



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:06

Energideklarationer – få råd för pengarna

ISBN 978 91 7086 180 2

RiR 2009:06

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Till regeringen

Datum: 2009-05-07

Dnr: 31-2008-1486

Energideklarationer – få råd för pengarna

Riksrevisionen har granskat statens införande av energideklarationer. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Boverket, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll samt Statens energimyndighet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Boverket. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Adam Sandebring* har varit föredragande. Biträdande granskningsenhetschef *Hans Folkesson* och revisionsdirektör *Fredrik Engström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Adam Sandebring

För kännedom:

Näringsdepartementet

Miljödepartementet

Utrikesdepartementet

Boverket

Statens energimyndighet

Styrelsen för ackreditering och

teknisk kontroll

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	13
1.1 Motiv till granskning	14
1.2 Syfte och revisionsfrågor	14
1.3 Bedömningsgrunder	15
1.4 Metod och avgränsningar	16
1.5 Granskningsobjekt	17
1.6 Rapportens disposition	17
2 Lagstiftningens syfte och ansvarsfördelning	19
2.1 Övergripande syfte och mål	19
2.2 Ansvarsfördelning	20
3 Genomförandeprocessen	23
3.1 En långdragen genomförandeprocess	23
3.2 Bristande tillgång på experter	25
3.3 Få byggnader har energideklarerats i tid	26
3.4 Utgifter för fastighetsägarna	26
3.5 Energibesparingspotential	27
4 Besiktningar och åtgärdsförslag	29
4.1 Utfallet av energideklarationerna	29
4.2 Otydligheter i lagstiftningen	33
5 Styrning och uppföljning	37
5.1 Otydliga mål	37
5.2 Bristande systemöversikt och styrning	38
5.3 Bristande uppföljning	39
5.4 Uppdrag och utredningar	40
6 Kontroll och tillsyn	43
6.1 Kvalitetssäkring av deklarationerna	43
6.2 Tillsyn av om deklARATION upprättats	45
7 Slutsatser och rekommendationer	47
7.1 Regeringen och myndigheterna har inte gett goda förutsättningar för att uppnå syftet med lagstiftningen om energideklarationer	48
7.2 Väsentliga problem i myndigheternas tillämpning av lagstiftningen om energideklarationer	51
7.3 Planerad förändring av EG-direktivet	52
7.4 Rekommendationer	53
Käll- och litteraturförteckning	55
Bilaga 1 Vilka byggnader ska energideklarerars?	59
Bilaga 2 EG-lagstiftning med anknytning till energiaspekter i bebyggelsen	61
Bilaga 3 Otydligheter i lagstiftningen	63
Bilaga 4 Certifiering och ackreditering	69
Bilaga 5 Utdrag ur Sveriges Kommuner och Landstings cirkulär 08:62	71

Sammanfattning

Från och med årsskiftet 2008/09 ska de flesta större byggnader och alla enfamiljshus som säljs vara energideklarerade. Kravet på energideklarationer i Sverige är en del av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda. Målet med direktivet om byggnaders energiprestanda är att främja en förbättring av byggnaders energiprestanda. Samtidigt ska hänsyn tas till utomhusklimat, lokala förhållanden samt till krav på inomhusklimat och kostnadseffektivitet.

Riksdagen antog 2006 ett nytt mål för energieffektivisering i bebyggelsen: Den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler ska minska. Minskningen bör vara 20 procent till år 2020 och 50 procent till år 2050.

Energieffektiviseringsutredningen anger att energianvändningen i bostäder och lokaler utgör en tredjedel av Sveriges slutliga energianvändning. Den framhåller vidare att det finns en stor potential för energieffektiviseringar i befintliga byggnader, cirka 13 TWh fjärrvärme och bränslen respektive cirka 11 TWh el i slutlig energi till 2016. Enligt utredningen finns det också indikationer på att endast i genomsnitt cirka 15 procent av de för fastighetsägarna lönsamma åtgärderna faktiskt genomförs.

Energideklarationen är ett styrmedel som ska främja en minskning av byggnaders energianvändning. Om det behövs för att upprätta energideklarationen ska byggnaden först besiktigas av en oberoende expert. I de fall byggnaden har energibesparingspotential ska experten sedan lämna förslag på kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder. Genom att få sådana förslag ska fastighetsägaren bli mer benägen att genomföra dessa investeringar.

För vissa byggnadskategorier, till exempel flerbostadshus, ska energideklarationen hållas tillgänglig för allmänheten på en väl synlig plats i byggnaden. Att hyresgästerna blir informerade om byggnadens energianvändning i förhållande till liknande byggnader ska få dem att ställa krav på fastighetsägaren att genomföra möjliga energieffektiviseringar.

Riksrevisionen har granskat om regeringen och ansvariga myndigheter har gett goda förutsättningar för att systemet med energideklarationer ska kunna främja energieffektiviseringar. Riksrevisionen har även bedömt om myndigheternas tillämpning av regelverket styr mot de övergripande målen på området.

Riksrevisionens granskning visar att regeringen och ansvariga myndigheter inte har gett tillräckligt goda förutsättningar för att syftet med energideklarationerna ska uppnås. Väsentliga problem med myndigheternas tillämpning av lagstiftningen har också framkommit i granskningen.

Få råd för pengarna

Det främsta syftet med energideklarationerna är att främja fastighetsägarnas investeringar i energieffektiviserande åtgärder. En stor andel, 48 procent, av alla deklARATIONER innehåller dock inte några rekommendationer om åtgärder. Det är alltså få råd som fastighetsägarna får för sina pengar.

I 25 procent av deklARATIONERNA har byggnaderna dessutom besiktigats utan att åtgärdsförslag har lämnats. Och i 7 procent av deklARATIONERNA har rekommendationer om energieffektiviserande åtgärder lämnats utan att byggnaden har besiktigats. Den senare gruppen av deklARATIONER ska inte få finnas enligt lagstiftningen. I båda dessa fall, vilka sammanlagt uppgår till 32 procent av deklARATIONERNA, kan fastighetsägarnas nytta av deklARATIONERNA i förhållande till det pris som de har betalat för dem ifrågasättas.

Förseningar i genomförande och tillämpning

Det svenska genomförandet av EG-direktivet och tillämpningen av regelverket är kraftigt försenat. Den långdragna lagstiftningsprocessen har medfört att det har varit ont om tid för att bygga upp ett system för energideklARATIONERNA och för att deklARERA alla de byggnader som omfattas av bestämmelserna. Dessutom uppskattar Boverket att fastighetsägarnas utgifter för energideklARATIONERNA är betydande – cirka 700 miljoner kronor per år.

Förseningarna i direktivets genomförande har lett till att otydligheter i regelverket inte uppmärksammas och åtgärdas. Otydligheterna har medfört problem med tillämpningen, till exempel att få deklARATIONER innehåller rekommendationer. Att sådana problem inte uppmärksammas i tid kan få konsekvensen att tillämpningen inte styr mot de övergripande målen på området. Detta kan i sin tur leda till att systemets effektivitet och legitimitet försämras.

Otydligheter kring besiktning och rekommendationer

I dag finns det oklarheter i den svenska lagstiftningen om såväl besiktningsbegreppet som när en byggnad behöver besiktigas. Det är också oklart när energiexperterna ska lämna åtgärdsförslag. Oklarheterna avser såväl lagen och förordningen som Boverkets föreskrifter om energideklarationer.

Frågan om byggnaderna ska besiktigas eller inte påverkar både deklARATIONERNAS kvalitet och priset för att upprätta en deklARATION. Å ena sidan kan en besiktning vara nödvändig för att en energiexpert ska kunna kontrollera fastighetsägarens uppgifter om byggnadens energiförbrukning och för att kunna bedöma vilka specifika åtgärdsförslag som är kostnadseffektiva. Å andra sidan kan en deklARATION med besiktning antas vara dyrare än en deklARATION utan besiktning.

Drygt två tredjedelar av deklARATIONERNA har föregåtts av besiktning, och endast hälften innehåller åtgärdsförslag.

För en tredjedel av deklARATIONERNA kan fastighetsägarnas nytta ifrågasättas. Denna kategori består främst av deklARATIONER där byggnaden har besiktigats men ingen rekommendation har lämnats. I vissa fall kan detta vara motiverat, om experten behöver kontrollera fastighetsägarens inlämnade uppgifter om byggnadens energiprestanda. Men om dessa uppgifter inte behöver kontrolleras har fastighetsägaren betalat mer än nödvändigt för att upprätta deklARATIONEN. Kategorin består också till en mindre del av deklARATIONER där ingen besiktning genomförts men rekommendationer ändå har lämnats, vilket direkt strider mot regelverket.

Problemen som uppstått till följd av otydligheterna i lagstiftningen har varit kända under en längre tid. Trots det har vare sig regeringen eller Boverket agerat för att förtydliga regelverket.

Regeringens styrning är inte kopplad till de övergripande målen

Riksdagen har beslutat om övergripande mål för energieffektiviseringen i byggnadsbeståndet. Regeringen har inte brutit ned riksdagens övergripande mål för energieffektivisering i byggnader till uppföljningsbara delmål för energideklARATIONERNA. Avsaknaden av uppföljningsbara delmål från regeringen försämrar möjligheten att följa om energideklARATIONERNA bidrar till uppfyllelsen av riksdagens övergripande mål på området.

Bristande ansvarsfördelning

Regeringen har inte gett någon myndighet det övergripande ansvaret för systemet med energideklarationer. Ett flertal myndigheter och departement har avgränsade ansvarsområden inom energideklarationssystemet. Detta medför en risk för att systemövergripande problem faller mellan stolarna.

Det är oklart vilken myndighet som har ansvar för att stödja kommunerna i deras tillsyn. Det otydliga ansvaret medför en risk för att tillsynen blir nedprioriterad av kommunerna och att det uppstår omotiverade skillnader i tillsynsnivåer.

Energideklarationssystemet överlappar andra styrmedel

Energideklarationerna har hittills inte samordnats med andra statliga styrmedel för att öka energieffektiviseringen i det befintliga byggnadsbeståndet. Sådana styrmedel är till exempel den delvis statligt finansierade kommunala klimat- och energirådgivningen samt statliga bidrag och skattelättnader. Samordningsbristerna mellan energideklarationerna och andra statliga styrmedel kan medföra suboptimering av de samlade statliga insatserna. I energipropositionen våren 2009 föreslår regeringen dock samordning mellan energideklarationerna, en föreslagen webbaserad rådgivningsportal och det föreslagna ROT-avdraget.

Certifierings- och ackrediteringssystemet uppfyller inte sitt syfte

Sverige har ett, i jämförelse med andra medlemsstater inom EU, komplicerat system för att säkerställa energiexperternas oberoende och kompetens. Systemet bygger på att Swedac ackrediterar certifieringsorgan för experter och de kontrollorgan vilka experterna är verksamma i. Den svenska lagstiftningen går längre än direktivets minimikrav genom kraven på certifiering och ackreditering.

Riksrevisionens bearbetning av data från Boverket indikerar att det, trots kraven på certifiering och ackreditering, finns problem med deklarationernas kvalitet och experternas oberoende. Ingen myndighet genomför systematiska kontroller av innehållet i energideklarationerna. Det finns även indikationer på brister i vissa experters oberoende gentemot fastighetsägarna och på att vissa experter säljer andra produkter som en del av deklarationsupprättandet.

Systemet med certifiering och ackreditering har inget eget syfte, utan finns till för att säkerställa kvaliteten på energideklarationerna och experternas oberoende. Det finns indikationer på att det svenska systemet i dess nuvarande form inte säkerställer deklARATIONERNAS kvalitet.

Bristande uppföljning

Det sker ingen återkommande uppföljning av energideklarationernas innehåll och systemets funktionssätt. Det sker inte heller någon regelbunden uppföljning av vilka investeringar som kommer till stånd efter att en energideklaration har genomförts. Vidare följer ingen statlig aktör fastighetsägarnas utgifter för att upprätta energideklarationer och deras utgifter för att genomföra de energibesparande investeringarna.

Det har bidragit till att varken regeringen eller någon myndighet har överblick av hur systemet med energideklarationer har utvecklats. Regeringen saknar därmed information för att analysera energideklarationernas nytta.

Avsaknaden av återkommande uppföljning och utvärdering av fastighetsägarnas utgifter för att upprätta energideklarationer och för att genomföra energibesparande investeringar, samt vilka besparingar som investeringarna lett till, omöjliggör en utvärdering av energideklarationernas nuvarande och framtida effektivitet. Utan denna information går det inte att följa om energideklarationerna bidrar till att uppfylla riksdagens övergripande mål.

Kommunerna har uppmanats att inte utöva tillsyn

Sveriges försenade genomförande av EG-direktivet har lett till att få byggnader har deklarerats inom EU:s tidsgräns. Detta har bland annat inneburit att Sveriges Kommuner och Landsting med regeringens goda minne uppmanat kommunerna att inte utöva den lagstadgade tillsynen av energideklarationerna. Regeringen har alltså medverkat till att Sveriges Kommuner och Landsting uppmanar kommunerna att inte följa den lag som riksdagen beslutat. Detta kan undergräva systemets legitimitet.

Rekommendationer till regeringen

- Se till att EG-direktiv genomförs i tid. Förseningar i genomförandet kan medföra att regelverket tillämpas på ett förhastat och ogenomtänkt sätt. Detta kan leda till bristande legitimitet och effektivitet i tillämpningen.
- Förtydliga och förenkla regelverket i alla led (lagen, förordningen och föreskrifterna) så att de blir inbördes konsekventa.
- Formulera uppföljningsbara delmål för energideklarationerna utifrån riksdagens mål för energieffektivisering i bebyggelsen och förtydliga ansvarsfördelningen på området. Peka ut en centralt ansvarig myndighet för energideklarationerna. Ge den myndigheten i uppgift att stödja kommunernas tillsyn så att den blir likformig över hela landet.
- Se till att energideklarationerna samordnas med andra insatser, till exempel olika stöd och statligt finansierade kommunala energi- och klimatrådgivare.
- Säkerställ deklarationernas kvalitet och experternas oberoende. Ge även den centralt ansvariga myndigheten i uppdrag att regelbundet följa upp deklarationernas kvalitet och hur stora besparingar de leder till, samt fastighetsägarnas utgifter för energideklarationer och investeringar. Använd de befintliga medel som finns för uppföljning av energi-användning.

Rekommendationer till Boverket

- Förtydliga föreskrifterna och de allmänna råden vad avser besiktning och åtgärdsförslag.
- Se till att registret för energideklarationer kan användas för att få uppgifter och underlag för uppföljning och utvärdering av energideklarationernas effekter på energianvändning. Följ upp vilka rekommendationer som får genomslag hos fastighetsägarna.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Från och med årsskiftet 2008/09 ska de flesta större byggnader och alla enfamiljshus som säljs vara energideklarerade (se bilaga 1). Kravet på energideklarerade i Sverige är en del av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda.

Energideklarationen är ett styrmedel som ska främja en minskning av byggnaders energianvändning. Vid upprättandet av en energideklaration ska fastighetsägaren anlita en oberoende energiexpert. Experten ska få grundläggande uppgifter om byggnaden och dess energiförbrukning av fastighetsägaren. Utifrån dessa uppgifter ska han bedöma om en besiktning bör genomföras. Om experten avser att lämna förslag på energieffektiviserande och kostnadseffektiva åtgärder måste byggnaden först besiktigas. Genom att få förslag på kostnadseffektiva åtgärder ska fastighetsägaren bli mer benägen göra investeringar som ger energivinster. Deklarationen ska registreras i Boverkets register av den oberoende experten.

Ägare av bland annat flerbostadshus ska även på en väl synlig plats anslå ett intyg om att deklaration upprättats. Avsikten med intyget är att till exempel hyresgäster ska ställa krav på fastighetsägaren att vidta energieffektiviserande åtgärder.

Energieffektiviseringsutredningen anger att energianvändningen i bostäder och lokaler utgör en tredjedel av Sveriges slutliga energianvändning. Den framhåller vidare att det finns en stor potential för energieffektiviseringar i befintliga byggnader, cirka 13 TWh fjärrvärme och bränslen respektive cirka 11 TWh el i slutlig energi till 2016. Enligt utredningen finns det också indikationer på att endast i genomsnitt cirka 15 procent av de för fastighetsägarna lönsamma åtgärderna faktiskt genomförs.¹

Vikten av energieffektivisering uppmärksammas alltmer både i Sverige och inom EU. Genom att använda energiresurserna mer effektivt skapas förutsättningar för att trygga tillgången på energi till konkurrenskraftiga priser. En ökad energieffektivisering som leder till att energianvändningen kan minska är också en förutsättning för att minska beroendet av fossila bränslen för att ställa om energisystemet i en mer hållbar riktning. En ökad effektivisering skapar också en god grund för Sveriges internationella agerande i förhandlingar om nya åtaganden för att minska utsläppen av växthusgaser. Vidare innebär en effektivare energianvändning att resurser frigörs för andra ändamål.

¹ Prop. 2008/09:163 s. 119, 129, 165, jfr SOU 2008:110 s. 154.

