

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Boverket

Yttrande över Boverkets förslag till föreskrifter om energimätning i byggnader

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Remissen innehåller även förslag till allmänna råd, vilka inte omfattas av Regelrådets granskning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till föreskrifter om energimätning i byggnader.

Det anges att de föreslagna föreskrifterna ersätter gällande föreskrifter med samma namn. De bestämmelser i förslaget som gäller beräkning av byggnadens energiprestanda samt kriterier för undantag från individuell mätning och debitering (IMD) av värme anges motsvara idag gällande föreskrifter utan ändringar i sak. Nya bestämmelser föreslås införas om mätsystem, fakturerings- och användningsinformation samt kostnadsfördelning. De nya reglerna föreslås träda i kraft under våren eller försommaren 2022.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i remissen att i de ändringarna som gjordes år 2018 av EU:s direktiv om energieffektivitet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2002 av den 11 december 2018 om ändring av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet) ingår delar som berör energimätning i byggnader, individuell mätning och debitering av värme och tappvarmvatten. Det anges att regeringen har föreslagit att ersätta gällande lag (2014:267) om energimätning i byggnader och förordning (2014:348) om energimätning i byggnader. Förslag till ny lag sändes ut på remiss i mars 2021 och förordningsförslag sändes ut i augusti 2021. Som följd av detta har Boverket bestämt att utifrån förslaget till bemyndigande i förordningen föreslå nya föreskrifter om energimätning som ersätter Boverkets föreskrifter (2020:3) och allmänna råd om energimätning i byggnader.

Syftet med att utfärda en tillämpningsföreskrift är att möjliggöra tillämpning och tillsyn av de regler som finns i lag och förordning om energimätning i byggnader. Föreskriften kommer att underlätta berörda byggnadsägares och tillsynsmyndigheters tillämpning av det samlade regelverket. Föreskriften skapar förutsättningar för minskade kostnader, likabehandling och rättssäkerhet. Utgångspunkten anges vara att föreskriften utformas för att ge byggnadsägarna så stort handlingsutrymme som möjligt i att avgöra vad som är det mest

lämpliga handlingsalternativet för den enskilda byggnaden. Skälet till detta anges vara att byggnadsägaren är den aktör som har bäst tillgång till relevant information om sina byggnader och därför har bäst förutsättningar att bedöma lämplig åtgärd. Ett mer konkret syfte med föreskriftsförslaget anges vara att förtydliga vilken fakturerings- och användningsinformation som slutanvändare (lägenhetsinnehavare) har rätt till då system för IMD installerats.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges att nollalternativet innebär att Boverket inte använder föreskriftsrätten som anges i 8–9 §§ i den föreslagna förordningen om energimätning i byggnader, vilket skulle innebära att de nya bestämmelserna om IMD genomförs med endast lag och förordning. Det anges att om Boverket inte använder föreskriftsrätten skulle det innebära svårigheter vid tillämpning och därmed riskera högre kostnader för de som omfattas av reglerna i lag och förordning. Tillsynsmyndigheternas arbete skulle bli mer arbetskrävande och det skulle bli sämre rättssäkerhet för berörda fastighetsägare. Bestämmelserna i föreskriftsförslaget om mätsystem, avläsning, fakturering, fakturerings- och användningsinformation samt kostnadsfördelning anges innebära att direktivets minimikrav genomförs i svensk författning. Boverket bedömer att det inte finns något alternativ till att använda föreskriftsrätten för att genomföra direktivets bestämmelser.

Det anges också att Boverket har övervägt alternativa utformningar, till exempel när det gäller bestämmelserna om kostnadsfördelning. Ett alternativ som övervägts är att Boverket föreskriver vilka parametrar, utöver den faktiska energianvändningen, som ska ligga till grund för reglerna om kostnadsfördelning avseende värme respektive tappvarmvatten. Fördelen med ett sådant alternativ är ökad tydlighet. Nackdelen med mer specificerade kostnadsfördelningsregler är att de riskerar att komma i konflikt med redan etablerade lösningar på marknaden och med de lösningar som parterna på bostadsmarknaden eftersträvar. Boverket har under utredningens gång mottagit synpunkter om att den närmare utformningen av kostnadsfördelningsregler i så stor utsträckning som möjligt bör överlåtas åt bostadsmarknadens parter. Detta argument, liksom Boverkets avsikt att mer generellt undvika överimplementering av direktivets bestämmelser, har vägt tungt varför Boverket har landat i föreslagen utformning.

