

Remissvar

2018-04-21

M2018/00176/IKI

Miljö- och energidepartementet
Klimatenheten, Nationellt
103 33 Stockholm

Boverkets rapport Regelefterlevnad vid byte av fastbränsleanordning

(Rapport 2017:32)

Sammanfattning

Pelletsförbundet och SBBA vill inledningsvis betona att användandet av bioenergi är den viktigaste energibärandaren i landets strävan att nå ett koldioxid neutralt samhälle. Samtidigt är också näringen viktig för landets handelsbalans och skapandet av varaktiga arbetstillfällen utanför storstadsregionen. Bioenergi är en viktig resurs för såväl landet som för enskilda villaägare i krissituationer.

Pelletsförbundet och SBBA har tillsammans tagit del av Boverkets Rapport 2017:32 och anser att Boverket gjort ett bra arbete. Av de olika alternativ som Boverket har utvärderat har myndigheten valt att gå vidare med två förslag som redovisas kortfattat i rapportens sammanfattning¹, nämligen utökad anmälningsplikt och införande av skrotningspremie. Pelletsförbundet och SBBA anser att förslagen är bra och välmotiverade. Vi tillstyrker bägge förslagen dock med följande tillägg/kommentarer, vilka utvecklas i den följande texten:

- Vid ett införande av utökad anmälningsplikt bör undantaget från miljökrav för vedspisar återinföras. Härigenom skulle undantaget åter omfatta öppna spisar, kakelugnar och vedspisar (ej att förväxlas med rumsvärmare).
- Skrotningspremien bör i första hand vara riktad mot vedpannor, eftersom det är utfasningen av de gamla och smutsiga vedpannorna som står för den största potentialen i form av reducerade utsläpp av miljö- och hälsovådliga ämnen.
- En skrotningspremie för vedpannor bör vara utformad så att den bidrar till att smutsig småskalig biobränsleledning ersätts med ren dito, och därmed inte bidrar till ökad elanvändning för uppvärmningsändamål, t.ex. genom ökad installation av elpannor och värmepumpar.

Vi delar helt Boverkets önskan när det gäller behovet av information, vilket vi anser är en viktig åtgärd för att nå acceptans för de åtgärder som behöver göras. Inte minst är det uppenbart att det behövs tydligare beskrivning av vad regelverket avses att uppnå och hur detta ska tolkas. Ett förtydligande är nödvändigt för att landets kommunala handläggare skall kunna hantera ärenden på ett likartat sätt.

¹ Boverkets Rapport 2017:32 sid 7- 8

Bakgrund

Småskalig fastbränsleledning svarar för ungefär en tredjedel av den totala energianvändningen² för uppvärmning och varmvatten i småhus i Sverige. Detta betyder att användningen är viktig för landets möjligheter att nå satta miljö- och klimatmål. Bioenergin är även viktig som reservvärmekälla om samhället hamnar i ett krisläge.

Bioenergi verkar idag för energiomställningen nationellt och internationellt. Sverige är bäst i EU på bioenergi och bioenergin står idag för 36 procent av *den samlade energianvändningen i landet*. Den är i dag den största förnybara energikällan inte bara i Sverige utan även i EU och globalt. Biomassa står idag för 60 procent av all förnybar energi inom EU: 11 procent av all använd energi i världen, jämfört med 7 procent för alla andra förnybara energikällor.

Samtidigt är det väl dokumenterat att felaktig användning och undermålig teknik leder till såväl höga emissioner som effekter på både miljö och på människors hälsa, vilket även redovisas i Boverkets rapport. År 2016 var mer än hälften av de vedeldade pannorna³ och uppskattningsvis en femtedel av rumsvärmarna⁴ av teknik som inte klarar de miljökrav som gäller enligt BBR. Vi delar Boverkets konstaterande att utbytestakten av föråldrad teknik är långsam, ofta 30- 35 år. Men även om utbytestakten är långsam så borde marknaden idag ha haft betydligt färre undermåliga produkter, i synnerhet när det gäller vedpannor, då miljökrav på tekniken har funnits i många år. Att marknaden fortfarande ser ut som den gör, indikerar två orsaker:

- *Kontrollen och uppföljningen* av den utrustning som installerats har varit bristfällig
- Det finns troligen en *icke obetydlig andrahandsmarknad* för utbytt teknik.