1.1 Motiv till granskning

Ett direktiv föreskriver resultat som varje medlemsstat i EU ska förverkliga i det egna landet inom ramen för den nationella lagstiftningen. Direktiven måste genomföras (eller annorlunda uttryckt införlivas) i nationell lagstiftning. I princip överläter direktiven till medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.²

Senaste tidpunkt för medlemsstaterna att genomföra direktivet om byggnaders energiprestanda i nationell lagstiftning var den 4 januari 2006. Direktivet genomfördes i svensk lagstiftning genom nio svenska författningar. Huvuddelen, främst lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, genomfördes den 1 oktober 2006.³ Det var mer än ett halvår efter den av EU beslutade sista genomförandetidpunkten.

Medlemsstaterna får dock enligt direktivet "på grund av bristande tillgång på kvalificerade och/eller auktoriserade experter" ta ytterligare tre år på sig för att fullt ut tillämpa direktivets bestämmelser om bland annat energideklarationer. Om medlemsstaterna utnyttjar denna möjlighet ska de underätta kommissionen och tillhandahålla tillbörlig motivering tillsammans med en tidsplan för det fortsatta genomförandet av direktivet.⁴ Sverige har utnyttjat denna frist vilken gick ut den 4 januari 2009.

Av cirka 350 000 deklarationspliktiga byggnader var det cirka 50 000 som hade deklarerats vid utgången av 2008.⁵ Från och med januari 2009 tillkommer cirka 50 000 enfamiljshus som säljs och nybyggnationer som ska deklarerats per år.⁶

Utöver att införandet av EU:s lagstiftning är försenat har Riksrevisionen i förstudien till granskningen även uppmärksammat problem med bland annat betydelsefulla otydligheter i den svenska lagstiftningen och varierande kvalitet på deklarationerna.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om regeringen och ansvariga myndigheter har gett goda förutsättningar för att systemet med energideklarationer ska kunna främja energieffektiviseringar. Den ska även bedöma om myndigheternas tillämpning av regelverket⁷ styr mot de övergripande målen på området.

² Bernitz och Kjellgren, *Europarättens grunder*, tredje upplaga, s. 30 f. I denna rapport använder vi termen *genomförande* i fråga om införlivandet av direktivet i svensk rätt. Vi använder termen *tillämpning* för användningen av bestämmelser i direktivet eller i den svenska genomförandelagstiftningen.

³ Se EUR-Lex Celex 72002L0091.

⁴ Artikel 15.1 och 15.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda.

⁵ Boverket, Årsredovisning 2008, s. 106.

⁶ E-post Boverket 2009-03-27.

⁷ Med regelverk och lagstiftning menas här direktivet, lagen, regeringsförfordningar och myndighetsföreskrifter.

För att uppfylla syftet ska granskningen besvara följande två revisionsfrågor:

- Har regeringen och myndigheterna gett goda förutsättningar för att uppnå syftet med lagstiftningen om energideklarationer?
- Finns det väsentliga problem i myndigheternas tillämpning av lagstiftningen om energideklarationer, och i så fall vilka?

1.3 Bedömningsgrunder

Granskningens bedömningsgrunder är främst EG-direktivet om byggnaders energiprestanda och lagen om energideklarationer.

Syftet med EG-direktivet om byggnaders energiprestanda är att främja en förbättring av energiprestanda i byggnader inom EU. Samtidigt ska hänsyn tas till utomhusklimat, lokala förhållanden samt till krav på inomhusklimat och kostnadseffektivitet.⁸ Direktivet fastställer bland annat krav på energicertifiering av byggnader.⁹ Energicertifiering har i den svenska lagstiftningen benämnts som energideklaration.

Lagen (2006:985) om energideklarationer för byggnader, som beslutades av riksdagen våren 2006 och trädde i kraft den 1 oktober samma år, är en del av det svenska genomförandet av direktivet om byggnaders energiprestanda.¹⁰ Lagen syftar till att främja en effektiv energianvändning och en god inomhusmiljö i byggnader.¹¹

Lagen anger bland annat att ägaren till en byggnad ska se till att vissa uppgifter om byggnadens energianvändning och inomhusmiljö deklarerar i en energideklaration. En sådan deklaration ska upprättas när en byggnad uppförs. Vidare gäller för vissa byggnader att ägaren ska se till att det alltid finns en energideklaration som inte är äldre än tio år. Det sistnämnda kravet gäller inte för en- och tvåbostadshus som inte hyrs ut, det vill säga flertalet småhus. För dessa gäller emellertid att en deklaration ska upprättas när en byggnad säljs, om det inte redan finns en deklaration som inte är äldre än tio år. Energideklarationen ska upprättas av en oberoende expert och innehålla särskilt angivna uppgifter. För vissa byggnadskategorier ska energideklarationen hållas tillgänglig för allmänheten på en väl synlig och framträdande plats i byggnaden.¹²

⁸ De övriga styrmedel som direktivet fastställer krav på är följande: 1. Den allmänna ramen för en beräkningsmetodik för byggnaders integrerade energiprestanda. 2. Tillämpningen av minimikrav på nya byggnaders energiprestanda. 3. Tillämpningen av minimikrav på energiprestanda i befintliga stora byggnader som genomgår större renoveringar. 4. Regelbundna kontroller av värmepannor och luftkonditioneringssystem i byggnader. Se artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG.

⁹ Medlemsstaterna ska bland annat se till att ett energicertifikat görs tillgängligt för ägaren, eller att ägaren gör ett sådant certifikat tillgängligt för den presumtive köparen eller hyresgästen, när byggnader byggs eller säljs eller hyrs ut. Energicertifikatet ska innehålla referensvärden så att konsumenter kan jämföra och bedöma byggnaders energiprestanda. Certifikatet ska följas av rekommendationer för hur energiprestanda kan förbättras kostnadseffektivt. Energicertifikatet för vissa slags byggnader ska placeras på en för allmänheten framträdande och klart synlig plats. Se artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG.

¹⁰ Bet. 2005/06:BoU9 s. 1, rskr. 2005/06:365.

¹¹ Se 1 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader.

¹² Se 4–13 §§ lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader. Regeringen föreslår i prop. 2008/09:16 att lagen om energideklaration för byggnader ändras (ny föreslagen 6 a §). Ändringen innebär att en gemensam energideklaration får upprättas för tredimensionella fastigheter i ett byggnadskomplex, om detta har ett gemensamt värmesystem.

En mer generell grund för Riksrevisionens bedömning är budgetlagens krav på att en hög effektivitet ska eftersträvas i statens verksamhet. Med detta menas att den statliga verksamheten ska bedrivas så att de mål riksdagen har satt uppnås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser.¹³

1.4 Metod och avgränsningar

Granskningen har genomförts med hjälp av flera metoder. Såväl kvalitativa data, i form av dokument och intervjuer, som kvantitativa sekundärdata, i form av utdrag ur energideklarationsregistret, har använts för att analysera energideklarationssystemet.

I förstudien identifierades ett antal problem. Problemen identifierades dels genom dokumentstudier, dels utifrån intervjuer med företrädare för intresseorganisationerna Sveriges energirådgivare, Fastighetsägarna, Sabo och Villaägarna. Utifrån dessa problem formulerades granskningens revisionsfrågor.

En avgränsning i granskningen är att vi inte utvärderar vilka energieffektiviseringseffekter som systemet med energideklarationer har haft. Ingen av de ansvariga aktörerna har hittills sammanställt sådan information. Granskningens tidsram har inte heller medgett att sådan information kunnat samlas in.

En ytterligare avgränsning är att granskningen inte omfattar någon skattning av hur stora framtida besparingar energideklarationerna kan ge upphov till. En sådan skattning är i stor utsträckning beroende av antaganden om vilka åtgärder som genomförs på grund av att rekommendationer har lämnats i deklarationerna och om framtida energipriser.

Analysen berör dels processen kring direktivets genomförande i Sverige, dels lagstiftningens tillämpning i praktiken. Den tidsperiod som berörs börjar vid direktivets tillkomst 2002 och slutar våren 2009.

¹³ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten, prop. 1995/96:220 avsnitt 5.1.

1.5 Granskningsobjekt

De huvudsakligen berörda statliga aktörerna är:

Departement:	<i>Näringsdepartementet</i> Ansvarigt för att genomföra och tillämpa direktivet och för att styra Statens energimyndighet.
	<i>Miljödepartementet</i> Ansvarigt för att styra Boverket.
Myndigheter:	<i>Boverket</i> Ansvarigt för att utforma föreskrifter och upprätthålla register över energideklarationer.
	<i>Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac)</i> Ansvarig för ackreditering. Ackrediterar de företag som certifierar de enskilda energiexperterna och de företag som utför energideklarationer.
	<i>Statens energimyndighet</i> Ansvarig myndighet för energifrågor.

Utöver de huvudsakligen berörda aktörerna berörs även Statsrådsberedningen såsom ansvarig för samordning inom Regeringskansliet av genomförande av EG-direktiv, Justitiedepartementet som delaktigt i utformningen av svenska lagar och förordningar samt Utrikesdepartementet som budgetansvarigt departement för Swedac. Eftersom dessa aktörer har begränsade uppgifter i fråga om energideklarationer har granskningen inte främst inriktats på dem.

1.6 Rapportens disposition

Rapportens disposition är som följer. Kapitel 1 innehåller information om granskningens bakgrund och inriktning. Kapitel 2 behandlar syftet med och ansvarsfördelningen inom energideklarationssystemet. Kapitel 3–6 innehåller Riksrevisionens iakttagelser rörande energideklarationssystemet. Kapitel 3 handlar om den svenska genomförandeprocessen, kapitel 4 om besiktningar och åtgärdsförslag, kapitel 5 om styrning och uppföljning och kapitel 6 om kontroll och tillsyn. Kapitel 7 redogör för Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Lagstiftningens syfte och ansvarsfördelning

2.1 Övergripande syfte och mål

2.1.1 EG-direktivet

Grunden för reglerna om energideklarationer läggs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda.¹⁴ Direktivet utgör EU:s huvudsakliga rättsliga verktyg för att åstadkomma en helhetssyn i arbetet med energieffektivisering i bebyggelsen. Direktivets främsta mål är att främja en förbättring av byggnaders energiprestanda. Samtidigt ska hänsyn tas till utomhusklimat, lokala förhållanden samt till krav på inomhusklimat och kostnadseffektivitet.¹⁵

De flesta av direktivets bestämmelser är tillämpliga på alla slags byggnader, oavsett storlek och om de används för boende eller inte. Bestämmelserna kombinerar normgivande styrmedel¹⁶ med informationsbaserade styrmedel. Till de sistnämnda hör energideklarationer.

Direktivet är ett så kallat minimidirektiv. Medlemsstaterna får besluta om mer långtgående regler vid genomförandet av direktivet. Kommissionen lämnade i slutet av 2008 ett förslag till medlemsstaterna till ett omarbetat direktiv på området. Syftet med omarbetningen är att förtydliga och förenkla vissa bestämmelser, utöka direktivets tillämpningsområde och förstärka vissa bestämmelser för att öka deras effekter.¹⁷

¹⁴ I bilaga 2 redovisar vi exempel på andra EG-direktiv med anknytning till energieffektivisering i bebyggelsen.

¹⁵ Artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG.

¹⁶ Till exempel att medlemsstaterna ska fastställa krav på energiprestanda för nya byggnader och för byggnader som genomgår större ombyggnader.

¹⁷ Europeiska kommissionen, Communication from the Commission, Explanatory Memorandum, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings (recast), SEC (2008) 2820-2821, s. 2 f. Enligt kommissionens förslag ska de nya kraven vara införda i nationell lagstiftning till den 31 december 2010 och vara fullt genomförda i nationell lagstiftning till den 31 januari 2012. Kommissionen redovisar att det har varit förseningar i genomförandet av direktivet men att 22 medlemsstater nu har förklarat att de har genomfört bestämmelserna, vilket kommer att utvärderas av kommissionen. Regeringen bedömde i januari 2009 att förhandlingen av förslaget till omarbetat direktiv kommer att påbörjas i rådet under våren och avslutas under hösten 2009. Se Regeringskansliets faktabromemoria 2008/09:FPM57 Omarbetning av direktivet om byggnaders energiprestanda, Näringsdepartementet 2009-01-09.

2.1.2 Riksdagens mål och lagstiftning

Riksdagen antog 2006 ett nytt delmål för energieffektivisering i bebyggelsen under miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö:¹⁸

Den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler minskar. Minskningen bör vara 20 % till år 2020 och 50 % till år 2050 i förhållande till användningen 1995. Till år 2020 skall beroendet av fossila bränslen för energianvändningen i byggsektorn vara brutet, samtidigt som andelen förnybar energi ökar kontinuerligt.

Parallellt med det nya delmålet för energieffektivisering i bebyggelsen, beslutade riksdagen 2006 lagen om energideklaration för byggnader. Lagens syfte är att främja en effektiv energianvändning och en god inomhusmiljö i byggnader.¹⁹

Bostadsutskottet framhöll vid riksdagsbehandlingen att energideklarationerna skapar drivkrafter att uppfylla målen om en effektiv energianvändning och en god inomhusmiljö. Enligt utskottet borde lagförslaget inte enbart ses som ett sätt att tillgodose kraven på Sverige att genomföra EG-direktivet om byggnaders energiprestanda i svensk lagstiftning. Vidare framhöll utskottet bland annat att en från början positiv inställning till deklarationssystemet från fastighetsägare, nyttjanderättshavare och övriga berörda skulle bli avgörande för om lagens syfte att främja en effektiv energianvändning och en god inomhusmiljö i Sveriges byggnader skulle kunna uppnås.²⁰

2.2 Ansvarsfördelning

2.2.1 Regeringskansliet

Statsrådsberedningen ansvarar inom Regeringskansliet för samordningen av genomförande och tillämpning av EG-lagstiftning. Näringsdepartementet har ansvaret inom Regeringskansliet för genomförande och tillämpning av direktivet om byggnaders energiprestanda och styr Statens energimyndighet. Miljödepartementet ansvarar för styrningen av Boverket och Utrikesdepartementet ansvarar för styrningen av Swedac.

¹⁸ Bet. 2005/06:BoU9, rskr. 2005/06:365. Det nya delmålet ersatte det befintliga delmålet om energianvändning med mera i byggnader.

¹⁹ 1 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader.

²⁰ Bet. 2005/06:BoU9, rskr. 2005/06:365 s. 30 f.

2.2.2 Myndigheter och kommuner

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, för fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen och för boendefrågor. I fråga om energideklARATIONER ansvarar Boverket för att utfärda närmare föreskrifter om upprättande av energideklARATIONER, undantag från deklARATIONSSKYLDIGHETEN, besiktning, innehållet i och hur byggnadernas energiprestanda ska anges i energideklARATIONERNA samt hur dessa ska göras tillgängliga för allmänheten i vissa slags byggnader. Vidare får Boverket meddela närmare föreskrifter om krav på bland annat energiexperternas kompetens. Myndigheten ska också föra ett register över deklARATIONERNA.²¹

Swedac ansvarar i fråga om energideklARATIONER för ackreditering av certifieringsorgan, som i sin tur certifierar att energiexperter har kompetens att upprätta energideklARATIONER. Dessutom ansvarar Swedac för ackreditering av de kontrollorgan som experterna är verksamma i. Vidare utövar Swedac tillsyn över de ackrediterade kontrollorganen och certifieringsorganen.²²

Energimyndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Energimyndigheten har dock inte tilldelats något specifikt ansvar för energideklARATIONERNA, med undantag för att Boverket ska höra Energimyndigheten före meddelande av föreskrifter om bland annat hur byggnadernas energiprestanda ska anges i deklARATIONERNA.²³

Kommunerna²⁴ ska utöva tillsyn över att ägare av större specialbyggnader och byggnader som upplåts med nyttjanderätt (bland annat flerbostadshus) håller intyg om att deklARATIONER upprättats tillgängliga på en väl synlig plats. Denna tillsyn ska säkerställa att energideklARATIONER upprättas för de aktuella byggnaderna. Kommunerna får vid behov meddela förelägganden om att hålla intyg om att deklARATIONER upprättats tillgängliga på en väl synlig plats. Sådana förelägganden får förenas med vite.²⁵

Det finns inte någon tillsyn över att småhusägare upprättar deklARATIONER inför försäljning av deras fastigheter. Vid försäljning av ett småhus har det bedömts att köparens efterfrågan ska vara ett tillräckligt incitament för att upprätta en deklARATIONER.

21 16 § lagen (2006:985) om energideklARATIONER för byggnader, 1 § förordningen (2007:1065) med instruktion för Boverket samt främst 5–9 och 11–12 §§ förordningen (2006:1592) om energideklARATIONER för byggnader.

22 14–18 §§ lagen (1992:1119) om teknisk kontroll. Ackrediteringen innebär en förklaring att ett organ är kompetent att utföra den verksamhet som ackrediteringen avser.

23 1 § förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet, 7 § tredje stycket och 8 § första stycket 2 och andra stycket förordningen (2006:1592) om energideklARATIONER för byggnader.

24 Närmare bestämt de kommunala nämnder som fullgör kommunernas uppgifter inom plan- och byggväsendet.

25 24–25 §§ lagen (2006:985) om energideklARATIONER för byggnader.