I en mer detaljerad beskrivning av det förslag som lämnas har också Boverket i förekommande fall med beskrivningar av möjliga alternativ till den utformning av föreskrifterna som förordas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av nollalternativ och alternativa lösningar för att uppfylla förslagets syfte som är utförlig och tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i konsekvensutredningen att bestämmelserna i Boverkets föreskrift om energimätning i byggnader överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU och går inte utöver dessa. Som refererats ovan anges det i förslagsställarens bakgrundsbeskrivning till förslaget att ändringarna motiveras av ändringar i

lag och förordning som i sin tur motiveras av ändringar i EU-direktiv om energieffektivitet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2002 av den 11 december 2018 om ändring av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet). På annan plats i promemorian förklaras också bland annat att förslaget inte bedöms behöva anmälas enligt de bestämmelser som ställs upp i EU:s tjänstedirektiv och av vilka skäl denna bedömning görs.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att det aktuella förslaget i förlängningen motiveras av EU-rätten och det är också tydligt vilken EU-rättsakt som motiverar förslaget. Det är värdefullt att det också finns information om hur förslaget förhåller sig till andra relevanta EU-rättsakter. Slutligen är det positivt för transparensen att aktuella ändringar i EU-direktivet bifogats som bilaga. Sammantaget är beskrivningen tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att Boverkets gällande föreskrifter och allmänna råd om energimätning i byggnader föreslås upphävas i samband med att det nya förslaget till föreskrifter träder i kraft. Boverkets nu gällande föreskrifter måste upphävas senast när den nu gällande förordningen upphävs. Som refererats ovan föreslås att föreskrifterna ska träda i kraft under våren eller försommaren 2022.

Vidare anges att Boverket i juli har 2021 publicerat en tillsynsvägledning i enlighet med 6 § i förordning (2014:348) om energimätning i byggnader, riktad till i första hand de kommunala byggnadsnämnderna. Vägledningen tar upp frågor som regleras i Boverkets gällande föreskrifter och allmänna råd om energimätning i byggnader (BFS 2020:3). Dessa föreskrifter motsvaras av §§ 1–6 i förslaget till nya föreskrifter. (Det anges också specifik information om vad den aktuella tillsynsvägledningen innehåller i sak). Det anges att de nya föreskrifterna i Boverkets föreskriftsförslag innebär att den befintliga tillsynsvägledningen behöver kompletteras med vägledning i frågor om vilka mätmetoder som ska tillämpas och de funktionskrav som mätsystem och mätutrustning ska uppfylla. Vägledningen behöver också omfatta frågor om mätning, avläsning, kostnadsfördelning, debitering och fakturering, samt rapportering av faktureringsinformation och information om energianvändning. En sådan vägledning anges också vara av stort värde för berörda byggnadsägare. Liksom idag kommer tillsynsvägledningen att göras tillgänglig på Boverkets webbplats. Slutligen anges att Boverket bedömer att det därutöver kan behövas andra informationsinsatser riktade till berörda byggnadsägare och andra delar av branschen. Detta sker både genom utökad information på Boverkets webbplats och via seminarier.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade förbättrat konsekvensutredningens transparens om det hade angetts ett specifikt datum för ikraftträdandet. Såvitt Regelrådet kan förstå beror emellertid detta på när föreslagna ändringar på lag- och förordningsnivå kommer att träda i kraft. Det är mot den bakgrunden förståeligt att tidsangivelsen blir mindre exakt. Såvitt Regelrådet kan förstå skulle det kunna finnas någon osäkerhet förknippad med innehållet i de aktuella föreskrifterna, ifall de överordnade författningsändringarna skulle få någon annorlunda utformning när dessa väl beslutas. Det är emellertid tydligt redovisat vilka förutsättningar som gäller för föreskriftsärendet och det framgår att det finns en beredskap för informationsinsatser till berörda. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges föreskriftsförslaget först och främst beröra först fastighetsägare av flerbostadshus. När det gäller kravet i lag och förordning på installation av IMD för värme i befintlig bebyggelse, så berörs de fastighetsägare med en energiprestanda över de gränsvärden som anges i förordningen, av föreskriftsförslaget. När det gäller kravet på installation av IMD för tappvarmvatten i befintlig bebyggelse i samband med ombyggnad, eller vid uppförande av ny byggnad, berörs potentiellt alla de ca 42700 företag som bedriver fastighetsförvaltning av bostäder. Det nya ovillkorliga kravet på mätning av tappvarmvatten i samband med uppförande av ny byggnad berör även byggföretag i de fall företaget samtidigt är byggherre. Totalt finns drygt 25700 byggtreprenörer som potentiellt kan beröras. Indirekt berörs vissa underleverantörer till byggnadsägare, främst mät- och installationsföretag. Dessa företag kan möta en ökad efterfrågan och orderingång på sådana mätsystem som omfattas av regleringen liksom för olika kringtjänster för IMD. Även energitjänsteleverantörer kan möta en ökad efterfrågan på sina tjänster.

