalifikationsdirektivet.

Innan installatörerna kommer att kunna vara på plats krävs en god förberedelse och tid för att genomföra certifieringarna. Ett sådant utredningsspår kommer alltså inte att vara genomfört förrän om flera år.

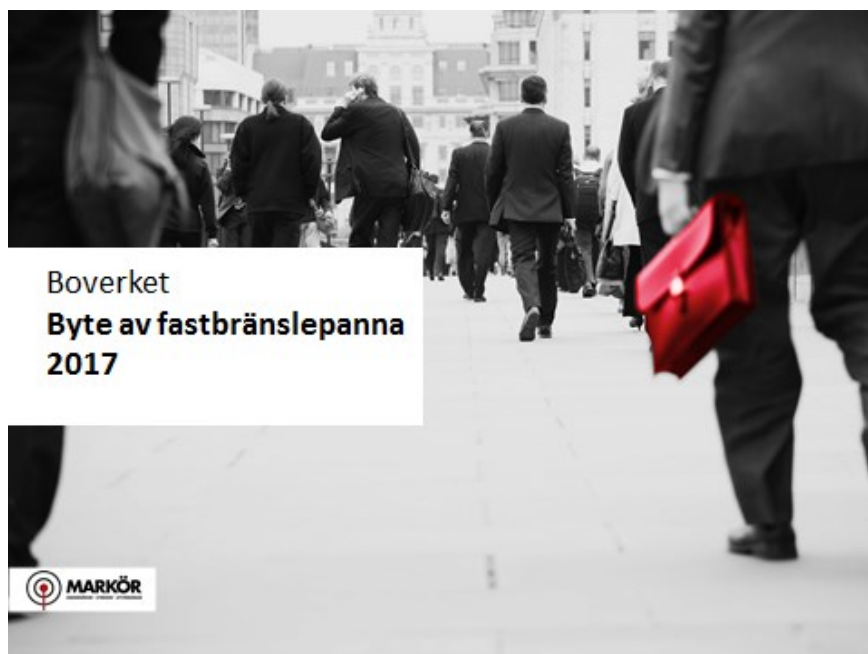
Fördelen med att låta installatören bära ansvaret för att kontrollera att kraven uppfylls är att ingen byggherre kan installera en anordning som inte uppfyller kraven. En undermålig anordning upptäcks i därmed i ett tidigt skede.

Utredningsspåret medför att installatörer gör delvis samma bedömning som byggherren samt att installatören ska göra delvis samma kontroll som idag görs av kommunen. Det innebär att det finns en risk att byggherren kan uppleva det som att någon annan tar över ansvaret för åtgärder i den byggnad som byggherren är ansvarig för. Installatörens ansvar kommer inte att frånta byggherren dennes ansvar.

Om kommunen vid sin tillsyn upptäcker att en anordning inte uppfyller kraven kommer ett eventuellt föreläggande fortfarande att riktas mot byggherren. Endast byggherren har rätt att genomföra korrigerande åtgärder. En installatör kan drabbas av andra sanktioner i form av t.ex. indragen certifiering eller en avgift.

Mot bakgrund av att utredningsspåret inte skulle kunna vara genomfört förrän om flera år och att det kräver en stor förändring väljer Boverket att inte föreslå det här utredningsspåret som åtgärdsalternativ.

Bilaga B: Boverkets intervjustudie av kommuner



Innehåll

- Sammanfattning
- Om undersökningen s. 4
 - Bakgrund och syfte
 - Fakta om respondenterna
- Resultat s. 7
- Slutsatser s. 20



Sammanfattning

Boverket har av regeringen fått i uppdrag att lämna förslag på hur det kan säkerställas att reglerna följs vid byte av fastbränslepannor och vedeldade rumsvärmare. Markör har därför genomfört en undersökning under våren 2017 för att ta reda på hur kommunerna säkerställer att gällande regelverk följs.