2.2.3 Förvaltningsanslag

Boverket är den enda myndighet som har ett särskilt anslag för energideklarationerna; 2005–2008 var anslaget 15 miljoner kronor per år och 2009 var det 9 miljoner kronor. Det fulla anslaget har inte utnyttjats 2005–2008; det har skett ett visst anslagssparande. Orsaken till de högre anslagen före 2009 var att regeringen bedömde att resursbehovet var större under systemets första år. Under dessa år byggde Boverket upp ett register för energideklarationer och genomförde det grundläggande arbetet med föreskrifterna.²⁶

För Swedac är ackrediteringen av de organ som certifierar energiexperter och ackrediteringen av de företag som genomför energideklarationer en ren uppdragsverksamhet som finansieras genom avgifter. Det innebär att Swedac inte erhåller några anslag för arbetet med energideklarationerna. Myndighetens verksamhet rörande energideklarationer ska bära sina egna kostnader.²⁷

²⁶ Boverkets anslag för energideklarationer tilldelas via Energimyndighetens regleringsbrev på grund av att det är Näringsdepartementet som administrerar de statliga anslagen för energifrågor. Intervju Näringsdepartementet 2009-03-20.

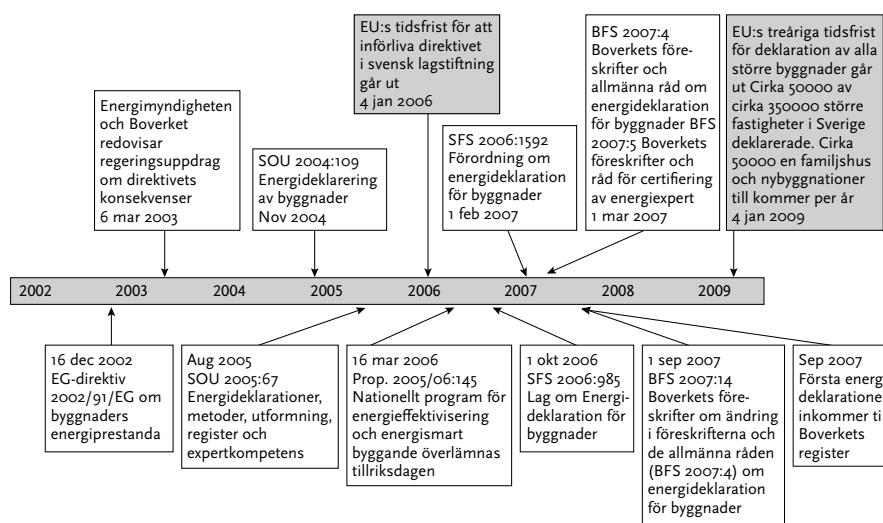
²⁷ Swedac intervju 2009-03-03.

3 Genomförandeprocessen

Den svenska lagstiftningen om energideklarationer bygger på EG-direktivet om byggnaders energiprestanda. Det svenska genomförandet och tillämpningen av EU:s lagstiftning har varit kraftigt försenade. Den utdragna genomförandeprocessen har lett till en initial brist på energiexperter och att få byggnader har energideklarerats i tid. Fastighetsägarnas utgifter för energideklarationerna är dessutom betydande – Boverket har gjort en grov skattning av att de omfattar cirka 700 miljoner kronor per år.

3.1 En långdragen genomförandeprocess

Bild 1: Sveriges genomförande av direktiv 2002/91/EG



Källa: Riksrevisionens sammanställning.

Vid utgången av EU:s tidsfrist för den fulla tillämpningen av direktivet om byggnaders energiprestanda vid årsskiftet 2008/09, hade endast cirka 50 000 av cirka 350 000 byggnader energideklarerats.

Trots att direktivet beslutades inom EU redan i december 2002, har varken direktivet genomförts i svensk lagstiftning eller väsentliga bestämmelser om energideklarationer tillämpats inom tidsfristen. Den långdragna lagstiftningsprocessen har medfört det har varit ont om tid för att bygga upp

ett fungerande system för energideklarationerna och för att deklarerat alla de byggnader som omfattas av bestämmelserna.

I december 2002 beslutade Europaparlamentet och rådet om direktivet om byggnaders energiprestanda. Regeringen gav i april 2002, redan innan direktivet beslutats, Boverket och Energimyndigheten i uppgift att utreda hur direktivet skulle kunna genomföras i Sverige.²⁸

Efter myndigheternas utredning uppdrog regeringen åt en särskild utredare att lämna mer detaljerade förslag på hur direktivet skulle genomföras och tillämpas. Utredningsdirektivet beslutades vid ett regeringssammanträde den 6 november 2003.²⁹ Utredningen om byggnaders energiprestanda hade sitt första sammanträde i februari 2004. Utredningen lämnade ett delbetänkande i november 2004 och ett slutbetänkande i augusti 2005.³⁰

Utifrån utredningens betänkanden lämnade regeringen den 16 mars 2006 en proposition till riksdagen om införandet av energideklarationer i Sverige.³¹ Förutom att propositionen behandlade energideklarationernas förväntade effekter och praktiska införande, kopplade den även ihop energideklarationerna med regeringens övergripande program för energieffektivisering och energismart byggande. Bostadsutskottet tillstyrkte i stort regeringens förslag men med vissa förändringar.³²

Lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader trädde i kraft den 1 oktober 2006, vilket var cirka nio månader efter den tidfrist EU bestämt för genomförandet av direktivet i nationell lagstiftning.³³ Förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader trädde i kraft fyra månader efter lagen, den 1 februari 2007.

Den 1 mars 2007 trädde Boverkets föreskrifter och allmänna råd för certifiering av energiexpert och om energideklaration för byggnader i kraft.³⁴

Efter att Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av energiexperter hade trätt i kraft, påbörjade Swedac arbetet med att akkreditera certifierings- och kontrollorgan.

De första energiexperterna certifierades och de första kontrollorganen akkrediterades i september 2007. Samma månad genomfördes också de första energideklarationerna i Sverige.

28 SOU 2004:109 Energideklarering av byggnader – För effektivare energianvändning s. 46. Uppdraget resulterade i rapporten Regeringsuppdrag om hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda skall genomföras i Sverige, Energimyndigheten och Boverket, dnr 00-02-1325.

29 Direktiv 2003/139 Kommittédirektiv – Genomförande av EG-direktivet om byggnaders energiprestanda.

30 SOU 2004:109 Energideklarering av byggnader – För effektivare energianvändning; SOU 2005:67 Energideklarationer – Metoder, utformning, register och expertkompetens. Dessa utredningars förslag samordnades med förslagen från SOU 2004:78 Byggnadsdeklarationer – Inomhusmiljö och energianvändning.

31 Prop. 2005/06:145 Nationellt program för energieffektivisering och energismart byggande.

32 Bet. 2005/06:BoU9, rskr. 2005/06:365 s. 2.

33 Artikel 15.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG. Senaste dag för ikraftträdande av de nödvändiga nationella bestämmelserna var den 4 januari 2006.

34 Boverkets föreskrifter och allmänna råd för certifiering av energiexpert (BFS 2007:5 CEX 1) och Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2007:4 BED 1) om energideklaration för byggnader. Myndigheten ändrade senare också sina föreskrifter och allmänna råd (BFS 2007:4 BED 1) om energideklaration för byggnader, vilka (BFS 2007:14 BED 2) trädde i kraft den 1 september 2007.

3.2 Bristande tillgång på experter

Den långa genomförandeprocessen och det förhållandevis komplicerade svenska ackrediterings- och certifieringssystemet (se vidare kapitel 6) för energiexperterna ledde till att det i ett inledningsskede uppstod en brist på kvalificerade experter.

Sverige har ett, i jämförelse med andra medlemsstater, komplicerat system för att säkerställa energiexperternas oberoende och kompetens.³⁵ Systemet bygger på att Swedac ackrediterar dels de organisationer som certifierar energiexperter, dels de företag vilka energiexperterna är verksamma i.³⁶ Direktivet uppställer som minimikrav att deklARATIONERNA utförs på ett oberoende sätt av kvalificerade och/eller auktoriserade experter.³⁷ Den svenska lagstiftningen går längre än direktivets krav genom kraven på certifiering och ackreditering.

I augusti 2005 redovisade Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet till kommissionen att det redan då var uppenbart att det i Sverige skulle komma att uppstå en brist på energiexperter under det föreslagna systemets inledande år.³⁸ I december samma år meddelade departementet till kommissionen att Sverige skulle komma att i vart fall delvis utnyttja direktivets möjlighet till förlängning av tillämpningen av vissa bestämmelser med tre år. Som skäl angavs bristen på oberoende experter under systemets inledande år.³⁹

Bristen på energiexperter medförde i förlängningen även att kommunerna hösten 2008 rekommenderades att tills vidare inte utöva aktiv tillsyn över att fastighetsägare fullgjort sin deklARATIONSSKYLDIGHET. Kommunerna rekommenderades också att inte vitesförelägga fastighetsägare som hade beställt en energideklARATION före den 31 december 2008. Rekommendationen lämnades av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i samråd med Näringsdepartementet, Miljödepartementet och Finansdepartementet samt Boverket och Energimyndigheten (se vidare kapitel 6).⁴⁰

Det finns också indikationer på att det fortfarande våren 2009 råder brist på energiexperter i vissa glesbygdskommuner. Till exempel på Gotland finns det i dag endast ett ackrediterat företag.⁴¹

³⁵ Intervju Näringsdepartementet 2009-03-20.

³⁶ Ett företag som har en certifierad expert i en arbetsledande ställning och är ackrediterat kan även använda andra kvalificerade anställda för att göra energideklARATIONER. Det finns inga fasta regler för detta, men Swedac har angett en praxis på att man kan ha mellan 5 och 15 personer arbetande under en certifierad arbetsledare i ett ackrediterat företag.

³⁷ Artikel 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG.

³⁸ Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, rättsenheten, Svar på kommissionens frågor i ärende TREN/D1/KP/ic D (2005) 114824 angående genomförandet av direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda, dnr M2005/4405/R, 2005-08-23.

³⁹ Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, rättsenheten, Underrättelse enligt artikel 15.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda, dnr M2005/6452/R, 2005-12-21.

⁴⁰ Sveriges Kommuner och Landsting, cirkulär 08:62, 2008-09-01.

⁴¹ E-post Swedac 2009-03-16.

3.3 Få byggnader har energideklarerats i tid

Till och med mitten av mars 2009 hade cirka 88 000 byggnader energideklarerats.⁴² Det sammanlagda antalet byggnader som skulle ha energideklarerats till och med den 4 januari 2009 var cirka 350 000. Boverket har beräknat att ett så kallat normalläge inträder under 2010. Då kommer samtliga byggnader som inte utbjuds till försäljning att ha deklarerats.⁴³

Fastighetsägarna har haft kort tid för att låta upprätta deklareringsuppgifter. Från den tidpunkt då den första energideklarationen kunde upprättas, har de haft ett år och tre månader på sig att deklarerera alla sina byggnader.⁴⁴

3.4 Utgifter för fastighetsägarna

En grov skattning av Boverket visar att fastighetsägarnas utgifter för att upprätta energideklareringsuppgifter uppgår till cirka 700 miljoner kronor per år.⁴⁵ Skattningen bygger på att 350 000 kommersiella och offentliga byggnader ska energideklarerars under en tioårsperiod och att i genomsnitt 50 000 egna hem och nya byggnader ska deklarerars per år.

Snittpriset för att upprätta en energideklaration är följande för olika byggnadstyper enligt Boverket:⁴⁶

- Flerbostadshus: 7 000–15 000 kronor
- Lokalbyggnader: 10 000–20 000 kronor
- Småhus: 4 000–6 000 kronor

För att systemet med energideklareringsuppgifter ska vara effektivt krävs det att utgifterna för att upprätta energideklareringsuppgifterna samt fastighetsägarnas investeringar täcks av de energibesparingar som investeringarna leder till.

Utgiften för att upprätta en energideklaration är avdragsgill vid inkomsttaxeringen, vanligtvis som en försäljningsutgift för privatbostadsfastighet och som en löpande driftskostnad för näringsfastighet.⁴⁷ Den effektiva skattesatsen för kapitalvinst på privatbostad är 22 procent.⁴⁸ Inkomstskatten är 26,3 procent för aktieföretag, stiftelser, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och livförsäkringsföretag.⁴⁹ För fysiska personer med näringsfastighet, hänförs denna till inkomst av näringsverksamhet och läggs ihop med eventuell inkomst av tjänst till förvärvsinkomst. Förvärvsinkomsten beskattas, förenklat uttryckt, med kommunal inkomstskatt och eventuellt med statlig inkomstskatt.⁵⁰

42 E-post från Boverket 2009-03-27.

43 Intervju Boverket 2009-02-20.

44 Intervju Boverket 2009-02-20, Swedac 2009-03-03.

45 350 000 kommersiella och offentliga byggnader x 13 000 kr i snittpris för deklareringsuppgifter/fördelat på 10 år + 50 000 egna hem och nybyggnationer per år x 5 000 kr i snittpris för deklareringsuppgifterna = 450 000 000 kr + 250 000 000 kr = 700 000 000 kr/år.

E-post Boverket 2009-03-27.

46 E-post från Boverket 2009-03-27.

47 <http://www.skatteverket.se/skatter/energideklaration.4.69ef368911e1304a62580002052.html>. 2009-04-27.

48 65 kap. 7 § och 45 kap. 33 § inkomstskattelagen (1999:1229). Skattesatsen är 30 procent och den skattepliktiga delen av vinsten är 22/30.

49 Jfr 65 kap. 14 § inkomstskattelagen (1999:1229) till och med den 30 juni 2009, därefter 65 kap. 10 § samma lag.

50 1 kap. 5 § inkomstskattelagen (1999:1229). Den totala förvärvsinkomsten utgör summan av överskott i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet minskad med allmänna avdrag. Det återstående beloppet utgör i princip den taxerade förvärvsinkomsten. Från den taxerade förvärvsinkomsten görs bland annat grundavdrag. Det återstående beloppet är den beskattningsbara förvärvsinkomsten.

3.4.1 Priser i andra europeiska länder

I Storbritannien är det uppskattade priset för en energideklaration av ett småhus cirka 100 brittiska pund (cirka 1 250 kronor).⁵¹

I Finland anger Miljöministeriet att priset för en energideklaration uppgår till mellan 50 och 700 euro (cirka 560–7 850 kronor).⁵²

I Danmark har det enligt Energistyrelsen fastställts en övre beloppsgräns för småhus. Under vissa förutsättningar kan beloppen sänkas. För övriga byggnader råder fri prissättning. Priset ska överenskommas mellan experten och fastighetsägaren.⁵³ De danska energideklarationerna (energimärkning) är giltiga i fem år.⁵⁴ Från och med den 1 januari 2009 är den övre gränsen för de danska avgifterna:

- 5 319 danska kronor, inklusive moms, för en byggnad understigande 100 m² (cirka 8 000 kronor).
- 5 851 danska kronor, inklusive moms, för en byggnad på 100–199 m² (cirka 8 800 kronor).
- 6 382 danska kronor, inklusive moms, för en byggnad på 200–299 m² (cirka 9 600 kronor).

3.5 Energibesparingspotential

Energieffektiviseringsutredningen framhåller att det finns stor potential för energieffektivisering i befintliga byggnader. Utredningen bedömer att den lönsamma effektiviseringspotentialen är cirka 13 TWh fjärrvärme och bränslen respektive cirka 11 TWh el i slutlig energi till 2016.⁵⁵

Regeringen anger i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi att systemet med energideklarationer är ett långsiktigt verkande styrmedel, samt att en energideklaration som utförts i enlighet med gällande regler innehåller rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda. Det finns möjligheter i det enskilda fallet för fastighetsägaren att spara pengar genom att genomföra åtgärderna i deklARATIONEN. Detta sker enligt regeringen inte alltid i den takt som är önskvärd ur ett energieffektiviseringsperspektiv. Regeringen menar att det finns en mängd orsaker till att fastighetsägare inte vidtar kostnadseffektiva åtgärder för energieffektivisering. Det kan röra sig om till exempel informationsbrist, kapitalbrist, uppfattad brist på incitament att vidta åtgärderna eller andra verkliga eller uppfattade hinder.⁵⁶

51 http://www.direct.gov.uk/en/HomeAndCommunity/BuyingAndSellingYourHome/Homeinformation/packs/Energyperformancecertificates/DG_177137, 2009-04-23. Kursdatum 2009-04-23.

52 <http://www.environment.fi/default.asp?contentid=179130&lan=SV>, 2009-04-23. Kursdatum 2009-04-23.

53 <http://www.ens.dk/sw49379.asp>, 2009-04-23. Kursdatum 2009-04-23.

54 <http://www.ens.dk/sw13867.asp>, 2009-03-23. Kursdatum 2009-04-23.

55 Prop. 2008/09:163 s. 129.

56 Prop. 2008/09:163 s. 125 f.

4 Besiktningar och åtgärdsförslag

Syftet med energideklarationerna är att främja energieffektiviseringar. Där energieffektiviseringar är möjliga ska byggnaden först besiktigas, och där-
efter ska rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder lämnas.

Data från Boverkets register för energideklarationer visar att två tredjedelar av alla deklarerationer har föregåtts av besiktning och att bara hälften av alla deklarerationer innehåller åtgärdsförslag. Detta kan ha flera förklaringar.