Det finns mer specifik information om de berörda företagen i konsekvensutredningen. Där anges bland annat avseende flerbostadshusen att av de ca 42700 företag som bedriver fastighetsförvaltning av bostäder är det svårt att uppskatta hur stor andel av dessa företag som äger byggnader som har en energiprestanda över gränsvärdet och därmed omfattas av förslaget avseende värmemätning. Kravet för tappvarmvatten är däremot oberoende av energiprestanda. Vidare anges att det finns totalt ca 21000 bolag som äger och förvaltar bostäder. Av dessa anges mer än 99 procent vara små företag, medan ca 83 procent saknar anställda. Det anges saknas data för hur många av dessa företag som äger byggnader som hamnar över gränsvärdena avseende energiprestanda för att omfattas av kraven på IMD för värme enligt förordningens bestämmelser. Därutöver anges att det finns totalt ca 21 700 bostadsrättsföreningar i landet. Det anges saknas data för hur många av dessa som äger byggnader som hamnar över gränsvärdena avseende energiprestanda för att omfattas av kraven i förordningen. Bostadsrättsföreningar anges påverkas på liknande sätt som andra byggnadsägare. Dessutom anges att byggföretag som för egen räkning uppför eller låter uppföra ett flerbostadshus som försörjs med tappvarmvatten för hushållsbruk från en central källa eller från ett system för fjärrvärme, potentiellt kan påverkas kostnadsmissigt av ett föreslaget krav på att mätsystem ska vara fjärravläsbara. Totalt anges det finnas drygt 25700 byggtreprenörer som potentiellt kan beröras. Ett byggföretag som samtidigt är byggherre får initialt bära investeringskostnaden för att installera vattenmätare i byggnaden, och berörs därför potentiellt av föreskriftsförslagets bestämmelser i 7 § om att mätsystem ska vara fjärravläsbara. Övriga bestämmelser i föreskriftsförslaget avser förvaltningsfasen och riktar sig mot ägare av flerbostadshus, varför förslagsställaren inte bedömer dessa vara relevanta för byggföretagen. När det gäller kravet på fjärravläsbara mätsystem anges det emellertid ha framkommit under utredningen att fjärravläsbarhet redan är standard i Sverige sedan en tid varför detta krav inte bedöms få någon större påverkan i praktiken. Det anges också att installatörsföretag som levererar mätare och kringtjänster för IMD bedöms påverkas indirekt av flera av de föreslagna bestämmelserna, men i vilken grad beror på fastighetsägarnas agerande när den nya föreskriften träder i kraft. Påverkan utgörs av att de kan komma att få fler uppdrag från byggnadsägare som en följd av det nya regelverket för IMD. Efterfrågan på energitjänsteleverantörernas tjänster anges vidare kunna påverkas positivt i de fall undantag från IMD görs på grund av energieffektiviserande åtgärder. Föreskriftsförslaget anges emellertid inte innebära någon skillnad gentemot redan gällande regler när det gäller detta.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt vilka branscher som förväntas påverkas av förslaget. När det gäller de berörda företagens antal är beskrivningen i vissa avseenden tydlig, men det finns också oklarheter. När det gäller bygg- och fastighetsföretag finns det uppgifter om totalt antal företag medan det i vissa avseenden anges vara oklart hur många av dessa som i praktiken kommer att beröras. Denna del av beskrivningen finner Regelrådet vara tillräckligt tydlig. Det kan emellertid också konstateras att installatörsföretagens antal är okänt. Förslagsställaren har förklarat av vilka skäl som det är svårt att ha någon uppfattning om hur många av dessa som i slutändan kommer att beröras men däremot är det inte tydligt varför det inte har angetts hur många dessa företag är totalt. Det hade haft ett informativt värde om det på motsvarande sätt som för bygg- och fastighetsföretagen hade angetts hur många sådana företag som finns totalt, för att ge en ram för hur många som totalt skulle kunna påverkas av förslaget. Mot bakgrund av att förslaget sannolikt kommer att medföra ytterligare affärsmöjligheter för dessa företag, i de fall det blir någon effekt, är emellertid bristen på sådan information av mindre betydelse. Att det inte heller finns motsvarande information avseende energitjänsteleverantörer är i sammanhanget av ganska liten betydelse eftersom förslagsställaren bedömer att situationen för dessa inte förändras jämfört med dagsläget. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen avseende berörda företags antal i och för sig hade kunnat vinna på ökad tydlighet men även i befintligt skick är tillräcklig. När det gäller företagens storlek är det värdefullt att det finns tydlig information avseende de företag som äger och förvaltar bostäder. Det saknas emellertid motsvarande information när det gäller övriga berörda företag. Om det inte är möjligt att ange sådan information borde detta ha angetts och förklarats. Skulle det vara så att förslagsställaren av någon anledning bedömer att påverkans skulle vara oberoende av företagens storlek, borde detta också ha kunnat anges och förklaras. Den storleksmässiga beskrivningen av berörda företag anser Regelrådet vara alltför otydlig för att anses tillräcklig även om viss värdefull information finns.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att undantagsmöjligheterna i föreskriften kommer att leda till engångskostnader för ägarna i samband med ikraftträdandet, bland annat för att analysera de berörda byggnaderna. Den som vill hävda ett undantag kan till exempel behöva göra temperaturmätningar i byggnaden och göra en bedömning av energisparpotentialen. Därutöver behövs en kostnadsberäkning för installation och drift samt en lönsamhetskalkyl. Beroende på byggnadsägarens kompetens och resurser kan man i en del fall klara av att göra analysen själv medan man i andra fall kommer att vilja anlita en specialist. Boverket har inte underlag för att kunna kostnadsuppskatta arbetet. Boverket bedömer dock att föreskriften skapar tydlighet och därför mindre arbetskostnader för att tillämpa regelverket än nollalternativet, det vill säga att inte ta fram en föreskrift. Resultatet av analysen behöver dokumenteras och sparas eftersom det ska kunna tillhandahållas tillsynsmyndigheten. Den löpande kostnaden för arkivering bör bli relativt låg eftersom ägare till flerbostadshus i de flesta fall sannolikt har befintliga rutiner för att dokumentera och spara uppgifter om sitt byggnadsbestånd. Det betyder också att inga investeringar i nya dokumentationssystem behöver göras.