I Boverkets Rapport 2016:6⁵ "*Småskalig vedeldning -Återrapporteringskrav om tidigareläggande av ekodesign*" redovisar Boverket skillnader i utsläpp mellan olika tekniker. Även om antalet lokaleldstäder (rumsvärmare) är många fler än värmepannorna visar tabellen till höger att det är de gamla vedpannorna som bidrar med de allra största problemen när det gäller emissioner. I förlängningen, då även till hälsoeffekterna. I regeringsuppdraget ingick även att efter samråd med Energimyndigheten och Naturvårdsverket föreslå åtgärder angående möjligheten att tidigarelägga införandet av EU:s ekodesigndirektiv.

Tabell 2.5. Emissionsfaktorer, mg per kWh

		Ekodesign				
		SS EN 303-5				
Anm.	Verkningsgrad	OGC	Stoft	CO	NO _x	
a	Vedpanna, ej BBR	70	6 680	489	39 600	324
a	Vedpanna, BBR	85	283	186	5 506	424
b	Vedpanna, BBR ny	85	64	77	1 338	491
c	Vedpanna, ekodesign	87	29	70	650	364
	Pelletspanna, ej BBR	85	9	34	296	176
	Pelletspanna, BBR	85	9	34	296	176
c	Pelletspanna, ekodesign	87	21	62	497	319
	Lokaleldstad, ej BBR				2 603	
	Lokaleldstad, BBR				2 603	
c	Lokaleldstad, ekodesign	84	28	1 068	142	

Källa: underlag från SP 2015, baserat på provningar från 2007 och 2013

Anm. a. SP syntesrapport 2007

b. SP provning åt Energimyndigheten 2013

c. Beslutade nivåer i de kommande ekodesignkraven

Boverket beskriver i rapporten hur utsläppskraven i Boverkets byggregler (BFS 2011:6, BBR) skulle kunna vara utformade för att motsvara kravnivåerna som fastställs i förordningarna som genomförs

² Sid 31 i Boverkets Rapport 2017:32, Energimyndigheten, 2016, **Energistatistik för småhus 2015**

³ MSB statistik Årsuppföljning LSO 2016

⁴ Uppskattat av Brasvärmeföreningen

⁵ Boverkets Rapport 2016:6 **Småskalig Vedeldning**, Bil 2, sid 67

ekodesigndirektivet för fastbränslepannor respektive rumsvärmare. Ändringar som sedan genomfördes i BFS 2017:5.

Forskarna vid SCAC - Swedish Clean Air and Climate Research Program presenterade våren 2017 en mer detaljerad rapport, *Forskning för renare luft*⁶, angående betydelsen av lokala utsläpp av luftföroreningar från vedeldning och vägtrafik, och flaggar för att vedeldningens bidrag är större än vad tidigare beräkningar på nationell nivå har visat. Forskarna har inte gjort någon avvägning på resultaten om man skulle bytt ut gammal teknik mot ny. Det är olyckligt att media, och att man i det offentliga rummet, ofta presenterar all vedeldning som negativ då det är skillnad på bra och dålig vedeldningsteknik. Det resulterar ofta i ett stort och inte sällan felvinklat genomslag i debatten.

Mot denna bakgrund anser Pelletsförbundet och SBBA att det är angeläget att minska utsläppen från småskalig vedeldning med de insatser som ger störst nytta.

Värmepannor

Pelletsförbundet och SBBA vill betona vikten av att fokusera på problemets kärna, dvs att värdera vilka åtgärder som är viktigast att genomföra för att erhålla så kostnadseffektiva utsläppsminskningar som möjligt. Vår uppfattning är att fokus bör vara att få bort de äldsta och smutsigaste vedpannorna. Oavsett om Boverkets ändringsförslag med obligatorisk bygganmälan genomförs eller inte, så vill vi understryka att resultatet inte kommer att bli bättre om inte *åtgärden kombineras med informationsinsatser och att kontrollen* från kommunen dessutom blir bättre.