Cirka en tredjedel av alla deklarerationer har antingen föregåtts av besiktning men innehåller inga åtgärdsförslag eller har inte föregåtts av besiktning men innehåller ändå åtgärdsförslag. Nyttan av denna tredjedel av deklarerationerna kan ifrågasättas.

Det finns starka indikationer på att problemen med besiktningar och åtgärdsförslag är orsakade av otydligheter i den svenska lagstiftningen.

4.1 Utfallet av energideklarationerna

Energideklarationens kostnad och nytta för fastighetsägaren påverkas av om energiexperten har besiktigat byggnaden och lämnat åtgärdsförslag. Tidsåtgången för att upprätta en deklareration påverkas av om besiktning genomförs, vilket även får genomslag på priset för deklarerationen. Fastighetsägarens nytta av deklarerationen ligger i att denne får förslag på kostnadseffektiva energibesparingsåtgärder.

Riksrevisionen har bearbetat data från Boverket om de deklarerationer som har registrerats till och med mitten av mars 2009. Bearbetningarna redovisas främst i diagram i detta avsnitt. Diagrammen redovisar av översiktsskäl inte andelarna för byggnadskategorierna en- och tvåbostadshus, flerbostadshus samt lokal- och specialbyggnader. Dessa andelar redovisas, i förekommande fall, i löpande text.⁵⁷

De registeruppgifter som levererats av Boverket är inte helt tillförlitliga. De kan i viss utsträckning innehålla dubletter av energideklarerationer.⁵⁸ Informationen i sig kan också i viss utsträckning vara osäker. Det kan bero på att energiexperterna har fyllt i deklarerationerna på fel sätt, till exempel genom att de har lämnat åtgärdsförslag i bilagor som inte har förts in i Boverkets

⁵⁷ Data har erhållits från Boverket 2009-03-27. De avser uppgifter i de deklarerationer som registrerats till och med 2009-03-12.

⁵⁸ Detta på grund av att de första 2 500 deklarerationerna som registrerades inte innehöll uppgifter om byggnads-ID. Boverket ansåg vid den tidpunkten att Lantmäteriets pris för dessa uppgifter var för högt. Dessa byggnader kan för närvarande inte identifieras i registret men Boverket kommer enligt uppgift att korrigera felet manuellt. E-post Boverket 2009-04-24.

register eller att de inte angett om besiktning genomförts eller ej. Det senare problemet medför bland annat att totalsumman deklarerationer i diagrammen skiljer sig åt.⁵⁹

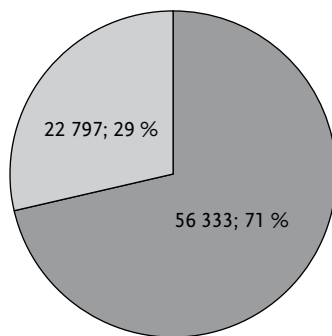
4.1.1 *Två tredjedelar av deklarerade byggnader har besiktigats*

Riksrevisionens bearbetning av data från Boverket visar att drygt två tredjedelar (71 procent) av de deklarerade byggnaderna har besiktigats inför upprättandet av energideklaration. Andelen besiktigade byggnader är lägst för flerbostadshusen (69 procent). Den är dock i nivå med andelarna besiktigade en- och tvåbostadshus samt lokal- och specialbyggnader (70 respektive 75 procent).

I de fall byggnaden inte har besiktigats kan det vara en indikation på att energiexperten utifrån grundläggande uppgifter bedömt byggnaden som så energieffektiv att rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder inte är möjliga. Det kan också vara en indikation på att besiktning inte har skett, för att hålla nere priset på deklARATIONEN. Bilden nedan visar antal och andel av samtliga deklarerationer där byggnaderna har besiktigats respektive inte besiktigats.

Bild 2: Antal energideklarerationer där besiktning genomförts eller ej

- Antal energideklarerationer där besiktning skett
- Antal energideklarerationer där besiktning inte skett



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Boverket.

⁵⁹ Telefonintervju Boverket 2009-03-31; e-post Boverket 2009-03-31.

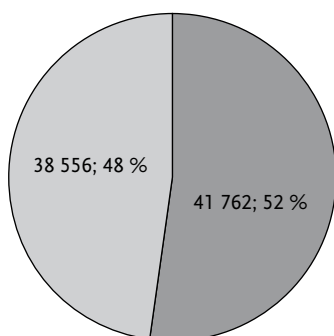
4.1.2 Endast hälften av energideklarationerna innehåller åtgärdsförslag

Det främsta syftet med energideklarationerna är att främja fastighetsägarnas investeringar i energieffektiviserande åtgärder. I deklarationerna ska det om möjligt lämnas rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder (även kallade åtgärdsförslag). En stor andel, 48 procent, av alla deklarationer innehåller dock inte några rekommendationer om åtgärder. Det kan betyda att en stor del av det deklarerade byggnadsbeståndet redan är maximalt energieffektivt. En annan förklaring kan vara att en för liten andel byggnader har besiktigats (se avsnitt 4.1.1).

Även andelen deklarationer med åtgärdsförslag är mycket jämn mellan de olika byggnadskategorierna. Den är lägst för en- och tvåbostadshus (50 procent) och något högre för flerbostadshus (53 procent) respektive lokal- och specialbyggnader (52 procent). Bilden nedan visar antal och andel av de registrerade deklarationerna som innehåller åtgärdsförslag.

Bild 3: Antal energideklarationer där åtgärdsförslag lämnats eller ej

- Antal energideklarationer med åtgärdsförslag
- Antal energideklarationer utan åtgärdsförslag



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Boverket.

4.1.3 Nyttan av en tredjedel av deklarationerna kan ifrågasättas

En ytterligare bearbetning av deklarationernas innehåll indikerar att dagens energideklarationssystem har betydande effektivitetsproblem. Innebörden av regelverket är att en byggnad ska besiktigas om energiexperten bedömer att det behövs för att upprätta en energideklaration. Om deklarationen ska innehålla rekommendationer om åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda, ska byggnaden dock först besiktigas.⁶⁰

⁶⁰ 8 § första stycket lagen (2006:985) om energideklarationer samt 6 § första stycket förordningen (2006:1592) om energideklarationer.

Riksrevisionen har bearbetat data över deklARATIONER med och utan rekommendationer om energieffektiviserande åtgärder, respektive deklARATIONER med och utan föregående besiktning av byggnaderna.

Bearbetningen visar att i 25 procent av deklARATIONERNA har byggnaderna besiktigats utan att åtgärdsförslag lämnats. Denna kategori kan indikera att byggnaderna redan är energieffektiva men att de ändå har besiktigats, trots att det troligtvis inte har behövts. Ett annat skäl till besiktning kan vara att experten bedömt det som nödvändigt att kontrollera fastighetsägarens uppgifter om byggnadens energiprestanda.

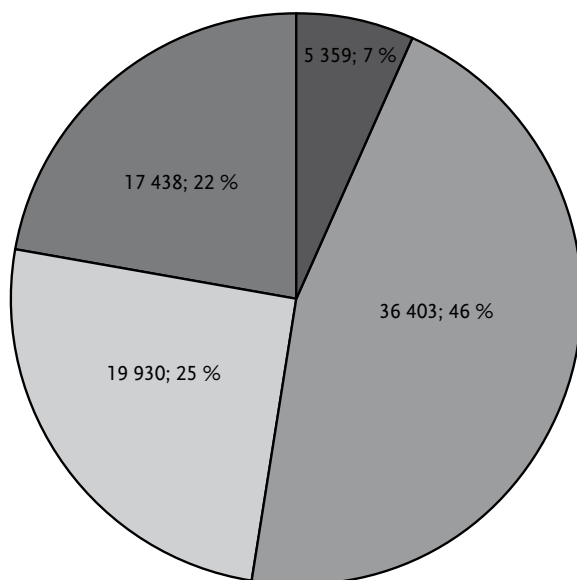
I 7 procent av deklARATIONERNA har rekommendationer om energieffektiviserande åtgärder lämnats utan att byggnaden först har besiktigats. Sådana deklARATIONER strider direkt mot lagstiftningen.

I båda fallen, vilka sammanlagt uppgår till 32 procent av deklARATIONERNA, kan fastighetsägarnas nytta av de genomförda deklARATIONERNA i förhållande till det pris som de har betalat för deklARATIONEN ifrågasättas.

Bilden nedan visar de fyra aktuella kategorierna av deklARATIONER.

Bild 4: Antal energideklARATIONER där åtgärdsförslag lämnats eller ej

- Antal energideklARATIONER med besiktning och med åtgärdsförslag
- Antal energideklARATIONER med besiktning och utan åtgärdsförslag
- Antal energideklARATIONER utan besiktning och utan åtgärdsförslag
- Antal energideklARATIONER utan besiktning och med åtgärdsförslag



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Boverket

4.2 Otydligheter i lagstiftningen

4.2.1 Otydligt vad besiktning innebär och vad som avgör besiktningsfrågan

När energideklarationerna infördes utgick regeringen från att ett stort ansvar för besiktningens omfattning och kvalitet skulle läggas på de oberoende experterna.⁶¹ Frågorna om vad som faktiskt utgör en besiktning och vad det är som avgör om en byggnad behöver besiktigas för att en deklARATION ska kunna upprättas, medför dock betydande problem för energiexperterna och fastighetsägarna.⁶² Problemen beror främst på att lagstiftningen (lagen, förordningen och Boverkets föreskrifter om energideklARATIONER)⁶³ och dess förarbeten är otydliga och delvis motstridiga. I bilaga 3 redogör vi närmare för otydligheterna i lagstiftningen om energideklARATIONER och dess förarbeten.

Otydligheterna är huvudsakligen följande:

- Det är oklart om vad som avgör om en byggnad ska besiktigas.
- Det är också oklart om besiktning alltid måste ske på plats eller om och i så fall när den kan ske från annan plats än där byggnaden är belägen.
- Det är dessutom oklart om regeringens bemyndigande till Boverket att meddela föreskrifter avser både omfattningen och formen för besiktning.

Mer detaljerat utgörs otydligheterna i huvudsak av följande:

- Enligt lagen ska byggnadens ägare se till att byggnaden besiktigas, om det behövs för att en deklARATION ska kunna upprättas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om besiktning.⁶⁴
- Regeringens lagförslag utgick från att en byggnad ska besiktigas på det sätt som behövs för att en deklARATION ska kunna upprättas. Regeringen förefaller därmed utgå från att besiktning ska vara obligatorisk. Samtidigt framhåller regeringen i propositionen att en besiktning på plats inte alltid är nödvändig.⁶⁵ Det är dock otydligt om regeringen med uttrycket "besiktning på plats" avser förtydliga att besiktning är något som alltid sker på plats, att besiktning kan ske i någon annan form eller att besiktning över huvud taget inte alltid krävs.
- Otydligheterna i bostadsutskottets betänkande består främst i att utskottet anger att regeringens förslag till lagtext om besiktning riskerar att leda till missförstånd om att experten inte kan upprätta en deklARATION utan att göra en besiktning på plats. Samtidigt framhåller utskottet att det inte avser att förändra innebörden i sak av regeringens förslag till

⁶¹ Prop. 2005/06:145 s. 77.

⁶² Se till exempel Swedac, skrivelse till ackrediterade kontrollorgan inom området energideklARATIONER av byggnader, 2009-03-18, beteckning 09-733-69.

⁶³ Se till exempel Boverket, Förtydligande angående besiktning 2009-04-02. Jämför Swedac, skrivelse till ackrediterade kontrollorgan inom området energideklARATIONER av byggnader, 2009-03-18, beteckning 09-733-69, s. 1.

⁶⁴ 8 § lagen (2006:985) om energideklARATIONER.

⁶⁵ Prop. 2005/06:145 s. 77.

bestämmelse om besiktning. Dessutom anger utskottet att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har ett relativt stort utrymme att reglera ”omfattningen av och formen för en besiktning”.⁶⁶ Det sistnämnda skulle kunna tolkas som att utskottet utvidgar begreppet besiktning till att omfatta även granskning som inte sker på plats. En alternativ tolkning är att utskottet ändå menar att en besiktning är något som per definition alltid sker på plats.

- Förordningen anger att om en energideklaration ska innehålla rekommendationer om åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda, ska deklARATIONEN föregås av en besiktning. Förordningen reglerar inte frågan om besiktning närmare, utan bemyndigar i stället Boverket att meddela föreskrifter om hur omfattande en besiktning behöver vara. Boverket får även meddela de ytterligare föreskrifter som behövs om besiktningen av befintliga byggnader.⁶⁷ Om begreppet besiktning ska tolkas som att den kan ske på annan plats än den där byggnaden är belägen (jämför bostadsutskottets diskussion ovan), bemyndigar förordningen Boverket att meddela föreskrifter även om formen för besiktning. Detta ställer ytterligare krav på precisering av innebörden av begreppet besiktning i Boverkets föreskrifter. Begreppet ”besiktning” avser i ett flertal andra lagar en granskning på plats av till exempel en byggnad.⁶⁸ Om begreppet besiktning skulle tillämpas på samma sätt som i andra lagar skulle bemyndigandet i detta fall innebära en rätt att föreskriva exempelvis hur detaljerad en granskning på plats behöver vara.
- Boverkets föreskrifter reglerar enligt ordalydelsen besiktningens omfattning. Föreskrifterna reglerar två olika slags besiktningar; dels besiktning enligt förordningen, dels besiktning i övrigt.⁶⁹ Omfattningen av besiktning enligt förordningen ska anpassas till i vilken mån besiktningen kan leda till rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder utan negativa konsekvenser för bland annat inomhusmiljön. Myndigheten förtydligar inte vad besiktning i övrigt avser. Både formen för och omfattningen av en sådan besiktning är oklar.
- I anslutning till Boverkets föreskrifter lämnar myndigheten ett allmänt råd, vilket huvudsakligen avser att i bedömningen av kostnadseffektivitet bör även kostnaden för besiktningen vägas in. Dessutom lämnar Boverket rådet att i de fall energiexperten bedömer att det inte finns kostnadseffektiva åtgärder i den omfattningen att det är motiverat med besiktning, kan experten i stället ge generella råd om effektivisering.

⁶⁶ Bet. 2005/06:BoU9 s. 31 f.

⁶⁷ 6 § förordningen (2006:1592) om energideklarationer.

⁶⁸ Se till exempel 23 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) samt 18 kap. 8 § och 30–40 §§ fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

⁶⁹ 4 § första och andra styckena Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för byggnader (BFS 2007:4 BED 1).

Boverket anger i april 2009 att regelverket kan vara svårt att tyda, att tillämpningen av bestämmelserna inte alltid följs och att en del registrerade energideklarationer inte följer regelverket.⁷⁰ Boverket och Swedac uppger också att en besiktning bör ske i så gott som alla fall. Detta om inte annat för att kontrollera att fastighetsägarnas uppgifter om byggnadens energianvändning är korrekta.⁷¹ Båda myndigheterna anser också att lagstiftningen behöver tillämpas på ett mer stramt sätt, så att byggnader besiktigas i fler fall.

Boverket har ännu inte ändrat myndighetens föreskrifter eller allmänna råd. Tills vidare hänvisar Boverket i stället dels till en skrivelse från Swedac till de ackrediterade kontrollorganen, dels till ett förtydligande den 2 april 2009 på myndighetens hemsida.⁷² Boverket har också tillsammans med Swedac tillsatt en utredning om hur Boverket kan ge riktlinjer för besiktning vid energideklaration. Enligt Boverket kan utredningen, som beräknas bli klar i juni 2009, leda till förändringar av Boverkets föreskrifter eller allmänna råd.⁷³

Det finns såväl fastighetsägare som energiexperter som utnyttjar otydligheterna. Vissa fastighetsägare ställer redan vid upphandlingen krav på hur deklARATIONERNA ska upprättas. De experter som går med på att inte utföra en besiktning kan då erbjuda ett lägre pris, vilket innebär en konkurrensfördel. Det finns även energiexperter som erbjuder deklARATIONER utan besiktning.⁷⁴

4.2.2 Otydligt när experterna måste lämna åtgärdsförslag

Enligt EG-direktivet ska deklARATIONERNA åtföljas av rekommendationer för hur energiprestanda kan förbättras kostnadseffektivt.⁷⁵ Lagen om energideklARATIONER utgår från att sådana rekommendationer ska lämnas om en byggnads energiprestanda kan förbättras med beaktande av en god inomhusmiljö.⁷⁶ Rekommendationerna, eller åtgärdsförslagen, är en central del för att kunna uppnå syftet med energideklARATIONERNA. Om inga rekommendationer lämnas och inga åtgärder genomförs är energideklARATIONERNA enbart behäftade med kostnader för fastighetsägarna och samhället.⁷⁷

Riksrevisionens bearbetning av data från Boverket (se avsnitt 4.1.2. ovan) visar att 48 procent av samtliga energideklARATIONER inte innehåller några åtgärdsförslag. Det kan finnas flera förklaringar till detta, exempelvis att det är de mest energieffektiva byggnaderna som redan har deklarerats, att

⁷⁰ Boverkets hemsida 2009-04-02: <http://www.boverket.se/Bygga--forvalta/Energideklaration/Aktuellt/Aktuellt1/>.

⁷¹ Termen besiktning avser här den allmänt vedertagna betydelsen av besiktning, nämligen att den avser en granskning på plats. Intervju Boverket 2009-02-20; intervju Swedac 2009-03-03.