Om mätare eller värmekostnadsfördelare är installerade, ska lägenhetsinnehavarna få faktureringsinformation om den individuella energianvändningen som är tillförlitlig, korrekt och

baserad på faktisk användning eller avläsningar av värmekostnadsfördelare. De innehållsmässiga kraven anges motsvara minimikraven i direktivet. Informationen ska lämnas av fastighetsägaren och får tillhandahållas i pappersform, elektronisk form eller göras tillgänglig via internet. Boverket bedömer att de flesta fastighetsägare kommer att lämna informationen separat i någon form, tillsammans med eller i anslutning till fakturan snarare än i densamma. Detta bedöms inte bara bli enklare rent administrativt utan bör även öka möjligheten att mottagaren faktiskt tar del av faktureringsinformationen. Då fjärravläsbara mätare eller värmekostnadsfördelare är installerade, ska faktureringsinformationen tillhandahållas minst en gång i månaden, vilket enligt Boverkets bedömning i praktiken även ställer krav på månadsvis avläsning och insamling av mätdata. Rent praktiskt sker avläsningen och mätinsamlingen i de flesta fall automatiskt via den leverantör (mät- och installationsföretag) som fastighetsägaren har avtal med. Avtalet kan även omfatta administrativ hantering och kvalitetssäkring av mätdata från leverantörens sida. Kravet på månadsvis avläsning kan medföra vissa kostnader för omprogrammering av system för mätinsamling och fakturering, i de fall avläsningen görs mindre frekvent i nuläget. Enligt uppgifter från branschen anges det redan vara vanligt förekommande bland fastighetsägare att såväl avläsning som debitering görs månadsvis, varför kravet på mer frekvent tillhandahållande av faktureringsinformation, det vill säga månadsvis, i sig inte bedöms medföra så stora konsekvenser. I en del fall, till exempel om avläsningen sköts manuellt av fastighetsägaren, kan dock kravet på mer frekvent informationsrapportering innebära ökade svårigheter att hinna leverera kvalitetssäkrad användningsinformation. Kravet kan också göra det svårare att hinna åtgärda och justera eventuella fel orsakade av överföringsproblem och databortfall. När databortfall och feldebitering inträffar, kan lägenhetsinnehavare förväntas höra av sig till fastighetsägaren med frågor om faktureringen. Hanteringen av inkommande frågor och ärenden kan medföra viss tidsåtgång för fastighetsägaren.