Då uppföljningen av vilka värmepannor som installeras, både vid nyinstallation och utbyte, behöver bli bättre är vi i huvudsak positiva till en *ökad kontroll från samhällets sida*. Härmed skulle Boverkets förslag om obligatorisk bygganmälan *åtminstone teoretiskt* ge kommunen en bättre kontroll över vad som installeras och via samråd även undvika att undermålig teknik blir installerad. Att införa krav på utökad anmälningsplikt, i kombination med införande av en skrotningspremie för vedpannor, anser vi vara bra då skrotningspremien sannolikt bidrar till en ökad omsättning på marknaden.

Vad gäller skrotningspremien för vedpannor vill vi understryka vikten av att den inte bidrar till ökad användning av el för uppvärmningsändamål, vilket i synnerhet vintertid skulle bidra till att effektproblemet kan uppstå. Skrotningspremien bör därför vara utformad på ett sådant sätt att den endast kan användas för att ersätta gammal och smutsig småskalig biobränsleledning med modern och ren förbränningsteknik. Småskalig biobränsleledning är ett viktigt medel för att minska belastningen på elnätet och bidrar till en bättre effektbalans.

Rumsvärmare

Rumsvärmarna är till antalet många fler än värmepannorna och många braskaminer återfinns inom täta villaområden som trivsel- eller kompletterande värmekälla. Det är heller inte ovanligt att kommunernas miljöansvariga får ta emot klagomål på störande vedeldning. Men dessa klagomål brukar kunna lösas via sotningsväsendets rådgivning eller via beslut med stöd i Miljöbalken.

Genom ändringarna i BBR fr.o.m. 1 juli 2017 närmade sig kraven för utsläpp från byggnader den kommande ekodesignregleringens krav. Genom kommande ekodesignkrav fr.o.m. 2020 och 2022, ställs krav på de enskilda produkterna som släpps ut på marknaden, vilket i sig är ett steg i rätt riktning. När det gäller *nya spisar och kaminer* som säljs på marknaden idag så uppfyller de flesta idag de krav

⁶ <http://www.scac.se/download/18.4a88670a1596305e782c41/1486368494567/Forskning+f%C3%B6r+renare+luft+-+SCAC.pdf>

som samhället ställer på miljö och prestanda. Många klarar dessutom redan nu *eco-designkraven* trots att dessa inte börjar gälla fullt ut förrän 2022. Vi kan därför konstatera att det inte är vid installation av de nya rumsvärmarna som problemen uppstår. Vidare är vår uppfattning att marknaden för begagnade rumsvärmare är ett mindre problem i sammanhanget jämfört med vedpannor. En gammal begagnad rumsvärmare (ej att förväxlas med vedspis) har sällan vare sig något kulturvärde eller ekonomiskt värde av betydelse. Pelletsförbundet och SBBA anser därför att en skrotningspremie för rumsvärmare är av mindre betydelse än för vedpannor.

Vedspisar

Med utökad anmälningsplikt följer sannolikt problem när det gäller *möjligheter att återinstallera vedspisar* då undantaget för miljökrav på dessa tagits bort. Detta innebär att även äldre produkter ska klara, eller vara nära att klara, nu gällande miljökrav. Med en obligatorisk bygganmälan följer egenskapskrav och krav på kontrollplan, samråd mm. Det kan vara svårt att redovisa verkningsgrader och miljöprestanda på gamla produkter och det kostar orimligt mycket för den enskilde att genomföra egna tester.