⁷² Boverkets hemsida 2009-04-02: <http://www.boverket.se/Bygga--forvalta/Energideklaration/Aktuellt/Aktuellt1/>.

⁷³ E-post från Boverket 2009-04-24.

⁷⁴ Jfr Swedac, Ang. kravet om oberoende, dnr 08-161-69, 2008-01-22; Swedac, Kontrollorganets oberoende, dnr 08-2105-69, 2008-06-05; Swedac, Beträffande kraven på ett kontrollorgan för energideklARATIONER, dnr 08-2105-69, 2008-06-17; Swedac, Krav på kontrollorgan, dnr 09-733-69, 2009-03-18.

⁷⁵ Artikel 7.2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG.

⁷⁶ 9 § första stycket 4 lagen (2006:985) om energideklARATIONER för byggnader.

⁷⁷ Jfr Regeringsuppdrag om hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda skall genomföras i Sverige, Energimyndigheten/Boverket, 2003-03-06, dnr 00-02-1325.

besiktningarna inte håller tillräckligt hög kvalitet eller att det finns skillnader i experternas bedömningar av vad som utgör kostnadseffektiva åtgärder. Det kan också råda osäkerhet hos experterna om i vilka situationer de ska lämna rekommendationer.⁷⁸

En annan bidragande orsak till det låga antalet rekommendationer kan vara utformningen av Boverkets register för deklARATIONERNA. Energiexperterna kan göra separata beräkningar för möjliga energibesparingar, men sådana beräkningar kan inte bifogas vid registreringen av deklARATIONERNA i registret.⁷⁹

Det finns också indikationer i registret på att vissa rekommendationer används slentrianmässigt. Exempel på sådana rekommendationer är att ta upp en ventil, använda snålspolande toaletter eller att sänka inomhus-temperaturen med en grad.⁸⁰

Varken Boverket eller Swedac har hittills analyserat orsakerna till det låga antalet deklARATIONER med rekommendationer, eller analyserat rekommendationernas kvalitet.⁸¹

78 Intervju Swedac 2009-03-03.

79 Intervju Swedac 2009-03-03.

80 Intervju Swedac 2009-03-03.

81 Intervju Boverket 2009-02-20.

5 Styrning och uppföljning

Riksdagen har beslutat om ett övergripande och långsiktigt mål för energieffektivisering i byggnadsbeståndet: Den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet ska minska med 20 procent till 2020 och 50 procent till 2050.⁸² Regeringen har inte formulerat närmare hur energideklarationerna ska bidra till uppfyllelsen av detta mål.

Ett flertal myndigheter och departement har avgränsade ansvarsområden inom energideklarationssystemet. Detta medför en risk för att systemövergripande problem faller mellan stolarna. Energideklarationerna har hittills inte uttryckligen samordnats med andra statliga styrmedel för att öka energieffektiviseringen i det befintliga byggnadsbeståndet. I energi-propositionen våren 2009 föreslår regeringen dock samordning mellan energideklarationerna, en föreslagen webbaserad rådgivningsportal och det föreslagna ROT-avdraget.

Det har hittills inte gjorts någon återkommande uppföljning av vilka energieffektiviseringar som genomförs efter att energideklarationer har upprättats. Registret för energideklarationer har svagheter som försvårar uppföljning. Ingen statlig aktör följer fastighetsägarnas utgifter för att upprätta energideklarationer. Regeringen har dock gett Boverket i uppdrag att under 2009 utvärdera hur de administrativa rutiner som införts i systemet med energideklarationer fungerar utifrån fastighetsägares och brukares perspektiv.

5.1 Otydliga mål

Det av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö har ett delmål om att den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet ska minska med 20 procent till 2020 och 50 procent till 2050 i förhållande till användningen 1995.⁸³ Detta är det övergripande målet för energieffektiviseringen i det svenska byggnadsbeståndet. Ett styrmedel för att uppnå detta övergripande mål är energideklarationer.

⁸² Bet. 2005/06:BoU9, rskr. 2005/06:365.

⁸³ Bet. 2005/06:BoU9, rskr. 2005/06:365.

Regeringen har inte brutit ned det av riksdagen uppställda målet för energieffektivisering i byggnadsbeståndet till uppföljningsbara mål för energideklarationerna. Det saknas mål för hur stor del av energieffektiviseringen som energideklarationerna ska bidra till att uppnå.

I Boverkets instruktion anges att myndigheten ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.⁸⁴

Boverkets regleringsbrev för 2007–2009 innehåller dock inte några mål för energideklarationerna som uttryckligen anknyter till riksdagens övergripande miljö kvalitetsmål för området. Inte heller Swedacs eller Energi myndighetens regleringsbrev för samma period innehåller några sådana mål.

5.2 Bristande systemöversikt och styrning

5.2.1 Uppdelat ansvar

Ett flertal myndigheter och departement har avgränsade ansvarsområden inom energideklarationssystemet. Uppdelningen av ansvaret på flera aktörer kan ha bidragit till att systemproblem inte har uppmärksammats.

Näringsdepartementet ansvarar för energifrågor inom Regeringskansliet och Miljödepartementet styr Boverket. De berörda myndigheterna ansvarar också för avgränsade delar av systemet med energideklarationer. Boverket har ansvar för att utforma föreskrifter och föra ett register för deklARATIONERNA. Swedac har ansvar för att säkerställa experternas oberoende och kunskapsnivå.⁸⁵ När Boverket överväger föreskrifter om hur en byggnads energiprestanda ska anges i energideklarationerna, ska Energimyndigheten först yttra sig. Energimyndigheten är den myndighet som har övergripande ansvar för energifrågor.

Regeringen har inte gett någon myndighet ett övergripande ansvar för systemet med energideklarationer. Detta kan bland annat ha bidragit till att ingen myndighet har uppmärksammat att certifierings- och ackrediterings-systemet, som Swedac ansvarar för, inte verkar säkerställa kvaliteten på innehållet i deklARATIONERNA. Det sistnämnda framgår vid en bearbetning av data från Boverkets register över energideklarationer. Det finns således en risk för att systemövergripande problem faller mellan stolarna med dagens organisation.

⁸⁴ 4 § tredje stycket förordningen (2007:1065) med instruktion för Boverket.

⁸⁵ 10 § andra stycket 1a) förordningen (2006:1592) om energideklarationer, med hänvisning till 14 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

5.2.2 *Ingen samordning med andra styrmedel*

Energideklarationerna saknar i dag koppling till vilka statliga bidrag och skattelättnader som finns att tillgå om fastighetsägarna genomför olika åtgärdsförslag. De stöd och subventioner fastighetsägarna kan få för att genomföra energieffektiviserande åtgärder redovisas enbart i allmänna informationsbroschyrer från Boverket och Energimyndigheten.⁸⁶

En fastighetsägare kan också få information om energiförbättrande åtgärder från de kommunala energirådgivarna som får bidrag av staten genom Energimyndigheten. Ramanslaget 2008 för denna verksamhet var 106 miljoner kronor. Anslaget får inte användas för besiktningens verksamhet eller delaktighet vid upprättandet av energideklarationer.⁸⁷

Regeringen har i propositionen *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi* föreslagit att en samlad informations- och rådgivningsportal inrättas för att främja ett ökat genomförande av åtgärderna i energideklarationer för byggnader. Regeringen föreslår att portalen införs under perioden 2010–2014.⁸⁸ Regeringen har också aviserat att det ska införas ett system med skattereduktion för utgifter för arbete i form av reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad (ROT-arbete). Småhusägare som vill genomföra energieffektiviseringsåtgärder ska enligt förslaget få skattereduktion för utgifter för arbete vid till exempel tilläggsisolering och byte till energieffektiva fönster.⁸⁹

5.3 Bristande uppföljning

5.3.1 *Uppföljningen av effekter*

Vid införandet av energideklarationerna gjorde Boverket två begränsade undersökningar av fastighetsägarnas kunskaper och attityder rörande lagstiftningen. I undersökningarna frågade myndigheten även om fastighetsägarnas avsikter att genomföra förbättringsåtgärder. Regeringen har också gett Boverket i uppdrag att under 2009 utvärdera hur de administrativa rutiner som införts i systemet med energideklarationer fungerar utifrån fastighetsägares och brukares perspektiv.⁹⁰

Ingen statlig aktör har dock regelbundet följt upp och analyserat vilka investeringar som kommer till stånd efter att energideklarationer har genomförts och deras energibesparande effekter.

⁸⁶ Intervju Boverket 2009-02-20.

⁸⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2008 för Statens energimyndighet, 2008-11-13; 2 § fjärde stycket förordningen (1997:1322) om bidrag till kommunal energi- och klimatrådgivning.

⁸⁸ Prop. 2008/09:163 s. 124.

⁸⁹ Prop. 2008/09:163 s. 126. Skattereduktionen gäller ROT-arbete som utförts från och med den 8 december 2008 och riktas till den som har det egentliga underhållsansvaret för sin bostad. I linje med detta avses med ROT-arbete reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av småhus, ägarlägenhet eller bostadsrätt som ägs respektive innehas av den som ansöker om eller begär skattereduktion. Hyresrätter omfattas därmed inte av reformen.

⁹⁰ Markör Marknad och Kommunikation, oktober 2006, Nollmätning "Lagen om energideklaration" samt, november 2007, Uppföljning "Lagen om energideklarationer".

REGISTRET FÖR ENERGIDEKLARATIONER

Registret för energideklarationer får användas för bland annat

- framtagande av statistik
- uppföljning och utvärdering av energianvändningen och inomhusmiljön i bebyggelsen samt
- tillsyn.⁹¹

Bostadsutskottet har i ett av riksdagen godkänt betänkande framhållit att registret över energideklarationer kan få stor betydelse inom bland annat områdena ovan. Utskottet har också betonat registrets betydelse för att följa upp miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.⁹²

En svaghet med Boverkets register är dock att det inte går att få fram användbara grupperingar av rekommenderade åtgärdsförslag. Detta försämrar registrets användbarhet för uppföljning. I systemet finns det bara en mycket grov kategorisering av åtgärdsförslagen i tre kategorier.

Denna grova kategorisering innebär att det kan bli svårt att till exempel följa upp om en viss sorts åtgärdsförslag, till exempel bergvärme eller värmepump, får särskilt stort genomslag hos fastighetsägarna.

5.3.2 Uppföljningen av utgifterna

Ingen statlig aktör följer fastighetsägarnas utgifter för att upprätta energideklarationer. En grov skattning av Boverket visar dock att fastighetsägarnas utgifter för att upprätta energideklarationer uppgår till cirka 700 miljoner kronor per år.⁹³

5.4 Uppdrag och utredningar

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att under 2009 utvärdera hur de administrativa rutiner som införts i systemet med energideklarationer fungerar utifrån fastighetsägares och brukares perspektiv. Boverket ska vid behov, i samråd med Statens energimyndighet, föreslå förbättringar och vidareutveckling av rutiner och underlag för energideklarationerna. Om Boverket ser behov av författningsändringar ska myndigheten också lämna förslag på sådana. Boverket ska även följa upp hur energideklarationerna uppfattas av olika fastighetsägare och i vilken utsträckning de anser sig ha fått ny kunskap om möjliga energiåtgärder samt om de har genomfört eller planerar att genomföra de åtgärder som föreslagits i energideklarationerna. Boverket

⁹¹ 18 § lagen (2006:985) om energideklarationer.

⁹² Bet. 2005/06:BoU9, rskr. 2005/06:365 s. 38 f.

⁹³ E-post Boverket 2009-03-27.

ska även följa upp hur boende i flerbostadshus uppfattar energideklarationen och om det har ökat deras kunskap om byggnadens energianvändning, radon och ventilation.⁹⁴

Regeringen tillsatte i september 2008 även en särskild utredare för att göra en fördjupad prövning av Boverkets verksamhet. Utredaren ska bland annat belysa behovet av att förändra Boverkets verksamhet när det gäller inriktning, mål och prioriteringar. Vidare ska utredaren belysa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar, liksom eventuella behov av förändringar i Boverkets ansvar och regeringens styrning av verksamheten. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2009.⁹⁵

Det är oklart om regeringen kommer att låta göra en oberoende översyn av energideklarationssystemet. Energieffektiviseringsutredningen föreslog att en oberoende utvärdering av systemet med energideklarationer ska genomföras senast 2010. Regeringen redovisar inte i energipropositionen 2009 om den kommer att följa utredningens förslag.⁹⁶

94 Boverkets regleringsbrev för 2009 avsnitt 3 uppdrag 12, 2008-12-18.

95 Direktiv 2008:107 Fördjupad prövning av Boverkets verksamhet.

96 SOU 2008:110, prop. 2008/09:163 s. 123.

6 Kontroll och tillsyn

Diagrammen i kapitel 4 indikerar att det svenska systemet med certifiering av experter och ackreditering av företag inte säkerställer deklARATIONERNAS kvalitet. Ingen myndighet genomför systematiska kontroller av innehållet i energideklARATIONERNA.

Enligt direktivet ska deklARATIONERNA upprättas på ett oberoende sätt. Det finns indikationer på brister i vissa experters oberoende gentemot fastighetsägare. Det finns också indikationer på att vissa experter säljer andra produkter som en del av deklARATIONSUPPRÄTTANDET.

Vid årsskiftet 2008/09 hade 240 kommuner av 290 anmält ansvariga personer som fått behörighet till Boverkets energideklARATIONERREGISTER. Det är oklart vilken statlig aktör som har ansvar för att stödja kommunerna i deras tillsyn.

Sveriges Kommuner och Landsting har med regeringens goda minne uppmanat kommunerna i ett cirkulär att de under en övergångsperiod inte ska förelägga fastighetsägare vite för att de inte har låtit upprätta energideklARATIONER. Detta under förutsättning att det råder brist på experter och att fastighetsägaren har beställt en energideklARATION av en certifierad energiprimer. Cirkuläret anger ingen tidsgräns för fristen och inte heller vad som utgör brist på experter.

6.1 Kvalitetssäkring av deklARATIONERNA

Det finns indikationer på att det svenska systemet med ackreditering av företag och certifiering av enskilda experter inte säkerställer deklARATIONERNAS kvalitet (se kapitel 4).

Enligt direktivet om byggnaders energiprestanda ska medlemsstaterna se till att byggnader energideklARATIONERAS på ett oberoende sätt av kvalificerade och/eller auktoriserade experter.⁹⁷

Ett gemensamt tillvägagångssätt, genomfört av kvalificerade och/eller auktoriserade experter, vars oberoende garanteras på grundval av objektiva kriterier, ska bidra till att medlemsstaterna får gemensamma spelregler i fråga om deras insatser för att spara energi i byggnadssektorn och ska för-

⁹⁷ Artikel 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/92/EG. I kommissionens förslag till ett omarbetat direktiv anges att medlemsstaterna ska säkerställa att upprättande av bland annat energideklARATIONER utförs på ett oberoende sätt av kvalificerade och auktoriserade experter. Auktorisationen av experter föreslås ske baserat på experternas kompetens och oberoende. Communication from the Commission, Explanatory Memorandum, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings (recast), SEC (2008) 2820-2821, art. 16. I direktivets engelska text används termen "accredited", vilken korresponderar med termen "auktorisera" i direktivets svenska text. Regeringen använde termen "auktorisera" i inledningen av propositionens diskussion om utformningen av det svenska systemet med oberoende experter, se prop. 2005/06:145 s. 87. Däremot använder Regeringskansliet en annan term, ackrediterade, i faktagromemoria 2008/09:FPM57 s. 3 i redogörelsen för kommissionens förslag till ny lydelse av direktivet.

bättra insynen för presumtiva köpare och användare i fråga om energiprestanda på EG:s fastighetsmarknad.⁹⁸

6.1.1 *Kontroller av deklARATIONERNA*

Ingen myndighet gör systematiska översikter av innehållet i ett större urval av energideklARATIONER. Swedac gör dock begränsade stickprov av deklARATIONERNA i sina granskningar av företagens rutiner, vid den årliga kontrollen av deras ackreditering.⁹⁹

Ingen myndighet följer heller prissättningen på energideklARATIONERNA. Swedac uppger dock att priset för en deklARATION kan variera i stor utsträckning, framför allt för större fastighetsbestånd. Myndigheterna anser sig inte behöva följa marknadens prissättning mer ingående då fri konkurrens råder. Priset kan dock vara en indikator på hur mycket tid som lagts ned på att upprätta en deklARATION och i förlängningen dess kvalitet.