Det anges också att det i föreskriften finns bestämmelser om vilken information som fastighetsägaren ska tillhandahålla, antingen i eller tillsammans med fakturan. Bestämmelserna anges motsvara de minimikrav som anges i bilaga till EU-direktivet. Förslagsställaren anger att fastighetsägaren i de flesta fall bör kunna tillhandahålla informationen genom att vidarebefordra motsvarande information, om än i något modifierad form, som energileverantören ska tillhandahålla fastighetsägaren enligt de nya bestämmelserna i fjärrvärmelagen. Detta förfaringssätt bör åtminstone vara tillämpligt så länge uppvärmningskällan är fjärrvärme, med andra ord i de flesta fall. Informationen till lägenhetsinnehavaren behöver dock anpassas med hänsyn till den individuella andel av den totala värmekostnaden som ska betalas, tillsammans med avläsningarna av mätare och värmekostnadsfördelare och de totala uppgifterna för byggnaden som lägenhetsinnehavaren utgör en del av. Om annan central uppvärmningskälla än fjärrvärme används, finns inte motsvarande lagkrav på att energileverantören ska tillhandahålla fastighetsägaren den information som framgår av bilagan till EU-direktivet. I dessa fall kan därför fastighetsägaren själv behöva ta fram den information som ska tillhandahållas lägenhetsinnehavarna, vilket i så fall bedöms medföra ökade administrativa kostnader för fastighetsägaren.

I förslaget till ny lag om energimätning i byggnader framgår att kostnader som hänför sig till fakturering, (grundfaktura) liksom kostnader för rapportering av faktureringsinformation och för information om den individuella energianvändningen, inte får föras vidare på slutanvändarna. I samband med att IMD införs sker en omförhandling om hyrorna, som ska ta utgångspunkt i kostnadsfördelningsreglerna enligt 13–14 §§ i föreskriftsförslaget. Reglerna i föreskriftsförslaget ger en ram utifrån vilken parterna på hyresmarknaden kan komma överens om mer detaljerad kostnadsfördelningsmetod. Sådana överenskommelser ska vara förenliga med de befintliga hyressättnings-reglerna i 12 kap. 19 § jordabalken (eller 7 kap. 14

§ bostadsrättslagen avseende brf.) Att de lokala parterna själva ges utrymme att i viss utsträckning komma överens om kostnadsfördelningsmetod, bör enligt Boverket underlätta en smidig och mindre kostsam implementering av de föreskrivna nationella kostnadsfördelningsreglerna. Det anges att kravet på nationella kostnadsfördelningsregler medför en kostnad för att ta fram information gentemot lägenhetsinnehavarna om fördelningsmodell, vilket uppskattats till en engångskostnad om fyra arbetstimmar, motsvarande cirka 3200 kronor. Enligt Boverkets bedömning tillkommer den tidsåtgång som krävs för parterna att förhandla och komma överens om närmare detaljer i kostnadsfördelningen inom ramen för den hyresomförhandling som sker då IMD införs. Hur stor tidsåtgång det handlar om anges vara svårbedömt, då det bland annat kommer an på om de centrala parterna tar fram nya rekommendationer om hyressättning och kostnadsfördelning vid IMD och hur styrande dessa i så fall blir i de lokala förhandlingarna. I den nya lagen finns ett krav på installation av IMD av tappvarmvatten då nya byggnader uppförs, förutsatt att byggnaden försörjs med tappvarmvatten för hushållsbruk från en central källa eller från ett system för fjärrvärme. Det innebär att kostnaderna för att installera IMD blir en del av fastighetsägarens produktionskostnadsräkning avseende den eller de byggnader som fastighetsägaren låter uppföra. Föreskriftsförslaget får potentiellt påverka på fastighetsägarens kostnader genom de nya bestämmelserna i 7–15 §§. De särskilda regler för hyressättning som gäller vid nyproduktion bedöms underlätta för en fastighetsägare att få täckning för bland annat de merkostnader som följer av kravet på fjärrläsbara mätsystem enligt 7 §. Boverket bedömer därför att föreskriftsförslaget inte bör leda till några stora kostnadsmässiga konsekvenser för fastighetsägaren då IMD installeras vid uppförande av nya byggnader. Som Boverket redan tidigare konstaterat är det troligt att kravet på individuell mätning och debitering av tappvarmvatten vid uppförande av ny byggnad inte får särskilt stora ekonomiska konsekvenser för fastighetsägare eller andra byggherrar.

