

Remiss: Promemoria Byggnaders energiprestanda – förslag på ändringar i plan- och byggförordningen (Fi2019/02656/BB)
samt förslag till ändring av Boverkets byggregler BBR 2011:6 (dnr 6664/2017)

Ställningstaganden

Departementsförslaget syftar till att i plan- och byggförordningen (2011:338, PBF), genomföra 2018 års ändringar i EU:s direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda samt att utnyttja det utrymme för en rätt att välja sättet för beräkning av energiprestanda. Utrymmet för att välja att införa ändringarna är begränsat, eftersom de bygger på ett EU-direktiv, varför Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet tillstyrker förslaget i dessa delar.

Regeringen och Boverket har uppfattat den ändrade direktivtexten så att det införts en medlemsstatsoption som innebär att beräkningen ska baseras på antingen s.k. primärenergifaktorer eller s.k. viktningfaktorer. EU-kommissionen har uttryckt att dessa två innebär samma sak, men regeringen och expertmyndigheten menar motsatsen. Av denna anledning föreslås att beräkningssättet ändras från primärenergi- till viktningberäkning, vilket direktivet anses ge utrymme för. Fakultetsnämnden tillstyrker förslaget även i denna del.

Boverkets förslag syftar huvudsakligen till att genomföra direktivändringarna i form av ändringar i Boverkets byggregler (BFS 2011:6, BBR), vilka utgör föreskrifter och allmänna råd. Fakultetsnämnden avstår från att använda den av Boverket medsända svarsfilen, utan inkommer helt kort med synpunkter i detta format. Fakultetsnämnden tillstyrker Boverkets förslag att genomföra konsekvensändringar av att svenska standarder för sprinklersystem har ersatts eller kommer att ersättas av europeiska standarder jämte vissa nationella anpassningar av de tekniska krav som de europeiska standarderna uppställer. Fakultetsnämnden avstår dock från att uttala sig om metoderna för beräkningen av en byggnads energiprestanda eftersom nämnden saknar expertisen att bedöma de överväganden som förslagen grundar sig på.

Synpunkter på departementsförslaget och omkringliggande reglering

Juridiska fakultetsnämnden

En regleringsteknisk brist i nuvarande PBF, som kvarstår i departementsförslaget, är att prestandakraven kan uppfattas omfatta alla byggnader när så i själva verket inte är avsikten. I plan- och bygglagen (2010:900, PBL) föreskrivs att krav på energihushållning och värmeisolering gäller för byggnadsverk,¹ att de närmare kraven får preciseras efter bemyndiganden,² och att föreskriftsmakten i dessa avseenden har delegerats till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.³ Så långt är det oproblemiskt.

I 3 kap. 14 § 1 PBF, som nu är föremål för ändring, föreskrivs nu ett nära-nollenergikrav på byggnader, och denna målsättning ska bestå enligt förslaget, även om beräkningssättet enligt förslaget ska beskrivas annorlunda. I 10 kap. 3 § 7 PBF bemyndigas Boverket att meddela närmare föreskrifter. Problemet, som inte uppkommit nu, men som lämpar sig att botas nu, är att 3 kap. 14 § 1 PBF nu och i föreslagen lydelse kategoriskt föreskriver att en byggnad ska vara en nära-nollenergibygnad: ”För att uppfylla kravet på energihushållning och värmeisolering i 8 kap. 4 § första stycket 6 plan- och bygglagen (2010:900) ska [./.] 1. en byggnad ha en mycket hög energiprestanda (nära-nollenergibygnad)”. Så är det inte enligt BBR, vare sig nu eller som förslag, eftersom bl.a. växthus och bostadshus av semesterboendekaraktär inte omfattas.⁴ Eftersom regeringen föreskrivit att regeringens tolkning av PBL:s krav på energihushållning och värmeisolering innebär att *alla* byggnader ska omfattas av ett nära-nollkrav kan inte myndighetsföreskrifter tillåtas omtolka detta till att detta krav inte omfattar alla byggnader. I sak är det enligt fakultetsnämndens mening inte någon brist i regleringen, utan det är som sagt regleringstekniskt. Ett bemyndigande till en lägre nivå kan inte göras större än vad bemyndigandet var, och har den högre föreskriften föreskrivit ett skall-krav, såsom i detta fall, omfattar bemyndigandet inte en befogenhet att göra avvikelser härifrån om inte detta framgår av författningstexten. Någon sådan befogenhet framgår inte av författningstexten. 3 kap. 14 § PBF bör därför omformuleras. Det bör åtminstone antydast att inte samtliga byggnader är avsedda att omfattas av nära-nollkravet, kanske i ett andra klagörande stycke.

Det finns också språkvårdande åtgärder att vidta i PBL, som givetvis inte kan åstadkommas inom ramen för detta författningsärende men måhända i framtiden. Här är några, vilka råkar ha en koppling till det nuvarande författningsärendet.

- Av definitionsbestämmelsen 1 kap. 4 § framgår att det är skillnad på byggnad och byggnadsverk. Av definitionen av termen byggnadsverk framgår att den är helt synonym med termen anläggning, vilket i sig framstår som ett begreppsöseri.⁵

¹ 8 kap. 4 § första stycket 6 PBL.

² 8 kap. 4 § andra stycket PBL.

³ 16 kap. 2 § 4 PBL.

⁴ 9:11 BBR: ”Reglerna i detta avsnitt gäller för alla byggnader med undantag för

– växthus eller motsvarande byggnader som inte skulle kunna användas för sitt ändamål om dessa krav behövde uppfyllas,

– bostadshus som används eller är avsedda för användning antingen mindre än fyra månader per år eller under en begränsad del av året motsvarande en energi-användning som beräknas vara mindre än 25 procent av vad som skulle vara fallet vid helårsanvändning,

– byggnader där inget behov av uppvärmning eller komfortkyla finns under större delen av året, ...”

⁵ Jfr prop. 2009/10:170 s. 143 ff.

- I 8 kap. 4 § föreskrivs krav på byggnadsverks tekniska egenskaper, dvs. anläggningar inklusive byggnader. I 8 kap. 5 § anges den temporala aspekten, dvs. när kraven enligt 8 kap. 4 § ska vara uppfyllda. I 8 kap. 5 § tredje stycket anges att det som enligt 8 kap. 5 § första och andra styckena föreskrivs för *byggnad* också gäller för ”andra anläggningar än byggnader”. Men 8 kap. 5 § omfattar i sin helhet byggnadsverk, dvs. anläggningar inklusive byggnader, inte bara byggnader, eftersom 8 kap. 5 § bara utgör ett tillägg till det som regleras i 8 kap. 4 § (byggnadsverk).
- Det kommatecken som avslutar inledningsatsen i 8 kap. 2 § första stycket, innan uppräkningsatserna tar vid, bör avlägsnas.