6.1.2 *EXPERTERNAS OBEROENDE*

Direktivet utgår från att deklARATIONERNA ska upprättas på ett oberoende sätt av kvalificerade och/eller auktoriserade experter.¹⁰⁰ Den svenska lagstiftningen utgår från att experternas oberoende ska gälla i förhållande till uppdragsgivaren (fastighetsägaren).¹⁰¹

Direktivet specificerar inte hur medlemsstaterna ska säkerställa att experterna utför deklARATIONERNA på ett oberoende sätt eller deras kvalifikationer. Sverige har infört ett system med en certifiering av de enskilda experterna och en ackreditering av de företag inom vilka experterna är verksamma. Ackrediteringen ska säkerställa experternas oberoende genom att kontrollera att företaget är oberoende från enheter som har hand om ett fastighetsbestånds skötsel och underhåll. Certifieringen av de enskilda experterna ska säkerställa deras kunskapsnivå.¹⁰²

Swedac har dock uppmärksammat problem med experternas oberoende. Myndigheten har under 2008–2009 bedömt det som nödvändigt att skicka ut fyra brev till de ackrediterade företagen om kraven på oberoende. I breven anger Swedac att vissa energiexperter har anpassat sig till fastighetsägares krav på att ingen besiktning ska genomföras och att enbart förutbestämda rekommendationer får lämnas. Om ett företag anpassar sig till dessa krav anser Swedac att det inte är förenligt med bestämmelserna om experternas oberoende. Detta ska kunna leda till att företagets ackreditering återkallas av Swedac.¹⁰³

⁹⁸ Preamble 10 Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG.

⁹⁹ Intervjuer: Boverket 2009-02-22; Swedac 2009-03-03; Näringsdepartementet 2009-03-20; Miljödepartementet 2009-03-20. E-post från Swedac 2009-03-16.

¹⁰⁰ Artikel 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG.

¹⁰¹ Se till exempel prop. 2006/06:145 s. 88. Jfr även 10 § förordningen (2006:1592) om energideklARATIONER för byggnader.

¹⁰² För en mer utförlig beskrivning av ackrediterings- och certifieringsförfarandena se bilaga 4.

¹⁰³ Swedac, Ang. kravet om oberoende, dnr 08-161-69, 2008-01-22; Swedac, Kontrollorganets oberoende, dnr 08-2105-69, 2008-06-05; Swedac, Beträffande kraven på ett kontrollorgan för energideklARATIONER, dnr 08-2105-69, 2008-06-17; Swedac, Krav på kontrollorgan, dnr 09-733-69, 2009-03-18.

Ett annat problem med experternas oberoende är att vissa ackrediterade företag kan lämna åtgärdsförslag som gynnar försäljningen av egna produkter.¹⁰⁴ Flera större konsultfirmor som upprättar energideklarationer erbjuder också projektering av ombyggnader där energibesparande åtgärder ingår. Det finns även exempel på avtal om utförande av energideklarationer där kontrollföretaget ska erhålla viss del av energibesparingen.¹⁰⁵

Ingen expert har hittills mist sin certifiering. Swedac har hittills inte heller återkallat någon ackreditering.¹⁰⁶

KONSULTERNAS INVESTERING

Det krävs en viss investering av en konsult som vill bli ackrediterad och certifierad för att utföra energideklarationer.

Swedacs pris för en ackreditering är cirka 30 000 kronor per år. Priset varierar dock med företagets storlek.¹⁰⁷ I mars 2009 fanns det 338 ackrediterade företag.¹⁰⁸

Priset för en certifiering är cirka 5 000 kronor och den gäller i fem år. Enligt Swedac fanns det 739 certifierade experter i mars 2009.¹⁰⁹

Ett företag som har en certifierad expert i en arbetsledande ställning och är ackrediterat kan även använda andra kvalificerade anställda för att göra energideklarationer. Det finns inga fasta regler för detta men Swedac har angett en praxis på att man kan ha mellan 5 och 15 personer arbetande under en certifierad arbetsledare i ett ackrediterat företag.¹¹⁰

6.2 Tillsyn av om deklARATION upprättats

6.2.1 Byggnader med nyttjanderätter samt specialbyggnader

Kommunerna har tillsynsansvar för att intyg om upprättad energideklARATION sätts upp i byggnader med nyttjanderätter samt i större specialbyggnader.

Vid årsskiftet 2008/09 hade enbart 240 kommuner av 290 anmält ansvariga personer till Boverkets register för energideklarationer.¹¹¹

Det är oklart vilken statlig aktör som ska stödja kommunerna i deras tillsyn och se till att den är likriktad över hela landet. Enligt Boverket har inte myndigheten något formellt ansvar för detta, även om den i praktiken bedriver stödjande verksamhet gentemot kommunerna. Myndigheten anger i stället att det troligtvis är länsstyrelserna som har den formella stödjande

104 Swedac, enheten för anläggningar och installationer, minnesanteckningar 2008-10-10 från möte med teknisk kommitté för energideklarationer för byggnader 2008-09-18.

105 Swedac, Till ackrediterade kontrollorgan inom området för energideklARATION av byggnader, 2008-01-22, beteckning 08-161-69.

106 E-post Swedac 2009-03-16.

107 Swedac bedömer att priset kommer att sjunka på sikt, beroende på att Swedac anställer personer med lämplig teknisk kompetens. I dag använder myndigheten konsulter för de tekniska bedömningarna. Utgifterna för de konsulterna återfaktureras till företagen. Intervju Swedac 2009-03-03.

108 E-post Swedac 2009-03-16.

109 E-post Swedac 2009-03-16.

110 Intervju Swedac 2009-03-03.

111 Boverkets årsredovisning 2008, s. 107.

uppgiften då de har ett generellt ansvar för att stödja kommunerna i deras tillsyn av plan- och bygglagens bestämmelser.¹¹² Näringsdepartementet anger dock att det inte finns någon sådan koppling mellan plan- och bygglagen och lagen om energideklARATIONER, vilket innebär att länsstyrelserna inte skulle ha denna uppgift.¹¹³

Boverket uppmärksammade under 2008 att tidsfristen för att upprätta energideklARATIONER i samtliga byggnader inte skulle hållas. Myndigheten förde därför diskussioner med Näringsdepartementet, Miljödepartementet, Finansdepartementet, Energimyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting. Samtalen resulterade i att Sveriges Kommuner och Landsting skickade ut ett cirkulär till kommunerna. I cirkuläret föreslås att kommunerna under en övergångsperiod inte ska förelägga fastighetsägare vite för att de inte har låtit upprätta energideklARATIONER. Detta under förutsättning att det råder brist på experter och att fastighetsägaren har beställt en energideklARATION av en certifierad energiexpert. Cirkuläret anger ingen tidsgräns för fristen och inte heller vad som utgör brist på experter. Cirkulärets formuleringar om kommunernas handläggning av tillsynen återges i bilaga 5.¹¹⁴

Samtidigt framhåller Boverket att det är viktigt att kommunerna tar sin tillsyn över energideklARATIONERNA på allvar. Boverkets tidigare erfarenheter från obligatorisk ventilationskontroll (OVK) visar att det kan finnas stora brister i kommunernas tillsyn.¹¹⁵

6.2.2 En- och tvåfamiljshus

Det finns ingen tillsyn av energideklARATIONER för en- och tvåfamiljshus. Marknadskrafterna ska i stället vara tillräckliga incitament för att en energideklARATION ska genomföras. Säljare av småhus har skyldighet att upprätta en deklARATION vid försäljning. Om ingen deklARATION har upprättats kan köparen låta upprätta en på säljarens bekostnad. Köparna av en villa förutsätts självmant efterfråga en energideklARATION, antingen för att de annars själva måste låta upprätta en deklARATION eller för att de inte kan avgöra fastighetens driftskostnader.

Det förekommer att säljare och köpare kommer överens om att en deklARATION inte krävs och avtalar om att köparen avstår från möjligheten att upprätta en deklARATION i efterhand på säljarens bekostnad.¹¹⁶

¹¹² Intervju Boverket 2009-02-20.

¹¹³ Intervju Näringsdepartementet 2009-03-20.

¹¹⁴ Sveriges Kommuner och Landsting, cirkulär 08:62, 2008-09-01.

¹¹⁵ Intervju Boverket 2009-02-20.

¹¹⁶ Intervju Swedac 2009-03-03.

7 Slutsatser och rekommendationer

Målet med direktivet om byggnaders energiprestanda och den svenska lagstiftningen om energideklarationer är att främja en förbättring av byggnaders energiprestanda. Samtidigt ska hänsyn tas till utomhusklimat, lokala förhållanden samt till krav på inomhusklimat och kostnadseffektivitet.

Riksdagen antog 2006 ett nytt mål för energieffektivisering i bebyggelsen: Den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler ska minska. Minskningen bör vara 20 procent till 2020 och 50 procent till 2050.

Energieffektiviseringsutredningen anger att energianvändningen i bostäder och lokaler utgör en tredjedel av Sveriges slutliga energianvändning. Den framhåller vidare att det finns en stor potential för energieffektiviseringar i befintliga byggnader, cirka 13 TWh fjärrvärme och bränslen respektive cirka 11 TWh el i slutlig energi till 2016. Enligt utredningen finns det också indikationer på att endast i genomsnitt cirka 15 procent av de för fastighetsägarna lönsamma åtgärderna faktiskt genomförs.¹¹⁷

Energideklarationen är ett styrmedel som ska främja en minskning av byggnaders energianvändning. Om det behövs för att upprätta energideklarationen ska byggnaden först besiktigas av en oberoende expert. I de fall byggnaden har energibesparingspotential ska experten sedan lämna förslag på kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder. Genom att få sådana förslag ska fastighetsägaren bli mer benägen att genomföra dessa investeringar.

För vissa byggnadskategorier, till exempel flerbostadshus, ska energideklarationen hållas tillgänglig för allmänheten på en väl synlig plats i byggnaden. Att hyresgästerna blir informerade om byggnadens energianvändning i förhållande till liknande byggnader ska få dem att ställa krav på fastighetsägaren att genomföra möjliga energieffektiviseringar.

Riksrevisionen har granskat om regeringen och ansvariga myndigheter har gett goda förutsättningar för att systemet med energideklarationer ska kunna främja energieffektiviseringar. Riksrevisionen har även bedömt om myndigheternas tillämpning av regelverket styr mot de övergripande målen på området.

¹¹⁷ Prop. 2008/09:163 s.119, 129, 165, jfr SOU 2008:110 s. 154.

Riksrevisionens granskning visar att regeringen och ansvariga myndigheter inte har gett tillräckligt goda förutsättningar för att syftet med energideklarationerna ska uppnås. Väsentliga problem med myndigheternas tillämpning av lagstiftningen har också framkommit i granskningen.

7.1 Regeringen och myndigheterna har inte gett goda förutsättningar för att uppnå syftet med lagstiftningen om energideklarationer

FÅ RÅD FÖR PENGARNA

Det främsta syftet med energideklarationerna är att främja fastighetsägarnas investeringar i energieffektiviserande åtgärder. En stor andel, 48 procent, av alla deklARATIONER innehåller dock inte några rekommendationer om åtgärder. Det är alltså få råd som fastighetsägarna får för sina pengar.

I 25 procent av deklARATIONERNA har byggnaderna dessutom besiktigats utan att åtgärdsförslag har lämnats. Och i 7 procent av deklARATIONERNA har rekommendationer om energieffektiviserande åtgärder lämnats utan att byggnaden har besiktigats. Den senare gruppen av deklARATIONER ska inte få finnas enligt lagstiftningen. I båda dessa fall, vilka sammanlagt uppgår till 32 procent av deklARATIONERNA, kan fastighetsägarnas nytta av deklARATIONERNA i förhållande till det pris som de har betalat för dem ifrågasättas.

FÖRSENINGAR I GENOMFÖRANDE OCH TILLÄMPNING

Den svenska lagstiftningen om energideklARATIONER bygger på EG-direktivet om byggnaders energiprestanda. Det svenska genomförandet av direktivet och tillämpningen av regelverket är kraftigt försenat. Den långdragna lagstiftningsprocessen har medfört att det har varit ont om tid för att bygga upp ett system för energideklARATIONERNA och för att deklARERA alla de byggnader som omfattas av bestämmelserna. Dessutom uppskattar Boverket att fastighetsägarnas utgifter för energideklARATIONERNA är betydande – cirka 700 miljoner kronor per år.

Förseningarna i direktivets genomförande har lett till att otydligheter i regelverket inte har uppmärksammats och åtgärdats. Otydligheterna har medfört problem med tillämpningen, till exempel att få deklARATIONER innehåller rekommendationer. Att sådana problem inte uppmärksammas i tid kan få konsekvensen att tillämpningen inte styr mot de övergripande målen på området. Detta kan i sin tur leda till att systemets effektivitet och legitimitet försämras.

OTYDLIGHETER KRING BESIKTNING OCH REKOMMENDATIONER

I dag finns det oklarheter i den svenska lagstiftningen om såväl besiktningens begreppet som när en byggnad behöver besiktigas. Det är också oklart när energiexperterna ska lämna åtgärdsförslag. Oklarheterna avser såväl lagen och förordningen som Boverkets föreskrifter om energideklarationer.

Frågan om byggnaderna ska besiktigas eller inte påverkar både deklARATIONERNAS kvalitet och priset för att upprätta en deklARATION. Å ena sidan kan en besiktning vara nödvändig för att en energiexpert ska kunna kontrollera fastighetsägarens uppgifter om byggnadens energiförbrukning och för att kunna bedöma vilka specifika åtgärdsförslag som är kostnadseffektiva. Å andra sidan kan en deklARATION med besiktning antas vara dyrare än en deklARATION utan besiktning.

Drygt två tredjedelar av deklARATIONERNA har föregåtts av besiktning, och endast hälften innehåller åtgärdsförslag.

För en tredjedel av deklARATIONERNA kan fastighetsägarnas nytta ifrågasättas. Denna kategori består främst av deklARATIONER där byggnaden har besiktigats men ingen rekommendation har lämnats. I vissa fall kan detta vara motiverat, om experten behöver kontrollera fastighetsägarens inlämnade uppgifter om byggnadens energiprestanda. Men om dessa uppgifter inte behöver kontrolleras har fastighetsägaren betalat mer än nödvändigt för att upprätta deklARATIONEN. Den består också till en mindre del av deklARATIONER där ingen besiktning genomförts men rekommendationer ändå har lämnats, vilket direkt strider mot regelverket.

De problem som uppstått till följd av otydligheterna i lagstiftningen har varit kända under en längre tid. Trots det har varken regeringen eller Boverket agerat för att förtydliga regelverket.

REGERINGENS STYRNING ÄR INTE KOPPLAD TILL DE ÖVERGRIPANDE MÅLEN

Riksdagen har beslutat om övergripande mål för energieffektiviseringen i byggnadsbeståndet. Regeringen har inte brutit ned riksdagens övergripande mål för energieffektivisering i byggnader till uppföljningsbara delmål för energideklARATIONERNA. Det saknas mål för hur stor del av energieffektiviseringen som energideklARATIONERNA ska bidra till att uppnå.

Avsaknaden av uppföljningsbara delmål från regeringen försämrar möjligheten att följa om energideklARATIONERNA bidrar till uppfyllelsen av riksdagens övergripande mål på området.

BRISTANDE ANSVARSFÖRDELNING

Regeringen har inte gett någon myndighet det övergripande ansvaret för systemet med energideklarationer. Ett flertal myndigheter och departement har avgränsade ansvarsområden inom energideklarationssystemet. De i huvudsak ansvariga departementen och myndigheterna är Näringsdepartementet, Miljödepartementet, Boverket, Swedac och Energimyndigheten.

Den splittrade ansvarsfördelningen kan bland annat ha bidragit till att ingen myndighet har uppmärksammat att certifierings- och ackrediteringssystemet, som Swedac ansvarar för, inte säkerställer kvaliteten på innehållet i deklARATIONERNA. Detta framgår vid en bearbetning av data från Boverkets register. Det finns således en risk för att systemövergripande problem faller mellan stolarna med dagens organisation.

Ytterligare exempel på problem som det krävs tydlig styrning och samordning för att lösa är otydligheterna i regelverket samt vissa experters brist på oberoende.

Det är oklart vilken myndighet som har ansvar för att stödja kommunerna i deras tillsyn. Enligt Boverket har inte myndigheten något formellt ansvar för detta, även om den i praktiken bedriver viss stödande verksamhet. Myndigheten anger i stället att det troligtvis är länsstyrelserna som har den formella stödande uppgiften då de har ett generellt ansvar för att stödja kommunerna i deras tillsyn av plan- och bygglagens bestämmelser. Näringsdepartementet anger att länsstyrelserna inte har denna uppgift. Eftersom ingen myndighet är formellt ansvarig för att stödja kommunernas tillsyn, kan detta stöd nedprioriteras av Boverket på eget bevåg. Enligt Riksrevisionen finns det då en risk för att tillsynen även blir nedprioriterad av kommunerna och att det uppstår omotiverade skillnader i tillsynsnivåer.

ENERGIDEKLARATIONSSYSTEMET ÖVERLAPPAR ANDRA STYRMEDEL

Energideklarationerna har hittills inte samordnats med andra statliga styrmedel för att öka energieffektiviseringen i det befintliga byggnadsbeståndet.

En fastighetsägare kan också få information om energiförbättrande åtgärder för sin byggnad från kommunala energirådgivare. Den kommunala rådgivningen bekostas delvis med statliga medel; ramanslaget för denna verksamhet i Energimyndighetens regleringsbrev för 2008 var 106 miljoner kronor. Energideklarationerna saknar i dag dessutom direkt koppling till vilka statliga bidrag och skattelättnader som fastighetsägarna kan beviljas om de genomför olika energieffektiviserande åtgärder. Samordningsbristerna mellan energideklarationerna och andra statliga styrmedel kan medföra suboptimering av de samlade statliga insatserna.

I energipropositionen våren 2009 föreslår regeringen dock samordning mellan energideklarationerna, en föreslagen webbaserad rådgivningsportal och det föreslagna ROT-avdraget.

CERTIFIERINGS- OCH ACKREDITERINGSSYSTEMET UPPFYLLER INTE SITT SYFTE

Sverige har ett, i jämförelse med andra medlemsstater inom EU, komplicerat system för att säkerställa energiexperternas oberoende och kompetens. Systemet bygger på att Swedac ackrediterar certifieringsorgan för experter och de kontrollorgan vilka experterna är verksamma i.

Den svenska lagstiftningen går längre än direktivets minimikrav genom kraven på certifiering och ackreditering. Direktivet ställer bara krav på att deklARATIONERNA ska utföras på ett oberoende sätt av kvalificerade och/eller auktoriserade experter.

Riksrevisionens bearbetning av data från Boverket indikerar att det, trots kraven på certifiering och ackreditering, finns problem med deklARATIONERNAS kvalitet. Ingen myndighet genomför systematiska kontroller av innehållet i energideklARATIONERNA. Det finns även indikationer på brister i vissa experters oberoende gentemot fastighetsägarna och på att vissa experter säljer andra produkter som en del av deklARATIONSUPPRÄTTANDET.

Ingen expert har hittills mist sin certifiering. Swedac har hittills inte heller återkallat någon ackreditering.

Systemet med certifiering och ackreditering har inget eget syfte, utan finns till för att säkerställa kvaliteten på energideklARATIONERNA och experternas oberoende. Det finns indikationer på att systemet i dess nuvarande form inte säkerställer deklARATIONERNAS kvalitet.

7.2 Väsentliga problem i myndigheternas tillämpning av lagstiftningen om energideklARATIONER

BRISTANDE UPPFÖLJNING

Det sker ingen återkommande uppföljning av energideklARATIONERNAS innehåll och systemets funktionssätt. Det har bidragit till att varken regeringen eller någon myndighet har överblick av hur systemet med energideklARATIONER har utvecklats. Regeringen saknar därmed information för att analysera energideklARATIONERNAS nytta.

Registret för energideklARATIONER har svagheter som försvårar uppföljning av vilka åtgärdsförslag som lämnas. Boverket har vid sin registerhantering inte heller uppmärksammat att cirka 7 procent av deklARATIONERNA strider

mot gällande lagstiftning. Det sker ingen regelbunden uppföljning av vilka investeringar som kommer till stånd efter att en energideklaration har genomförts. Ingen statlig aktör följer heller fastighetsägarnas utgifter för att upprätta energideklarationer och deras utgifter för att genomföra de energibesparande investeringarna.

Avsaknaden av återkommande uppföljning och utvärdering av fastighetsägarnas utgifter för att upprätta energideklarationer och för att genomföra energibesparande investeringar, samt vilka besparingar som investeringarna lett till, omöjliggör en utvärdering av energideklarationernas nuvarande och framtida effektivitet. Utan denna information går det inte att följa om energideklarationerna bidrar till att uppfylla riksdagens övergripande mål.

KOMMUNERNA HAR UPPMANATS ATT INTE UTÖVA TILLSYN

Sveriges Kommuner och Landsting har med regeringens goda minne uppmanat kommunerna i ett cirkulär att de under en övergångsperiod inte ska förelägga fastighetsägare vite för att de inte har låtit upprätta energideklarationer. Detta under förutsättning att det råder brist på experter och att fastighetsägaren har beställt en energideklaration av en certifierad energiexpert. Cirkuläret anger ingen tidsgräns för fristen och inte heller vad som utgör brist på experter.

Att lagen inte kan följas har orsakats av regeringens långa genomförandeprocess och av att den har infört ett nationellt system som i vissa delar går längre än vad EU kräver. Detta har i sin tur lett till att det uppstod en brist på experter.

Regeringen har alltså medverkat till att Sveriges Kommuner och Landsting uppmanar kommunerna att inte följa den lag som riksdagen beslutat. Detta kan undergräva systemets legitimitet.

7.3 Planerad förändring av EG-direktivet

Det finns förslag från kommissionen om att direktivet om byggnaders energiprestanda ska omarbetas. Förhandlingarna planeras till hösten 2009.

Att direktivet ska omförhandlas borde dock inte hindra regeringen och myndigheterna från att börja följa upp och utvärdera energideklarationernas nuvarande funktionssätt och effekter. Sådan uppföljning och utvärdering kan underlätta det svenska genomförandet och tillämpningen av det omförhandlade direktivet. Informationen kan även utgöra ett underlag i förhandlingarna om förändringar av direktivet.

7.4 Riksrevisionens rekommendationer

7.4.1 *Rekommendationer till regeringen*

- Se till att EG-direktiv genomförs i tid. Förseningar i genomförandet kan medföra att regelverket tillämpas på ett förhastat och ogenomtänkt sätt. Detta kan leda till bristande legitimitet och effektivitet i tillämpningen.
- Förtydliga och förenkla regelverket i alla led (lagen, förordningen och föreskrifterna) så att de blir inbördes konsekventa.
- Formulera uppföljningsbara delmål för energideklarationerna utifrån riksdagens mål för energieffektivisering i bebyggelsen och förtydliga ansvarsfördelningen på området. Peka ut en centralt ansvarig myndighet för energideklarationerna. Ge den myndigheten i uppgift att stödja kommunernas tillsyn så att den blir likformig över hela landet.
- Se till att energideklarationerna samordnas med andra insatser, till exempel olika stöd och statligt finansierade kommunala energi- och klimatrådgivare.
- Säkerställ deklARATIONERNAS kvalitet och experternas oberoende. Ge även den centralt ansvariga myndigheten i uppdrag att regelbundet följa upp deklARATIONERNAS kvalitet och hur mycket besparingar de leder till, samt fastighetsägarnas utgifter för energideklARATIONER och investeringar. Använd de befintliga medel som finns för uppföljning av energianvändning.

7.4.2 *Rekommendationer till Boverket*

- Förtydliga föreskrifterna och de allmänna råden vad avser besiktning och åtgärdsförslag.
- Se till att registret för energideklARATIONER kan användas för att få uppgifter och underlag för uppföljning och utvärdering av energideklARATIONERNAS effekter på energianvändning. Följ upp vilka rekommendationer som får genomslag hos fastighetsägarna.

Käll- och litteraturförteckning

EG-lagstiftning

Direktiv

Rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/32/EG av den 6 juli 2005 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energi-användande produkter och om ändring av rådets direktiv 92/42/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 96/57/EG och 2000/55/EG.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG.

Svensk lagstiftning

Förvaltningsprocesslag (1971:291).

Fastighetstaxeringslag (1979:1152).

Lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Inkomstskattelagen (1999:1229).

Lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader.

Förordningen (1997:1322) om bidrag till kommunal energi- och klimatrådgivning.

Förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader.

Förordningen (2007:1065) med instruktion för Boverket.
Förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet.
Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2007:4 BED 1) om energideklaration för byggnader.
Boverkets föreskrifter och allmänna råd för certifiering av energiexpert (BFS 2007:5 CEX 1).
Boverkets föreskrifter (2007:14 BED 2) om ändring i föreskrifterna och de allmänna råden (BFS 2007:4) om energideklaration för byggnader.

Förarbeten

Utskottsbetänkanden

Betänkande 2005/06:BoU9, riksdags skrivelse 2005/06:365
Nationellt program för energieffektivisering och energismart byggande.

Regeringens propositioner

Proposition 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten.*
Proposition 2005/06:145 *Nationellt program för energieffektivisering och energismart byggande.*
Proposition 2008/09:161 *Ändring i lagen (2006:985) om energideklarationer – tredimensionella fastigheter i byggnadskomplex med gemensamma uppvärmningssystem.*
Proposition 2008/09:163 *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi.*

Faktapromemoria

Regeringskansliet, Näringsdepartementet, faktapromemoria 2008/09:FPM57
Omarbetning av direktivet om byggnaders energiprestanda.

Övrigt skriftligt material

Boverkets årsredovisningar avseende verksamhetsåren 2006–2008.
Boverket (2009) *Förtydligande angående besiktning*, 2009-04-02.
Boverket och Statens energimyndighet (2002) *Regeringsuppdrag om hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda ska genomföras i Sverige*, dnr 00-02-1325.

Bernitz, U. och Kjellgren, A. (2007), *Europarättens grunder*, Tredje upplagan, Norstedts juridik.

Direktiv 2003:139 *Genomförande av EG-direktivet om byggnaders energiprestanda*.

Direktiv 2008:107 *Fördjupad prövning av Boverkets verksamhet*.

Europeiska kommissionen (2008), *Communication from the Commission, Explanatory Memorandum, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings (recast)*, SEC (2008) 2820–2821.

Markör Marknad och Kommunikation (2006), *Nollmätning "Lagen om energideklaration"*.

Markör Marknad och Kommunikation (2007), *Uppföljning "Lagen om energideklarationer"*.

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, rättsenheten (2005), *Svar på kommissionens frågor i ärende TREN/D1/KP/ic D (2005) 114824 angående genomförandet av direktiv 2002/91/EG om byggnaders energiprestanda, 2005-08-23, dnr M2005/4405/R*.

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, rättsenheten (2005), *Underrättelse enligt artikel 15.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EC av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda, dnr M2005/6452/R, 2005-12-21*.

Nationalencyklopedin, angående begreppet "besiktning".

Regleringsbrev för Boverket för budgetåret 2009, 2008-12-18.

Regleringsbrev för Statens energimyndighet för budgetåret 2008, 2008-11-13.

Skatteverket, *Förfarandehandledning i fastighetstaxering*, SKV 287 utgåva 1.

SOU 2004:109 *Energideklarering av byggnader – För effektivare energianvändning*.

SOU 2005:67 *Energideklarationer – Metoder, utformning, register och expertkompetens*.

SOU 2008:110 *Vägen till ett energieffektivare Sverige*.

Strömberg, H. och Lundell, B. (2008), *Allmän förvaltningsrätt*, 24 uppl.

Sveriges Kommuner och Landsting, cirkulär 08:62, 2008-09-01, *Energideklarationer och kommunens tillsynsansvar*.

Statens energimyndighets årsredovisningar avseende verksamhetsåren 2006–2008.

Swedacs årsredovisningar avseende verksamhetsåren 2006–2008

Swedac (2008), *Angående kravet om oberoende*, dnr 08-161-69, 2008-01-22.

Swedac (2008), *Kontrollorganets oberoende*, dnr 08-2105-69, 2008-06-05.
Swedac (2008), *Beträffande kraven på ett kontrollorgan för energideklarationer*, dnr 08-2105-69, 2008-06-17.
Swedac (2009), *Krav på kontrollorgan*, 09-733-69.
Swedac, enheten för anläggningar och installationer (2008), *Minnesanteckningar möte teknisk kommitté energideklarationer för byggnader 2008-10-10*, 2008-09-18.
Swedac, enheten för anläggningar och installationer (2008), *Minnesanteckningar möte teknisk kommitté energideklarationer för byggnader*, 2008-12-04.

E-post

E-post från Swedac 2009-03-16.
E-post från Boverket 2009-03-27.
E-post från Boverket 2009-03-31.
E-post från Boverket 2009-04-24.

Internet

Boverkets hemsida 2008-12-08.
Boverkets hemsida 2009-04-02.
EUR-Lex Celex 72002Lo091.
Energistyrelsens hemsida (Danmark), 2009-04-23.
Miljöministeriets hemsida (Finland), 2009-04-23.
Directgov.uk (Storbritannien), 2009-04-23.
Skatteverkets hemsida 2009-04-27.

Intervjuer

Intervju Boverket 2009-02-20.
Intervju Swedac 2009-03-03.
Intervju Miljödepartementet 2009-03-20.
Intervju Näringsdepartementet 2009-03-20.
Telefonintervju Boverket 2009-03-31.

Bilaga 1 Vilka byggnader ska energideklareras?

Utdrag från Boverkets hemsida 2008-12-08.

Införandet av energideklarationer är nu i uppstarten och beräknas träda ikraft fullt ut under årsskiftet 2008/09. Nedan följer en beskrivning av vilka byggnader som berörs och när dessa ska energideklareras.

- *Specialbyggnader* över 1000 kvm, som t ex simhallar, bibliotek, skolor, vårdbyggnader ska ha en energideklaration till *årsskiftet 2008/09*. Det framgår av taxeringsbeviset om byggnaden är en specialbyggnad. I fastighetstaxeringslagen finns en lista över vilka byggnader som är specialbyggnader, på webben hittar man informationen på en webbsida från Rättsnätet.
- *Byggnader med nyttjanderätt*, så som t ex hyresrätter, bostadsrätter och lokaler som hyrs ut ska ha en energideklaration till *årsskiftet 2008/09*. Under denna kategori finns även en- och tvåbostadshus som hyrs ut eller upplåts med bostadsrätt. När det gäller bostadsrätter är det bostadsrättsföreningen som ska se till att det finns en energideklaration.
- *Byggnader som säljs* ska energideklareras från och med *1 jan 2009*, om de inte redan har en godkänd energideklaration. Till exempel villor som säljs efter det datumet berörs.
- *Nya byggnader* ska energideklareras från och med *1 jan 2009* (2 år efter bruktagandet, dock inte senare än 2 år efter slutbevis). Om bygganmälan gjorts före 1 jan 2009 behöver byggnaden inte energideklareras på grund av att det är en nybyggnad. Däremot kan byggnaden vara tvungen att deklarerars för att den hyrs ut eller är en specialbyggnad.

En energideklaration är giltig i tio år.

Undantag

Följande typer av byggnader är undantagna från skyldigheten att energideklarerar. Dock gäller att om byggnaden har ett i huvudsak eldrivet luftkonditioneringssystem med nominell kyleffekt större än 12 kW så skall systemet, efter 2008-12-31, besiktigas minst vart tionde år.

- Byggnader som i huvudsak används till andakt eller religiös verksamhet.
- Industrianläggningar och verkstäder
- Fritidshus med högst två bostäder
- Tillfälliga byggnader som avses att användas i högst två år
- Ekonomibyggnader inom skogs- och jordbruksnäring
- Fristående byggnader mindre än 50 kvm
- Hemliga byggnader
- Byggnader som är byggnadsminnen eller är särskilt värdefulla (enl. PBL 3:12) om åtgärdsförslag inte kan lämnas.

- Hus med nyttjanderätt där:
 1. Upplåtelsen är tillfällig eller en liten del av byggnaden
 2. Sker mellan företag i samma koncern
 3. Sker genom arrende och byggnaden inte används som bostad åt arrendatorn.

- En och tvåbostadshus med nyttjanderätt om upplåtelsen sker:
 1. På grund av ägarens arbete eller studier på annan ort, utlandsvistelse, sjukdom med mera.
 2. Genom testamente.
 3. Till närstående eller dylikt.

- Vid försäljning av byggnad:
 1. Mellan företag inom samma koncern.
 2. Expropriation eller inlösen.
 3. Konkursbo eller exekutivt förfarande.
 4. Närstående eller dylikt.

Bilaga 2 EG-lagstiftning med anknytning till energiaspekter i bebyggelsen

Rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/32/EG av den 6 juli 2005 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energianvändande produkter och om ändring av rådets direktiv 92/42/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 96/57/EG och 2000/55/EG.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG.

Bilaga 3 Otydligheter i lagstiftningen

I denna bilaga redogör vi mer utförligt för otydligheterna rörande besiktning och rekommendationer i svensk lagstiftning och förarbeten.

Lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader

8 § Innan en energideklaration upprättas för en befintlig byggnad skall byggnadens ägare se till att byggnaden besiktigas, om det behövs för att en deklaration skall kunna upprättas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om besiktning.

9 § I en energideklaration skall det anges

1. en uppgift om byggnadens energiprestanda,
2. om obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystemet har utförts i byggnaden,
3. om radonmätning har utförts i byggnaden,
4. om byggnadens energiprestanda kan förbättras med beaktande av en god inomhusmiljö och, om så är fallet, rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda, och
5. referensvärden, som gör det möjligt för konsumenter att bedöma byggnadens energiprestanda och att jämföra byggnadens energiprestanda med andra byggnaders.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur en byggnads energiprestanda enligt första stycket 1 skall fastställas, vilka referensvärden som skall användas enligt första stycket 5 och vilka uppgifter som utöver första stycket 1–5 skall lämnas i en deklaration.

Förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader

6 § Om en energideklaration enligt 9 § första stycket 4 lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader skall innehålla rekommendationer om åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda, skall deklARATIONEN föregås av en besiktning som gör det möjligt att bedöma åtgärdens påverkan på inomhusmiljön och kostnadseffektivitet.

Boverket får meddela föreskrifter om hur omfattande en besiktning behöver vara med hänsyn till byggnadens energiprestanda samt de ytterligare föreskrifter som behövs om besiktningen av befintliga byggnader enligt 8 § lagen om energideklaration för byggnader.

Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklaration för byggnader (BFS 2007:4 BED1)

4 § Omfattning av besiktning, enligt förordning (2006:1592) om energideklaration för byggnader, skall anpassas till i vilken mån besiktningen kan leda till rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder utan negativa konsekvenser för inomhusmiljön, byggnadens kulturvärden och andra väsentliga egenskapskrav.

Omfattningen av besiktning i övrigt skall bedömas utifrån de uppgifter som byggnadens ägare överlämnat till den oberoende experten.