Bostadsrättsföreningar anges påverkas på liknande sätt som andra byggnadsägare. De behöver till exempel vidta samma åtgärder när regleringen träder i kraft, se stycket ovan. Skillnaden är att de har andra förutsättningar när det gäller resurser och möjlighet att fördela kostnader. Flertalet föreningar äger bara en eller några få byggnader och de har sällan några anställda som kan hantera de nya kraven. De kommer att få proportionellt högre kostnader för utredning och eventuella åtgärder än ett stort företag. Styrelsen kommer i hög utsträckning att behöva ta hjälp av en förvaltare eller att man upphandlar expertis för att reda ut hur man bäst ska hantera kraven. Kostnaderna för det hamnar på föreningen och därmed medlemmarna. Som för andra byggnadsägare bidrar föreskriften till att endast lönsamma investeringar i individuella mätare kommer att göras. Förutsatt att IMD installeras så innebär föreskriften nya krav på bland annat ett mer frekvent tillhandahållande av fakturerings- och användningsinformation till lägenhetsinnehavarna, på motsvarande sätt som för andra byggnadsägare. I fallet med bostadsrättsföreningar så ombesörjs detta liksom andra kringtjänster i de allra flesta fall av den IMD-leverantör som föreningen har avtal med. Detta gäller oavsett typ av mätsystem. Hanteringen då värmekostnadsfördelare installerats är något mer komplicerad, men även då svarar som regel IMD-leverantören för driften och hanteringen av systemet. Informationen till enskilda lägenhetsinnehavare sker vanligen via leverantörens boendeportal. Att föreskriften inte ställer krav på att faktureringsinformationen behöver ligga med i fakturan utan kan göras tillgänglig via webben, förutsatt att byggnadsägaren då samtidigt informerar om var den finns att tillgå, bedöms viktigt för att underlätta en smidig och kostnadseffektiv hantering av föreningens rapporteringsskyldighet. Eftersom hanteringen är automatiserad bedöms inte kraven på mer frekvent tillhandahållande av faktureringsinformation medföra några större merkostnader för kunden (fastighetsägaren). Det finns dock föreningar som sköter avläsningen manuellt och som saknar digitala

stödsystem för insamling av förbrukningsuppgifter, och för dessa bedöms kravet på månadsvis tillhandahållande av faktureringsinformation kunna bli mer ansträngande. Även om faktureringsinformationen om den individuella energianvändningen ska tillhandahållas den enskilde lägenhetsinnehavaren månadsvis, ställs inget krav i föreskriften på att även faktureringen ska ske månadsvis. Boverket bedömer att ett krav på månadsvis fakturering skulle ha drivit upp kostnaderna för många föreningar. Boverket väljer därför att i linje med direktivets minimikrav endast kräva att avräkningen mot faktiska energianvändning alternativt avläsning av värmekostnadsfördelare, ska göras minst en gång per år.

Även de rent innehållsmässiga kraven om till exempel energianvändningens miljöpåverkan bedöms i en del fall kunna vara svåra att tillgodose på egen hand, och kräva inköp av externa stödtjänster. Därför är det bra att föreskriften samtidigt bidrar till att endast lönsamma investeringar i individuella mätare kommer att göras. Detta är viktigt för alla byggnadsägare men i synnerhet för de små aktörerna såsom bostadsrättsföreningar. Fjärravläsbara mätare är numera det alternativ som huvudsakligen används på marknaden. Dessa mätare uppges ha hög tillförlitlighet även om problem med databortfall förekommer, om än mera marginellt. Databortfall beror oftast på problem med mätdataöverföringen och mer sällan på fel hos mätarna. Om bortfallet beror på överföringsproblem så finns ändå datainformation lagrad och justering kan då göras till nästa faktureringstillfälle. Om databortfall eller andra fel inträffar kan det förväntas leda till klagomål från boende, vilket i sin tur kan ta tid i anspråk hos såväl bostadsrättsorganisationernas kundservice, berörda styrelser och/eller de energiingenjörer och drifttekniker som organisationerna har avtal med.

Det anges också att det i föreskriften ställs krav på att mätare eller värmekostnadsfördelare som installeras ska vara fjärravläsbara. Därtill ställs krav på att mätare och värmekostnadsfördelare som installerats före föreskriftens ikraftträdande och som inte är fjärravläsbara, ska göras fjärravläsbara senast 1 januari 2027. Båda kraven är en direkt följd av bestämmelserna i direktivet. Installationer som kan beröras av det senare kravet är de som gjorts med anledning av de gällande IMD-bestämmelserna som infördes 1 juli 2021. Kravet på att redan installerade mätare och värmekostnadsfördelare som inte är fjärravläsbara ska göras fjärravläsbara, begränsas således till installationer gjorda från och med den 1 juli 2021 och fram till föreskriftsförslagets ikraftträdande. Fjärravläsning förutsätter att kommunikationsutrustning som möjliggör automatisk mätvärdesöverföring till mätföretagets datacentral installeras i byggnaden. För de fastighetsägare som installerat icke-fjärravläsbara anordningar under den tidsperiod som angivits ovan, kan det därför tillkomma en installationskostnad för att antingen ersätta anordningen med ett fjärravläsbar system eller för införskaffande av kommunikationsutrustning. Men enligt uppgifter från branschen har det under de senaste fem åren i stort sett uteslutande varit fråga om fjärravläsbara installationer där avläsningen sker på distans och automatiserat, varför kravet i föreskriftsförslaget bedöms få väldigt begränsad inverkan i praktiken.

