



TJÄNSTESKRIVELSE

Datum

2018-03-12

Samhällsbyggnadskontoret

Handläggare: Fikri Hawsho

Stadsbyggnadsnämnden

Remiss: Boverkets rapport Regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordning, svar senast 31 maj 2018

Diarienummer: SBN-2018-00378

Sammanfattning av ärendet

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 avsnitt 6, om utsläpp från byggnader med småskaliga fastbränsleanordningar uppfylls.

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

Det ena åtgärdsförslaget är att anmälningssplikten i plan- och byggförförordningen (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 anmälningssplikt. 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 anmälningssplikt 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 regelenliga byten som åtgärden kommer att förhindra. En utökad anmälningssplikt 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.

Diarienummer
SBN-2018-00378

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.

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Boverkets förslag att utöka anmälningsplikten i plan- och byggförfordningen (2011:338), PBF och låta kommunerna ombesörja byten av fastbränsleanordningar genom anmälan, innebär med största sannolikhet att mer resurser måste tillsättas.

Det är mycket svårt att uppskatta hur mycket resurser som måste tillsättas. Det finns ingen statistik i kommunen som visar hur många fastbränsleanordningar som byts ut i kommunen. Vi kan bara uppskatta antalet. Om vi skulle leka med tanken att det är ca 100 st som byts ut skulle detta uppskattningsvis betyda att det tar i genomsnitt ca 3 timmar per anmälan att behandla, vilket betyder ca 300 timmar. Till detta måste det förmodligen hållas någon form av register.

Boverkets andra förslag är att ge en skrotningspremie till fastighetsägaren och minska försäljningar på andrahandsmarknaden. Därmed kan man uppfylla utsläppskraven enligt BBR.

För att undvika mörkertal förslår kontoret att boverket kombinerar båda förslagen så att det blir mer fördelaktigt för fastighetsägarna att skrota sina uttjänta anordningar och samtidigt anmäla om en ny och bättre anordning som klarar utsläppskraven. Skrotning kan då ske med hjälp av befintliga aktörer som är etablerade och säljer typgodkända fastbränsleanordningar.

Kontorets förslag till nämnden

1. Att nämnden godkänner yttrandet som sitt eget.

Beslutet ska skickas till

Boverket

Kajsa de Vall
Bygglovschef

Homan Gohari
Samhällsbyggnadsdirektör



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, rumsvärmare, 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 anmälningsskyldighet 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-regelbaserade 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.