Allmänt råd: I bedömningen av kostnadseffektivitet bör även kostnaden för besiktningen vägas in. Ju högre energianvändning per m² och år desto större utrymme för besiktning och därmed för rekommendationer till kostnadseffektiva åtgärder kan finnas. De uppgifter som avses i andra stycket ovan är, byggnadens energianvändning och areor, obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystemet och radonmätning samt övriga uppgifter som skall anges i energideklarationen. I de fall den oberoende experten bedömer att det inte finns kostnadseffektiva åtgärder i den omfattning att besiktning är motiverad, kan den oberoende experten i stället ge generella råd om effektivisering, vilka är anpassade till aktuell byggnadskategori.

Beskrivning av otydligheterna

Lagen om energideklarationer anger att en byggnad ska besiktigas *om det behövs* för att en deklARATION ska kunna upprättas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om besiktning. I en energideklaration ska det bland annat anges om byggnadens energiprestanda kan förbättras med beaktande av en god inomhusmiljö. Om så är fallet, ska deklARATIONEN också innehålla rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda.¹¹⁸

Svårigheterna som uppstått vid tillämpningen är för det första vad som faktiskt utgör en besiktning och för det andra vad det är som avgör om en byggnad behöver besiktigas för att en deklARATION ska kunna upprättas.

Regeringens lagförslag förefaller utgå från att besiktning är obligatorisk. Propositionens lagförslag lyder:

¹¹⁸ 8 § och 9 § 4 lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader.

8 § Innan en energideklaration upprättas för en befintlig byggnad skall byggnadens ägare se till att byggnaden besiktigas på det sätt som behövs för att en deklARATION skall kunna upprättas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om besiktningens omfattning.

Regeringen framhöll i propositionen bland annat följande angående besiktning:¹¹⁹

En energideklaration förutsätter att uppgifter hämtas in från byggnadens ägare och att byggnaden besiktigas på plats i de avseenden som krävs för att en fullständig deklARATION skall kunna göras. Besiktningens omfattning måste styras av de föreskrifter som gäller i fråga om energideklARATIONENS innehåll. Ett stort ansvar för besiktningens omfattning och kvalitet kommer att ligga på de oberoende experter som föreslås i avsnitt 15. Det byggnadsbestånd som kommer att omfattas av deklARATIONSSKYLDIGHETEN representerar ett antal olika byggnadstyper med olika utformning, ålder, komplexitet, förvaltning, energiprestanda och inomhusmiljö. Som framgår av avsnitt 12 kommer deklARATIONERNA att aktualiseras vid olika tidpunkter för olika kategorier av byggnader. Vissa kategorier kommer att deklARERAS vart tionde år, medan deklARATIONER kan aktualiseras mera sällan beträffande andra kategorier. Alltså behövs det närmare och i viss mån olika kriterier för hur omfattande en besiktning skall vara. I vissa fall, exempelvis då en byggnad redan har goda energiprestanda, kan det tänkas att en besiktning på plats inte är nödvändig. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela sådana föreskrifter.

Det är otydligt om regeringen med uttrycket "besiktigas på plats" avser att förtydliga att besiktning är något som alltid sker på plats, avser att ange om besiktning kan äga rum i någon annan form eller inte alls äga rum. Bostadsutskottet föreslog riksdagen vissa ändringar i regeringens förslag till lagtext rörande besiktning i 8 §. Dess nuvarande lydelse överensstämmer med utskottets förslag till lagtext. Utskottet angav bland annat följande i sitt betänkande:¹²⁰

Bostadsutskottet kan konstatera att regeringens lagförslag ger ett relativt stort utrymme för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att genom föreskrifter reglera omfattningen av och formen för en besiktning. Detta är nödvändigt med tanke på det vida spektrum av byggnader som kommer att omfattas av lagen. Det är rimligt att olika krav kan ställas t.ex. när en byggnad första gången skall besiktigas och energideklARERAS i jämförelse med när en ombesiktning skall ske av en byggnad med väl kända egenskaper. I många fall kommer det sannolikt att redan från början stå klart att upprättandet av en energideklARATION kan ske först efter en besiktning på plats. I andra fall kan byggnadens egenskaper vara

¹¹⁹ Prop. 2005/06:145 s. 77.

¹²⁰ Bet. 2005/06:BoU9 s. 34 f. Ändringarna avsåg i fråga om besiktning 8 § första och andra styckena och 12 § första stycket.

så väl kända att en sådan är obehövlig. Det kan därför ofta vara lämpligt att den utsedda experten, som ett första steg i det arbete som skall leda fram till en energideklaration, utifrån redan tillgänglig information gör en bedömning av om ytterligare uppgifter behöver inhämtas och om detta i så fall kräver en besiktning på plats av den enskilda byggnaden. Som framgått ovan är det även regeringens bedömning att en besiktning på plats sannolikt inte alltid kommer att vara nödvändig. Utskottet har emellertid konstaterat att den av regeringen föreslagna ordalydelsen av 8 § riskerar att leda till missförstånd om att den utsedda experten inte kan upprätta en deklARATION utan att göra en besiktning på plats. Utskottet föreslår därför en mindre omformulering av bestämmelsen för att undanröja denna risk. Det bör framhållas att utskottet inte avser att förändra innebörden i sak av den av regeringen föreslagna bestämmelsen. I paragrafens andra stycke bör en mindre ändring göras för att bestämmelsen bättre skall anknyta till den av utskottet föreslagna lydelsen av första stycket. Också 12 § bör av samma anledning genomgå en mindre förändring.

Bostadsutskottet föreslog också riksdagen att regeringens förslag om delegation, till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter skulle ändras. Enligt regeringens otydliga förslag, som förefaller utgå från att besiktning var obligatorisk, skulle delegationen avse "besiktningens omfattning". Enligt utskottets förslag skulle delegationen i stället avse "besiktning".

Otydligheterna i bostadsutskottets betänkande består främst i att utskottet anger att regeringens förslag till lagtext om besiktning riskerar att leda till missförstånd om att experten inte kan upprätta en deklARATION utan att göra en besiktning på plats. Samtidigt framhåller utskottet att det inte avser att förändra innebörden i sak av regeringens förslag till bestämmelse om besiktning. Dessutom anger utskottet att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har ett relativt stort utrymme att reglera "omfattningen av och formen för en besiktning".¹²¹ Det sistnämnda skulle kunna tolkas som att utskottet utvidgar begreppet besiktning till att omfatta även granskning som inte sker på plats. En alternativ tolkning är att utskottet ändå menar att en besiktning är något som per definition alltid sker på plats. Betänkandet ger inte någon ytterligare ledning för hur begreppet besiktning ska tolkas.

I allmänt språkbruk avser begreppet besiktning granskning av en plats eller ett föremål.¹²² Den betydelsen överensstämmer med till exempel förvaltningsprocesslagens bestämmelse om besiktning. Rätten får *förordna om syn på stället för besiktning* av en fastighet, av en plats eller av ett föremål som inte kan lämnas in till rätten.¹²³ Inom fastighetstaxeringen finns ett antal bestämmelser om att Skatteverket kan göra frivillig besiktning respektive

¹²¹ Bet. 2005/06:BoU9 s. 34 f.

¹²² Se Nationalencyklopedin.

¹²³ 23 § 1 stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).

tvångsbesiktning av fastighet. Dessa bestämmelser utgår från att besiktning per definition alltid sker av själva fastigheten.¹²⁴ Det finns också andra förvaltningsmyndigheter som har möjlighet att göra syn eller besiktning. Det gäller till exempel miljö- och hälsoskyddsnämndernas och byggnadsnämndernas kontrollverksamhet.¹²⁵

Förordningen om energideklARATIONER gör frågan om besiktning beroende av om deklARATIONEN ska innehålla rekommendationer om åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda. Besiktningen ska göra det möjligt att bedöma åtgärdens påverkan på inomhusmiljön och kostnadseffektivitet. Förordningen reglerar inte närmare frågan om besiktning, utan bemyndigar Boverket att meddela föreskrifter om *hur omfattande* en besiktning behöver vara med hänsyn till byggnadens energiprestanda. Boverket får även meddela de ytterligare föreskrifter som behövs om besiktningen av befintliga byggnader enligt 8 § lagen om energideklARATIONER. Ordalydelsen av 6 § i förordningen anknyter närmast till propositionen, som utgick från att ”en energideklARATION förutsätter att uppgifter hämtas in från byggnadens ägare och att byggnaden besiktigas på plats i de avseenden som krävs för att en fullständig deklARATION ska kunna göras.”¹²⁶ Om begreppet besiktning ska tolkas som att den kan ske på annan plats än den där byggnaden är belägen (jämför bostadsutskottets diskussion ovan), bemyndigar förordningen Boverket att meddela föreskrifter även om formen för besiktning. Detta ställer ytterligare krav på precisering av innebörden av begreppet besiktning i Boverkets föreskrifter. Begreppet besiktning avser i ett flertal andra lagar en granskning på plats av till exempel en byggnad.¹²⁷ Om begreppet besiktning skulle tillämpas på samma sätt som i andra lagar skulle bemyndigandet i detta fall innebära en rätt att föreskriva exempelvis hur detaljerad en granskning på plats behöver vara.

Boverkets föreskrifter reglerar uttryckligen endast omfattningen av besiktningen, inte om besiktning ska göras eller inte. Enligt föreskrifterna ska besiktningens omfattning ”enligt förordningen om energideklARATIONER” anpassas till i vilken mån den kan leda till rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder utan negativa konsekvenser för bland annat inomhusmiljön. Därefter föreskriver Boverket dock, utan närmare förtydligande av vad begreppet avser, att omfattningen av ”besiktning i övrigt” ska bedömas utifrån uppgifter som fastighetsägaren överlämnat till den oberoende experten.¹²⁸ I anslutning till föreskrifterna har Boverket lämnat ett (ej bindande) allmänt råd vilket är svårtolkat.¹²⁹

124 18 kap. 8 § och 30–40 §§ fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Se även Skatteverket, *Förfarandehandledning i fastighetstaxering*, SKV 287 utgåva 1, s. 75 f.

125 Se Håkan Strömberg och Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, 24 uppl. 2008, s. 106.

126 Prop. 2005/06:145 s. 77 f.

127 Se till exempel 23 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) samt 18 kap. 8 § och 30–40 §§ fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

128 4 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd om energideklARATIONER för byggnader (BFS 2007:4 BED 1).

129 Intervju Boverket 2009-02-20.

Boverket publicerade i april ett förtydligande (ej i föreskriftsform) om tolkningen av lagstiftningen på myndighetens hemsida. En svårighet med Boverkets förtydligande är att Boverket dels använder ett nytt begrepp för besiktning ("byggnaden har besökts"), dels utan stöd i vare sig lag eller förordning anger att regelverket medger att energideklarationer "görs utan att byggnaden har besökts endast då det är *uppenbart* att inga åtgärder kan rekommenderas som medför en lägre energianvändning eller då underlaget från fastighetsägaren är komplett och trovärdigt".¹³⁰ Som vi redovisat ovan, utgår lagen nämligen från att en byggnad ska besiktigas, om det *behövs* för att en deklARATION ska kunna upprättas.

Boverket anger i ett till förtydligandet bifogat dokument att "regelverket kan vara svårt att tyda men Boverket kan konstatera att tillämpningen av bestämmelserna inte alltid följs och att en del registrerade energideklarationer inte följer regelverket".¹³¹

Otydligheten om vad som utgör en besiktning påverkas också av att energiexperterna enligt ackrediteringsordningen ISO/IES 17020 ska göra "platsbesök". Syftet med sådana besök ska enligt Swedac vara "kontroll hos fastighetsägaren för genomgång av tillhandahållet material".¹³² Platsbesök förefaller vara detsamma som vad Boverket i myndighetens föreskrifter kallar "besiktning i övrigt".

¹³⁰ <http://www.boverket.se/Bygga-forvalta/Energideklaration/Aktuellt/Aktuellt1/>.

¹³¹ Boverket, Förtydligande angående besiktning 2009-04-02.

¹³² "Platsbesök" är ett krav enligt ISO/IES 17020 för kontrollorgan att de ska verifiera sina uppgifter. Swedac, Minnesanteckningar möte teknisk kommitté energideklarationer för byggnader 2008-12-04, Stockholm.

Bilaga 4 Certifiering och ackreditering

Certifiering

Priset för en certifiering var i mars 2009 cirka 5 000 kronor och gäller i fem år. För att en person ska bli certifierad ska följande krav vara uppfyllda:

- Grundutbildning
- Praktisk erfarenhet
- Lämplighet för uppgiften
- Teoretisk kunskap (verifieras genom tentamen).

Certifieringen bygger på i huvudsak följande delar föreskrivna av Boverket:

- Swedac ackrediterar certifieringsorgan (för närvarande 4 stycken) som certifierar personer som uppfyller kraven i föreskriften.
- Ackrediterade organisationer utbildar experterna i de delar där särskild sakkunskap krävs och certifierar experterna.
- Certifieringen gäller i fem år
- Den som certifierats ska arbeta i ett av Swedac ackrediterat kontrollorgan
- Det finns olika krav för certifiering för enkla respektive komplexa byggnader etcetera (normal, kvalificerad, luftkonditionering).

Kraven för certifiering anges i Boverkets föreskrifter CEX 1. Utifrån de övergripande kraven i CEX 1 har de ackrediterade certifieringsorganen arbetat fram mer detaljerade kravspecifikationer. Certifieringsorganen har en teknisk kommitté, vilken har till uppgift att tolka och förtydliga kraven för certifiering, så att certifieringen sker enligt gemensamma standarder. Boverket är medlem av kommittén, i egenskap av kravställare.

I mars 2009 fanns det 739 certifierade experter med tillgång till Boverkets register.

Ett företag som har en certifierad expert i en arbetsledande ställning och är ackrediterat kan även använda andra anställda för att göra deklarerationer. Det finns inga regler för detta men Swedac har angett en praxis på att man kan ha mellan 5 och 15 personer arbetande under en certifierad arbetsledare i ett ackrediterat företag.¹³³

¹³³ Intervju Swedac 2009-03-03.

Ackreditering

Swedac ackrediterar också de företag som utfärdar energideklarationer. Ackrediteringsproceduren avser dels att företagens administrativa rutiner och system säkerställer deras oberoende, dels att företagen upprättar deklARATIONERNA på ett korrekt sätt.

Swedacs pris för att ackreditera ett företag är cirka 30 000 kronor om året; för större företag är kostnaden högre. I mars 2009 var 338 företag ackrediterade.

Swedacs mål är att det ska ta högst tre månader från att man har lämnat in en komplett ansökan till det första insyningsbesöket från Swedac. I dag tar det cirka två månader.¹³⁴

¹³⁴ Ibid.

Bilaga 5 Utdrag ur Sveriges Kommuner och Landstings cirkulär 08:62

Utdrag ur Sveriges Kommuner och Landstings cirkulär 08:62 *Energideklara- tioner och kommunens tillsynsansvar*, avseende kommunernas handläggning av tillsynen.

Kommunens handläggning av tillsynen

Då antalet byggnader som ska energideklareras är mycket stort, cirka 300 000, och då antalet energiexperter ännu inte fyller upp behovet, kan det uppstå problem med att genomföra alla energideklARATIONER till den 31 december 2008.

Sveriges Kommuner och Landsting har under hand diskuterat frågan med Boverket, Energimyndigheten, Finansdepartementet, Näringsdepartementet samt Miljödepartementet för att finna en rimlig lösning på problemet.

Förbundet föreslår att kommunerna uppmanar sina fastighetsägare, de som ska inlämna en energideklARATION före den 31 december 2008, att snarast göra en skriftlig beställning av en energideklARATION hos någon certifierad energiexpert och att beställningen verifieras av energiexperten. Om sedan energideklARATIONEN inte kan göras före den 31 december 2008 ska kommunens tillsynsansvarige kunna acceptera beställningen och inte behöva vidta någon åtgärd som till exempel vitesföreläggande.

Det gäller dock att energideklARATIONEN genomförs och inlämnas till Boverket inom rimlig tid. Vad detta är får avgöras av kommunen från fall till fall.

När det sedan gäller den generella tillsynen över om anslaget av energideklARATIONEN finns på väl synlig plats i de olika byggnaderna, så ska ingen aktiv uppsökande verksamhet påbörjas.

Om byggnadsnämnden blir uppmärksam på att anslaget saknas ska nämnden vidta åtgärd. Det första nämnden bör göra är att tillskriva byggnadens ägare och fråga varför deklARATIONEN inte finns allmänt tillgänglig. I bästa fall har man bara glömt att sätta upp den.

Om man inte har låtit göra någon deklARATION bör ett vitesbelopp sättas ut, samt en uppmaning om att snarast låta upprätta en energideklARATION. Vitesbeloppet bör förslagsvis sättas något högre än vad det kostar att göra en energideklARATION.

Kommunen ska inte kräva in energideklARATIONERNA för eventuell kontroll eller liknande. Boverket och Energimyndigheterna har detta ansvar.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring inom SVT – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisionens årliga rapport
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering.

2009	2009:1	Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
	2009:2	Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
	2009:3	Skatteuppskov – Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag
	2009:4	Swedfund International AB och samhällsuppdraget
	2009:5	En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se