Det anges också i remissen (se sid 20) att Boverket under utredningens gång har haft dialog med olika aktörer som exempelvis berörda branschorganisationer, angående bland annat frågan om hur driftkostnaderna för IMD bedöms påverkas av de nya bestämmelserna i föreskriftsförslaget. De bedömningar som givits om detta har inte varit av kvantitativt slag, varför Boverkets egna bedömningar av de kostnadsmissiga konsekvenserna också är av kvalitativt slag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns kvalitativa beskrivningar av påverkan på kostnader som överlag är utförliga och till viss del tydliga. Kvantifiering av kostnadspåverkan saknas, med ett undantag. Det finns exempel på kostnadsökningar som nämns, vars

omfattning inte heller beskrivs kvalitativt. Dit hör kostnaden för att vidarebefordra information i fall där annan uppvärmningsform än fjärrvärme används. Det är visserligen sant att en stor del av bostadsbeståndet värms med fjärrvärme. Regelrådet finner likväl att det inte är uppenbart att den aktuella kostnadsökningen är obetydlig och större tydlighet hade därför varit motiverad. Regelrådet noterar också det som anges om möjligheten för fastighetsägare att få kostnadstäckning vid nybyggnation. Det kan, såvitt Regelrådet förstår, vara riktigt som förslagsställaren anger att det finns goda möjligheter att få merkostnaden täckt. Detta hindrar emellertid inte att det hade varit relevant information att ange hur stor kostnaden blir. Det är inte givet att en konsekvensutredning enbart behöver avse de kostnader som träffar företag netto. Det kan i förekommande fall vara mycket relevant att ge en bild av såväl kostnader som intäkter brutto, i synnerhet om intäkterna kan antas komma företaget till godo senare än kostnaderna behöver täckas. Regelrådet noterar att förslagsställaren i några avseenden med tillräcklig tydlighet förklarar varför kostnader kan förväntas bli mycket små, såsom till följd av att viss teknik är standard. Det återstår emellertid andra kostnadsaspekter som är mindre kända. Regelrådet har noterat det som anges i remissen om att förslagsställaren under arbetet med förslaget har fört dialog med branschorganisationer och andra aktörer. Det är i sig positivt att detta klargörs, eftersom det då blir tydligt vad som i förekommande fall ligger till grund för uppgifterna. Regelrådet noterar samtidigt att det inte är uppenbart att det skulle vara omöjligt att kunna göra en uppskattning av vad tidsåtgången skulle kunna bli för vissa administrativa åtgärder genom att jämföra med liknande former av uppgiftslämnande på andra områden, om de tillfrågade organisationerna inte har kvantifierat kostnadspåverkan. Det framgår inte heller om alla berörda branscher har tillfrågats, vilket skulle kunna vara relevant för att få en bild av hur mycket information som samlats in exempelvis när det gäller installationsföretagen. Det kan vara fallet att ingen av dessa vägar har varit framkomlig, men utifrån det som anges i remissen är det svårt att se mer än att frågor ställts till några berörda aktörer. Regelrådet finner att som helhet betraktad är kostnadsredovisningen inte tillräcklig även om det finns värdefullt och relevant information i flera avseenden.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges följande avseende påverkan på konkurrensförhållandena och särskild hänsyn till små företag. Boverket saknar detaljerade uppgifter om storleken på de byggnadsägare som påverkas av föreskrifterna men generellt kan sägas att den absoluta merparten av företagen i branschen är små företag. Totalt finns ca 21 000 företag som hyr ut bostäder varav drygt 17 000 saknar anställda och endast 135 har fler än 50 anställda. Fördelningen kan antas vara liknande för de byggnadsägare som faktiskt påverkas av föreskrifterna. När det gäller bostadsrättsföreningar så har de i de flesta fall inga anställda men tar i regel hjälp av en professionell förvaltare för att hantera bland annat föreningens ekonomi och fastighetsskötsel.