Även om det i PBL finns möjlighet att göra avsteg från kraven⁷ i samband med ombyggnad, och PBL dessutom innehåller varsamhetskrav som ska ta tillvara bland annat byggnaders karaktärsdrag och konstnärliga värden, innebär en obligatorisk bygganmälan sannolikt ändå att det blir mycket svårt att få återinstallera en renoverad vedspis. Det är mycket troligt att frågan kommer att hanteras mycket olika i olika kommuner, vilket "Vedspisupprorets kartläggning"⁸ av hur kommunerna ser på frågan tydligt visat redan nu.

Pelletsförbundet och SBBA kan inte se att *utsläppen från gamla/antika vedspisar är så stora att de motiverar ett i det närmaste totalt stopp för återinstallation*. Den totala mängden emissioner från dessa spisar är sannolikt dessutom så marginella att de i princip saknar betydelse. En vedspis eldas normalt med stickor och enstaka vedträn. Om någon enskild spis skulle orsaka ett lokalt problem kan detta lösas med hjälp av miljöbalken⁹. Ett undantag från miljökrav i samband med bygganmälan för dessa eldstadstyper kan mycket väl motiveras med liknade argumentation som gäller för öppna spisar och kakelugnar. Definitionen av en "vedspis" kan exempelvis följa Artikel 2, punkt 4 i Kommissionens förordning (EU) 2015/1185.

Vi anar att borttagandet av undantaget för vedspisar bottnar i att man tolkat att även braskaminer och andra rumsvärmare är "spisar". Detta då man i dagligt tal ofta talar om braskaminer som "vedspisar". Strikt definitionsmässigt i Sverige är en spis i huvudsak avsedd för matlagning och sekundärt ge värme till byggnaden. En rumsvärmare är tvärt om primärt avsedd för uppvärmning med, i vissa fall, möjlighet till matlagning.

Då problemen inte är så stora är vårt förslag att avvakta med att ställa miljökrav för återinstallation av vedspisar, åtminstone till *eco-design* har införts och fått genomslag. Därefter kan behovet av ytterligare åtgärder utredas.

Pelletsförbundet och SBBA menar att det därför finns goda skäl för att återinföra de undantag som fanns i BFS 2011:6 (BBR 18) kap 6:7411 Kaminer och dylikt. Där görs undantag för miljökrav på *öppna*

⁷ Plan- och bygglag (2010:900) 8 kap 14 §

⁸ <https://vedspisupproret.wordpress.com/fakta-meny/karta/>

⁹ Miljöbalken 1998:808 ställer krav på att anläggningen inte orsakar olägenhet för människors hälsa.

spisar, kakelugnar och vedspisar främst avsedda för matlagning. De generella undantag som togs bort i ändringstexten för BFS 2017:5 (BBR 25) kap 6:7412 Rumsvärmare, och bör alltså återinföras.

Alternativ till skrotningspremie

Vår bestämda uppfattning är att utbytestakten av gamla vedpannor skulle kunna bli mycket snabbare genom att genomföra Boverkets förslag om skrotningspremie i kombination med informationskampanjer. Genom att koppla en skrotningspremie till krav på den teknik som ersätter den gamla kan man styra valet av vilka pannor som nyinstalleras och samtidigt se till att ett skrotningsintyg verifierar att den gamla tekniken inte hamnar på andrahandsmarknaden. Det är därför olyckligt att regeringen uppenbarligen valt att ta beslut i frågan redan innan man tagit del av remissvaren.

Ett alternativ för påskynda utbytet av de gamla pannorna är att införa någon form av retroaktivt miljökrav som dömer ut pannor som inte klarar kraven eller kan byggas om så att kraven uppfylls. Detta kräver i så fall även någon form av obligatorisk pannkontroll, möjligen liknade den som skorstensfejarna genomför i Tyskland. Men detta skulle kräva mer omfattande lagändring och säkerligen uppfattas av villaägarna som ett betydande intrång.

Vi menar bestämt att Boverkets förslag till skrotningspremie, åtminstone när det gäller värmepannor, är ett kostnadseffektivt och enkelt alternativ för att få ner antalet förtida dödsfall från vedeldning.

Bengt- Erik Löfgren
PelletsFörbundet

Calle Beckvid
SBBA