Undersökningen har syftat till att ta reda på i vilken omfattning byten förekommer, vad kommunerna tar hänsyn till vid handläggningen av ärenden samt undersöka vilka konsekvenser en lagändring skulle innebära för kommunerna. Undersökningen har genomförts via telefonintervjuer och riktat sig till bygglagshandläggare samt byggnadsinspektörer i kommuner. Totalt har 44 kommuner deltagit i undersökningen.

Bland kommunerna som deltagit i undersökningen får de flesta in över 50 anmälningar av nyinstallation och byten av fastbränslepannor samt rumsvärmare varje år. Färre än 10 anmälningar som rör väsentlig ändring inkommer. Endast ett fåtal av ärendena avser byte till en begagnad produkt.

Kommunerna förlitar sig på sotarnas/sakkunnigas dokumentation och gör inte egna granskningar i någon stor omfattning. Det som främst ska ingå i kontrollplanen är att eldstaden och rökgaskanalen har placerats brandsäkert samt att rökkanalen är brandsäker. Sotarintyg och produktspecifikationer begärs in i stor utsträckning. Nästintill 9 av 10 kommuner kräver att en fackman gör en inspektion efter installation. Utsläpp kontrolleras inte i någon större utsträckning.

Det är ovanligt att neka startbesked, oftast begärs istället kompletteringar. I de fall de förekommer beror det på att produkten inte uppfyller BBR-krav, miljökrav (tex CE-märkning), att installationen är bristfällig, att handlingarna är ofullständiga eller att sotaren har synpunkter. Handläggningstiden är i de flesta fall en timme och taxan varierar mellan 780 kr och 2800 kr. Kommentarer gällande konsekvenserna av den planerade lagändringen handlar om ökad ärendemängd, högre arbetsbelastning, större kontroll hos kommunerna samt behov av ökad information till medborgarna.



Byte av fastbränslepanna 2017

3

Om undersökningen



Byte av fastbränslepanna 2017

4

Bakgrund och syfte

Bakgrund

Till följd av en relativt omfattande begagnatmarknad förekommer det att fastbränslepannor och vedeldade rumsvärmare byts ut mot produkter som i många fall inte uppfyller de tekniska egenskapskraven enligt plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen samt Boverkets byggregler.

Boverket har därför fått i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur det kan säkerställas att reglerna följs vid byte av fastbränslepannor och vedeldade rumsvärmare.

Syfte

Markör har fått i uppdrag att undersöka hur vanligt förekommande byten av fastbränslepannor är, vad kommunerna tar hänsyn till vid handläggningen av dessa ärenden samt undersöka vilka konsekvenser en lagändring skulle innebära för kommunerna.

Målgrupp

Målgruppen för undersökningen är bygglovshandläggare samt byggnadsinspektörer i kommunerna.

Metod

Undersökningen har genomförts som telefonintervjuer och datainsamlingen pågick under v. 22-23 2017. Totalt har 44 intervjuer genomförts.

Byte av fastbränslepanna 2017

3

Fakta om respondenterna

Om målgruppen

Målgruppen för undersökningen är samtliga kommuner i Sverige. Kommunregister används som urvalsgrund för undersökningen medan framsökande av den faktiska målgruppen (bygglovshandläggare/byggnadsinspektörer) har gjorts vid kontakt med kommunerna. Kommunerna har därefter kontaktats slumpvis.

Utfall

44 intervjuer har genomförts enligt Boverkets önskemål. 2 av dessa kommuner screenades bort i början av enkäten då kommunen saknade ärenden som rör väsentlig ändring av fastbränslepannor och vedeldade rumsvärmare. De kommuner som screenats ut är en pendlingskommun samt en landsbygdskommun.

Bland de deltagande är 5 av kommunerna storstadsnära kommuner, 15 är kommuner i större städer/ nära större stad och 24 är landsbygdskommuner. Grupperingen har utgått från SKL:s kommungruppsindelning.

Kommuner i samtliga delar av Sverige finns representerade, från norr till söder.

Tillförlitlighet

Då en stor del av kommunerna inte finns representerade i urvalet är det svårt att dra slutsatser som är generella för hela populationen, dvs. samtliga kommuner. Resultatet är därför en indikation på hur det ser ut och slutsatser kan därför med säkerhet endast appliceras på de kommuner som deltagit i undersökningen.

Byte av fastbränslepanna 2017

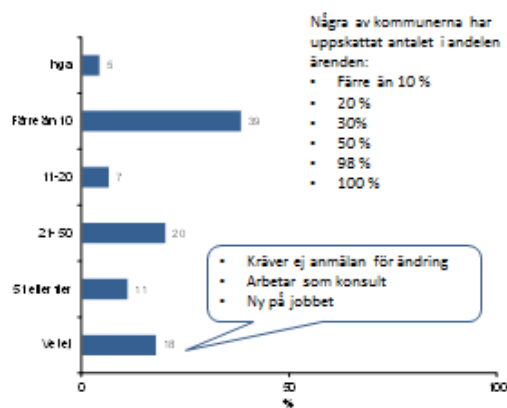
3

Resultat



Byte av fastbränslepanna 2017

Hur många av anmälningarna rör väsentlig ändring av fastbränslepannor
och vedeldade rumsvärmare?
(Bastal: 44)

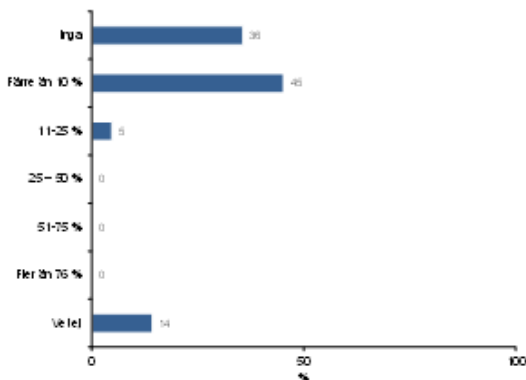


Byte av fastbränslepanna 2017

Hur stor andel av de väsentliga ändringarna omfattar byte till en begagnad produkt?
(Basföt: 42)

Kommentarer till frågan:

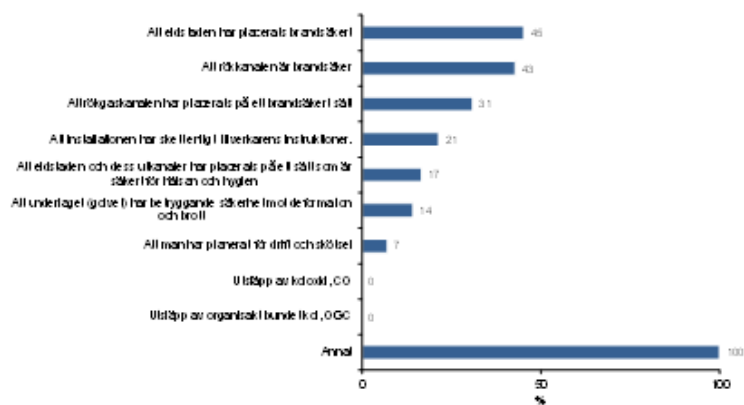
- Inga senaste året
- Ingen i år
- Knappt 1 %
- Kanske 1 om året
- 2-3 under mina år här
- Några få
- Mycket sällan



Byte av fastbränslepanna 2017

10

Vad kräver ni ska ingå i kontrollplan och i dokument som bifogas vid av
anmälan av väsentlig ändring av eldstad?
(Basföt: 42)



Byte av fastbränslepanna 2017

11

Vad kräver kommunerna ska ingå i kontrollplan?

Bland alternativet "Annet" har följande saker nämnts:

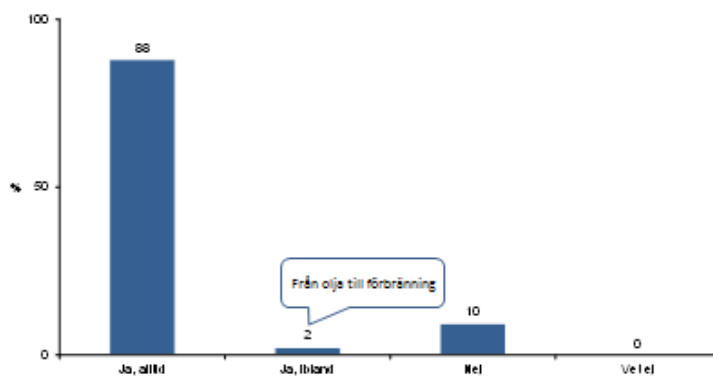
- Sotarprotokoll/sotarintyg: 17 st
- Produktspecifikation/Produktbeskrivning: 13 st
- Plan – och fasadritning: 4 st
- Kontrollplan : 3 st
- CE- märkning: 3 st
- Miljögodkännande: 2 st
- Typgodkännande: 2 st
- Information om vilket bränsle som används: 1 st
- Anmälan och kontroll vid samma plats: 1 st
- Prestandadeklaration: 1 st
- Fabrikat: 1 st
- Kontrollintyg enligt BBR 2§51, 5§4, 123, 5§128, 5§122, 5§125, 5§41, 5§42, 5§424, 5§53, 6§74, 6§743, 6§972, 8§24, 5§422, 5§421



Byte av fastbränslepanna 2017

12

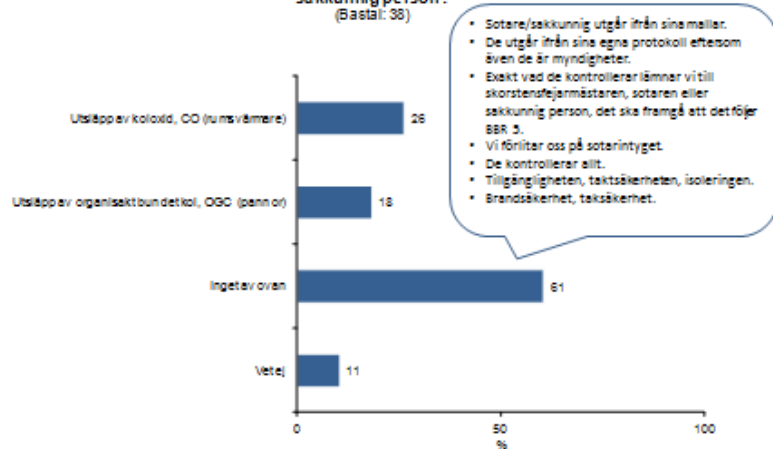
Kräver ni att en skorstensfejarmästare eller annan fackman gör en inspektion efter att eldstaden/pannan har installerats?
(Bastal: 42)



Byte av fastbränslepanna 2017

13

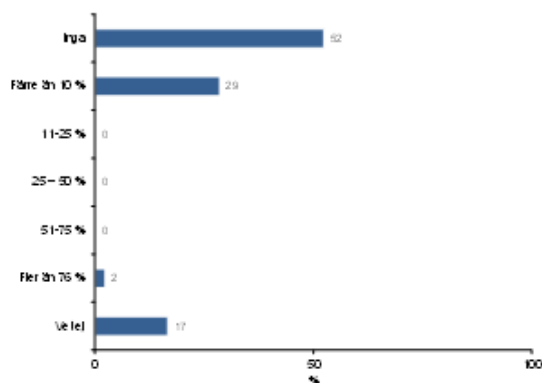
Vad vill ni ska kontrolleras av skorstensfejarmästare/sotare/annan sakkunnig person?
(Bastat: 38)



Byte av fastbränslepanna 2017

14

I hur många ärenden som rör byten (väsentlig ändring) kräver ni större ändringar innan de får startbesked eller att ni nekar startbesked?
(Bastat: 42)



Byte av fastbränslepanna 2017

15

På vilken grund begärs ändringar eller nekas startbesked?

Startbesked nekas främst på grund av att produkten som installeras inte uppfyller miljökrav, övriga krav i BBR, synpunkter från sotaren, konstruktion eller att handlingar helt saknas eller är ofullständiga. Nedan har inkomna kommentarer sammanfattats. Samtliga återfinns i bilaga.

Uppfyller ej miljökrav:

- Om det de tänker sätta in är för gammalt och inte är EU-godkänt.
- Uppfyller ej miljökraven om utsläpp av OGC.
- Ej CE-märkt och ej godkänt från sotaren.
- Uppfyller ej miljö- krav eller estetiska kraven vid utformning.
- Saknas information om CE- märkning (produkter köpta utomlands)
- Kan ej bevisa att det är miljögodkänt.

Uppfyller ej andra krav i BBR:

- Ifall ärendet strider mot BBR kap 5.
- Uppfyller ej kraven i BBR kap 5.
- Uppfyller ej kraven.
- Det framgår att det inte kommer fungera utifrån BBR kraven.
- Om det visar att det blir klagomål eller inte uppfyller kraven.
- Uppfyller ej säkerhetskrav (taksäkerhet).
- Om skorstenen är för kort.

Synpunkter från sotaren:

- Det blir inte godkänt av sotaren. Ej godkänt sotarprotokoll.
- Sotaren har ej godkänt kontrollen.
- Punkter från sotaren.

Byte av fastbränslepanna 2017

10

Hur många arbetstimmar måste en handläggare lägga på att hantera en anmälan om installation/byte av väsentlig ändring av eldstad?

- Under 30 min 1 st.
- 30 – 60 min 5 st.
- 1 timme 18 st.
- 1-2 timmar 10 st.
- 2-3 timmar 4 st.
- 3 timmar 1 st.
- 4-6 timmar 3 st.

Vanligast bland de intervjuade kommunerna är en handläggningstid på en timme.

Byte av fastbränslepanna 2017

11

Hur hög är den anmälningsavgift i enlighet med kommunens taxa som byggherren måste betala i samband med anmälan av väsentlig ändring av eldstad?

Kommunernas taxor varierar mycket där den lägsta är 780 kr och den högsta 2800 kr. Den genomsnittliga taxan för de kommuner som deltagit i undersökningen är ca 1300 kr. I övrigt ser fördelningen ut på följande sätt:

- Under 1000 kr (15 kommuner)
- 1100 – 1200 kr (19 kommuner)
- 1300-1500 kr (6 kommuner)
- Över 1500 kr (5 kommuner)

Byte av fastbränslepanna 2017

19

Vilka konsekvenser skulle Boverkets förslag få för kommunerna?*

Kommunernas synpunkter handlar om en ökad ärendemängd, högre arbetsbelastning, större kontroll samt en ökad information till medborgarna. Några anser inte att ändringarna kommer innebära någon större ändring. Nedan följer ett utdrag av kommentarerna. Samtliga kommentarer återfinns i bilaga.

"Vi får ändra hemsidan med tydlig information om nya krav samt kontakta sotare för att säkerställa att de känner till ändringarna."

"Mer arbete från kommunen, mer handläggning för att säkerställa att det uppfyller kraven."

"Fler handlingar som styrker att kraven uppfylls."

"Eventuellt att vi kräver en kontroll och har mer kunskap om området."

"Inte mycket"

"Vi får fler ärenden att handlägga."

"Det kan innebära att den ansökande får komma in med en extra handling. Handläggningstiden samt kontroller kommer inte påverkas."

**Boverket överväger möjligheten att utöka anmälningsplikten till att omfatta samtliga byten. Därutöver kommer kraven på utsläpp från byggnaderna med fastbränslepannor eller eldstäder möjligt att skärpas i en nära framtid. För pannor ska kraven utökas till att omfatta kontroll av fler typer av utsläpp.*

Byte av fastbränslepanna 2017

20

Sammanfattande slutsatser

- Byten av fastbränslepannor samt rumsvärmare förekommer regelbundet hos de kommuner som intervjuats. Av dessa ärenden är andelen som avser väsentlig ändring relativt liten bland de flesta kommuner även om svaren varierar från ett fåtal till 100 %. Andelen byten som avser en begagnad produkt är mycket liten.
- Kommunerna sätter en stor tilltro till sotare, skorstensfejare eller fackmän vid handläggningen av dessa ärenden. Det är fackmännen som i detalj granskar och kontrollerar att de regler som finns följs.
- Krav som kommunerna anger ska ingå i kontrollplanen är främst att eldstaden och rökkanalen har placerats brandsäkert samt att rökkanalen är brandsäker. I övrigt hänvisas till sotarintyg i väldigt hög utsträckning. Fler av kommunerna hänvisar till sotarnas egna mallar och att det räcker att det tydligt framgår att installationen skett enligt gällande krav.
- Kommunerna vill att underlagen ska innehålla produktspecifikation, produktbeskrivning, plan- och fasadritning, uppgifter om CE-märkning, miljögodkännande, typgodkännande för att nämna några saker. De flesta kommuner kräver att fackman inspekterar eldstaden eller pannan efter installationen. Främst kontrolleras brandsäkerheten. Utsläpp kontrolleras inte i någon större utsträckning.
- Det är ovanligt att neka startbesked, oftast begärs istället kompletteringar in. I de fall startbesked nekas beror det på att produkten inte uppfyller BBR-krav, miljökrav (tex CE-märkning), att installationen är bristfällig, att handlingarna är ofullständiga eller att sotaren har synpunkter.

Byte av fastbränslepanna 2017

11

Sammanfattande slutsatser

- Handläggningstiden hos kommunerna är i de flesta fall en timme även om det finns variationer från 30 minuter till 3 timmar beroende på om kompletteringar begärs. Taxan varierar mellan 780 kr och 2800 kr.
- De konsekvenser som kommunerna ser till följd av den föreslagna lagändringen är fler ärenden samt en större tidsåtgång vid handläggning av varje ärende eftersom kontrollen ökar. De ser även att det krävs större informationsinsatser till medborgarna.

Byte av fastbränslepanna 2017

11

Bilaga C Utdrag ur Swecos rapport



1.2 Det befintliga beståndet

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samlar årligen in uppgifter om antal fastbränslepannor i landet för att följa upp kommunernas arbete enligt lag om skydd mot olyckor i kommunen (LSO)⁴. Enligt denna data fanns det 265 000 pannor med fast bränsle i landet år 2016. Dessa inkluderar konventionella fastbränsleanordningar, fastbränsleanordningar (keramik), och pelletspannor. Dessutom fanns det omkring 1 860 000 lokaleldstäder (inkl. pelletseldstäder) i landet år 2016.

Regionalt finns det flest pannor i Västra Götalands, följt av Skåne, Värmland och Dalarna. Länet med flest eldstäder är Stockholms län, följt av Västra Götaland och Skåne (se tabell 1 nedan.)

Tabell 1 - Antal förbränningsanordningar per län år 2016

	Fastbränsle-pannor (konventionella)	Fastbränsle-pannor (keramik)	Pellets-pannor ⁵	Pannor med fast bränsle totalt	Lokaleldstäder (inkl. pellets)
Stockholm	2902	2479	2619	8000	311 072
Uppsala	4811	1360	2481	8652	64 883
Södermanland	3323	1746	2103	7172	70 479
Östergötland	4269	2721	2808	9798	91 057
Jönköping	4713	5491	3823	14 027	81 595
Kronoberg	2904	4900	2003	9807	59 957
Kalmar	3082	5687	3793	12 562	82 473

⁴ Källa: <https://www.msb.se/v/Forbyggande/Tillnya-tillnysvagledning/Skydd-mot-olyckor/Tillnysvagledning/Aruppfoljning-LSO/> [2017-11-07]

⁵ Pannor som eldas med pellets eller annat från samlingsnyckelpunkt motvarande bränsle



Gotland	1967	1175	648	3790	22 136
Blekinge	1624	2155	1972	5751	37 148
Skåne	4710	4974	10 500	20 184	165 618
Halland	2819	3200	2977	8996	48 315
Västra Götaland	17 453	12 872	15 955	46 280	264 143
Värmland	7790	4886	5980	18 656	91 591
Orebro	3673	2290	2154	8117	40 769
Västmanland	1877	1923	1635	5435	41 208
Dalarna	7123	4779	6103	18 005	109 062
Gävleborg	5416	5177	4067	14 660	67 979
Västernorrland	6429	3882	4565	14 876	62 599
Jämtland	3381	2827	1029	7237	50 338
Västerbotten	6564	3707	3505	13 776	57 485
Norrbotten	5659	1454	2448	9561	44 081
Riket totalt	102 489	79 685	83 168	265 342	1 863 988

Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Under de senaste åren har beståndet av fastbränslepannor fluktuerat mellan 250 000 och 350 000 enheter enligt statistik från MSB. Antalet pannor i beståndet var störst år 2007 och minst år 2002. Från och med år 2007 har antalet pannor i landet minskat varje år, från 349 000 år 2007 till 265 000 år 2016. Minskningen tros först och främst bero på att pannor byts ut mot värmepumpar eller fjärrvärme. Sett till de olika typerna av fastbränslepannor har konventionella pannor minskat mest i antal. Antalet pelletspannor däremot varit i princip oförändrat (se figur 1).

4(22)

SKROTNINGSPREMIE OCH UTÖKAD ANMÄLNINGSPLIKT
2017-11-28

SWECO 2017-11-28

TK v-hållbara byggnader och byggprodukter/4 - 2017/sweco-rapport/rapport_swecorail (2) 28 nov.docx



Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Statistik för år 2004 och 2005 saknas och värden för dessa år har interpolerats utifrån data för år 2003 och 2006

Fastbränslepannor och rumsvärmare har en genomsnittlig livslängd på 30 respektive 35 år. Denna varierar dock mellan olika typer av pannor, tillverkare samt ålder. De äldre pannorna håller i snitt längre än de nya pannorna. Dock är de äldre pannorna betydligt sämre än de nya ur miljösynpunkt. Vissa av de äldre pannorna har utsläppsnivåer som är flera gånger (upp till några tusen gånger) högre än nyare pannor.

Rumsvärmare kan hålla betydligt längre än pannor. Det är inte ovanligt att eldstäder från 60-, 70- och 80-talet används och fungerar felfritt.

1.3 Fördelning av beståndet efter ålder

Sweco har uppskattat fördelning av beståndet av pannor och rumsvärmare med avseende på ålder. Uppskattningen grundar sig på en modell som bygger på data från MSB, SBBA, Svenska Bränsleföreningen⁶. Modellen bygger på nedanstående antaganden. Då såväl tillgänglig data som information om marknaden är mycket begränsad bör det påtalas att osäkerheter i modellen föreligger.

1. Byten sker på grund av att innevarande utrustning går sönder, att uppgradering sker till nyare modell eller att uppvärmningsmetod ändras till t.ex. bergvärme eller fjärrvärme.
2. Andrahandshandel med pannor och rumsvärmare påverkas inte åldersfördelningen av byten till begagnade enheter.
3. Sannolikheten för att man byter till en ny uppvärmningsanordning eller värmepump/fjärrvärme (för pannor) antas vara försumbart liten för enheter upp till fem år gamla, för att sedan öka linjärt med tiden och uppnå 100% för mycket gamla anordningar.
4. Sannolikheten för att en panna eller en kamin går sönder baseras på ett antagande att medellivslängden på 30 år för pannor och 35 år för eldstäder⁷. Enligt Svenska Bränsleföreningen är medellivslängd för

⁶ Samt information från branschen

⁷ Uppgiften 30 år har använts av Naturvårdsverket: "Samhällsekonomisk analys av åtgärder och styrmedel för minskade utsläpp från förbränning i småskaliga fastbränslepannor", Ansell et al., 2014 och bekräftar av SBBA

6(22)

SKROTNINGSPREMIE OCH UTÖKAD ANMÄLNINGSPLIKT
2017-11-28

RAPPORT 2017:10 6-18

TK v tillämpliga byggnader och byggsprodukter/utl 4 - 2017/sweco-rapport/rapport_swecomall (2) 28 nov.docx

kaminer något längre än för pannor. Medellivslängden betraktas som exponentialfördelad stokastisk variabel.

Dessa två sannolikheter (3 och 4 ovan) viktas sedan ihop för varje åldersgrupp och på så sätt fås en åldersfördelning. För pannor justeras åldersfördelningen för minskad efterfråga sedan 2007, och för ökad efterfråga under 2002–2007 (se figur 1).

Tabell 2 nedan visar den enligt beräkningarna förväntade fördelning av beståndet av pannor och rumsvärmare efter ålder.



Tabell 2- Uppskattad fördelning av beståndet av fastbränslepannor och rumsvärmare (eldstäder) efter ålder, år 2016

Ålder, år	Fastbränslepannor		Rumsvärmare (eldstäder)	
	Andel	Antal	Andel	Antal
0 – 4	5,7%	15 181	15,7%	292 701
5 – 9	14,7%	39 011	14,3%	267 439
10 – 14	18,4%	48 909	12,7%	236 547
15 – 19	13,7%	36 224	11,1%	207 273
20 – 24	11,8%	31 213	9,6%	179 402
25 – 29	9,9%	26 350	8,2%	152 745
30 – 34	8,1%	21 615	6,8%	127 143
35 – 39	6,4%	16 986	5,5%	102 454
40 – 44	4,7%	12 447	4,2%	78 558
45 +	6,6%	17 405	11,8%	219 726
Totalt	100%	265 342	100%	1 863 988

Detta ger följande fördelning med avseende på år 2007, 1992 samt 1987:

8(22)

SKROTNINGSPREMIE OCH UTÖKAD ANMÄLNINGSPLIKT
2017-11-28

2017-11-28

TK v-hållbara byggnader och byggprodukter/ut4 - 2017/sweco-report/rapport_swecomall (2) 28 nov.docx

Tabell 3- Uppskattad fördelning av beståndet av fastbränslepannor och rumsvärmare (eldstäder), för år 2007, 1992 och 1987

Ålder	Fastbränslepannor		Rumsvärmare (eldstäder)	
	Andel	Antal	Andel	Antal
Äldre än 2007	79,6%	211 149	69,9%	1 303 847
Äldre än 1992	35,7%	94 803	36,5%	680 625
Äldre än 1987	25,8%	68 453	28,3%	527 880

1.4 Byten – andrahandsmarknad och regelefterlevnad

Byte av panna sker det oftast för att byta till värmepump eller fjärrvärme. Det är också vanligt med uppgradering till nyare panna som är mer modern och effektiv. Den främsta anledning till byte av rumsvärmare är istället oftast mer kosmetisk snarare än funktionell. Vid byte kan den uttrangerade enheten antingen skrotas eller säljas vidare. Det uppskattas av branschen att av de rumsvärmare som byts skrotas runt 80 procent medan 20 procent återvänder till marknaden. Det vill säga de flesta ersätter den gamla pannan med en ny. Andrahandspannor som säljs ofta av äldre modell med sämre teknik.⁸

Den sammantagna bilden av antal byten som sker där en panna eller rumsvärmare ersätts med en produkt från andrahandsmarknaden uppskattas till följande:

Tabell 4- Byten från andrahandsmarknaden

Rumsvärmare:	10–20 %
Pannor:	5–20 %

Källa: Intervjuer med branschrepresentanter

Av de enheter som idag finns, på marknaden och installerade, finns otvivelaktigt ett antal som av miljö- och hälsoskäl bör bytas ut. Det faktiska

⁸ Intervjuer med branschrepresentanter



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se