Det anges att föreskriftsförslaget i sig minskar de möjliga negativa effekterna på företagens konkurrensförmåga som kan orsakas av det samlade regelverket för individuell mätning och debitering. Föreskrifterna om undantagsmöjligheter från kravet på installation av IMD, är utformade för att underlätta valet för byggnadsägarna att kunna avgöra om mätare ska installeras sett till företagets och byggnadernas varierande förutsättningar. Detta bidrar till att öka konkurrensförmågan för alla företag men har störst betydelse för de små företagen eftersom de generellt sett brukar anses ha sämre förutsättningar att hantera tvingande regler och kostnaderna som följer av reglerna. Utformningen av föreskrifterna bidrar på så sätt till att

minska de negativa effekterna på konkurrensen mellan företag och till att minska andra negativa konsekvenser inte minst för små företag.

När det gäller de nya föreskrifterna om bland annat krav på faktureringsinformation och information om den individuella energianvändningen, så kan dessa föreskrifter antas innebära relativt sett högre merkostnader för mindre fastighetsägare, bland annat eftersom det kan antas att dessa i större utsträckning behöver köpa in stöd- och kringtjänster för att kunna uppfylla kraven. Enligt uppgift till Boverket är det vanligt att mindre fastighetsägare inklusive bostadsrättsföreningar köper till kringtjänster från IMD-leverantören medan större företag ofta har kompetens och resurser att själva svara för driften av IMD-systemet. Hur företagets kostnader påverkas beror också på vilka system man använder.

Den information som enligt föreskriftsförslaget ska framgå av fakturan, följer dock direktivets minimikrav, varför ökningen i driftkostnaderna med IMD inte bedöms bli större än nödvändigt. Genom att föreskrifterna tydliggör hur byggnadsägare ska tillhandahålla fakturerings- och användningsinformation samt hur ofta och vad denna information ska innehålla, skapas förutsättningar för en smidigare tillämpning av det samlade regelverket vilket i sig är kostnadsbesparande.

Regelrådet noterar att förslagsställaren har redovisat möjlig påverkan på konkurrensförhållandena och särskild hänsyn till små företag under samma rubrik. Regelrådet refererar det som angetts samlat i detta avsnitt, med en kortare hänvisning i avsnittet om särskild hänsyn till små företag nedan. När det gäller det som förslagsställaren har angett om påverkan på konkurrensförhållanden så kan Regelrådet notera följande. Det har tagits upp vissa aspekter som gäller konkurrensförhållanden mer allmänt men tyngdpunkten i förslagsställarens beskrivning ligger tydligt på möjliga effekter som kan bli negativa för de mindre företag som äger fastigheter. Denna information är i sig relevant och värdefull. Det finns emellertid fler aspekter som hade kunnat vara relevanta att nämna. Till att börja med så är det enbart effekter för fastighetsägare som tas upp, alldeles oavsett att det ändå har nämnts att installatörsföretagen bedöms påverkas indirekt av förslagen. Det kunde och borde ha angetts något om sådan påverkan kan ha någon koppling till konkurrensförhållandena. Trots att en sådan kompletterande information hade varit motiverad finner Regelrådet likväl att den befintliga informationen är tillräcklig. Regelrådet beaktar därvid att det framstår som att den största påverkan kommer att uppstå för fastighetsägarna, i vart fall när det gäller risken för ökade kostnader och försämrad relativ konkurrenskraft. Den information som saknas bedöms därför vara av något mindre vikt än den som finns. Större tydlighet hade i alla händelser varit önskvärd.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om förslagets påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att sådan påverkan skulle finnas och bristen på information är därför inte av vikt.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen finns, som refererats ovan, information som rör både konkurrensförhållanden och särskild hänsyn till små företag.

Regelrådet noterar att det framgår att hänsyn till små företag har tagits i vissa avseenden. Det framgår också vilka hinder som finns för att ta sådana hänsyn i andra fall. Det hade visserligen varit önskvärt med en tydligare bild av hur andra mindre företag än de fastighetsägande företagen kan väntas påverkas av förslaget men Regelrådet finner att det mesta förefaller tala för att i vart fall de viktigaste försvårande aspekterna för mindre företag som kan bli aktuella har beskrivits. Beskrivningen kan därför anses tillräcklig även om större tydlighet när det gäller påverkan för alla berörda mindre företag hade varit önskvärd.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flera avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det finns emellertid också brister. Detta gäller framför allt beskrivningen av påverkan på företagets tidsåtgång, kostnader och verksamhet. Regelrådet finner att denna aspekt rimligtvis är av stor betydelse för ärendet och därför får bristerna i detta avseende en avgörande betydelse för helhetsbedömningen i ärendet.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 februari 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Per Högström



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande