

Yttrande över promemorian ”En förbättrad möjlighet att utöva tillsyn över att lagen om energideklARATIONER följs”

Boverkets ställningstagande

Boverket avstyrker Klimat- och näringslivsdepartementets remiss ”En förbättrad möjlighet att utöva tillsyn över att lagen om energideklARATIONER följs”.

Boverkets synpunkter

Boverket lämnar följande synpunkter på promemorians förslag.

Formalia angående kammarrättens domar

Ett av de mål som nämns i Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria (promemorian), Kammarrätten i Jönköpings mål nr 2123–23 (Högsta Förvaltningsdomstolens mål nr 5453–24), avsåg ett överklagande av ett vitesföreläggande och inte en ansökan om utdömande av vite. Boverket var inte sökande i det ursprungliga målet hos Förvaltningsrätten i Växjö¹, utan motpart. Kammarrättens bedömning avseende lagligheten i Boverkets föreläggande var dock densamma som i övriga avgöranden.

Bestämmelsen ändrar inte beviskravet eller bevisbördans placering

Den bestämmelse som i promemorian föreslås införas i lagen (2006:985) om energideklARATIONER för byggnader (LED) innebär en skyldighet för byggnadsägare att på begäran lämna information till Boverket. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte någon förändring avseende bevisbördans placering. Bevisbördan för att en formell skyldighet att energideklARERERER en byggnad föreligger kommer alltså finnas hos Boverket. Boverket bedömer därför att bestämmelsen, om den införs, inte kommer lösa det grundläggande problemet avseende

¹ Förvaltningsrättens mål nr 4007–22.

bevisbördans placering och de praktiska svårigheter denna omständighet medför.

Kammarrätten uttalar i samtliga ovan nämnda domar (härefter: kammarrättens domar) att det måste vara klarlagt att den som föreläggandet riktar sig mot har en skyldighet att vidta den förelagda åtgärden. Kammarrätten uttalar vidare att det är först om Boverket har utredning som visar att en byggnad omfattas av kravet på energideklaration som Boverket kan förelägga ägaren att inkomma med sådan.

Med hänsyn till att skyldigheten att energideklarera en byggnad är knuten till byggnadens faktiska användning blir det enligt Boverkets uppfattning praktiskt omöjligt att uppfylla det av kammarrätten uttalade beviskravet att det ska vara klarlagt att skyldighet att energideklarera en byggnad föreligger.

Det kan ifrågasättas huruvida en skriftväxling mellan Boverket och den presumerade byggnadsägaren kommer att leda till att myndighetens utredning når upp till det av kammarrätten uttalade beviskravet. Byggnadsägaren kan, medvetet eller omedvetet, lämna oriktiga uppgifter vid sådan korrespondens. Boverket kan inte heller på förhand veta att den person som kontaktas är byggnadsägare, exempelvis om en byggnad står på ofri grund.

Det kan på samma sätt ifrågasättas huruvida Boverket kan anses ha fullgjort sin utredningsskyldighet i en situation där en byggnadsägare lämnar korrekta uppgifter till Boverket, eftersom även ett föreläggande baserat på uppgifter som en byggnadsägare har lämnat bygger på information som myndigheten saknar möjlighet att kontrollera korrektheten av.

Det är mot denna bakgrund Boverkets uppfattning att den föreslagna bestämmelsen inte löser det grundläggande problemet att tillsynsmyndigheten ska klarlägga att en skyldighet att energideklarera en byggnad föreligger för att kunna meddela ett föreläggande. Detta gäller så väl föreläggande avseende skyldigheten att energideklarera en byggnad som föreläggande att lämna uppgifter med stöd av den föreslagna bestämmelsen.

Den föreslagna bestämmelsen hade enligt Boverkets mening varit bättre lämpad vid en kvalitativ granskning av ett innehåll i en handling, så som vid den tillsyn som Boverket utövar enligt lagen (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader. Tillsynen som Boverket utövar enligt LED avser dock inte energideklarationens innehåll, utan att energideklarationer upprättas, visas, överlämnas och annonseras i enlighet med bestämmelserna. De förelägganden som var föremål för prövning vid kammarrättens domar avsåg huruvida det förelåg en skyldighet att upprätta energideklaration för de i respektive mål aktuella byggnaderna eller inte.

Boverket anser att Klimat- och näringslivsdepartementet i stället bör undersöka möjligheterna att göra ändringar i regelverket så att bevisbördan läggs hos byggnadsägaren, exempelvis genom att det läggs en skyldighet hos denne att göra sannolikt att en byggnad inte omfattas av skyldigheten att

energideklareras. Boverket har förståelse för att denna fråga hade krävt ytterligare utredning, men anser att sådan utredning vore nödvändig för att framarbeta ett förslag som löser de praktiska tillämpningsproblem som kammarrättens domar medför.

Ingen naturlig kontaktväg till byggnadsägaren

Ett befintligt problem som Boverket kontinuerligt ställs inför i utövandet av tillsyn enligt LED är att myndigheten saknar digital kontaktväg till den som ett tillsynsärende rör. Förelägganden måste därför skickas via fysisk post. Eftersom ett ärende kan resultera i att en ansökan om utdömande av ett vite ges in till förvaltningsdomstol har förelägganden enligt denna process skickats med rekommenderat brev alternativt med stämningsman. Detta har utgjort en av de största förvaltningskostnaderna inom Boverkets tillsynsverksamhet, vilket har setts som nödvändigt för att säkerställa att den som ett föreläggande angår har haft en faktisk möjlighet att följa det eller kontakta myndigheten med invändningar.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att Boverket kommer grunda ett eventuellt föreläggande att energideklarera en byggnad på information som byggnadsägaren själv har lämnat. Eftersom det framgår av promemorian att Boverket, om det behövs för att skyldigheten ska följas, ska kunna besluta om ett föreläggande vid vite² så är det Boverkets bedömning att även sådana förelägganden måste skickas med delgivning.

Förlängda handläggningstider och ökade förvaltningskostnader

Den tidigare tillsynen enligt LED har skett genom att Boverket har gjort en kontroll gentemot Lantmäteriets fastighetsregister för att fastställa vem som äger den fastighet som en byggnad står på. Därefter har en kontroll gjorts mot energideklarationsregistret för att se huruvida energideklaration finns upprättad för byggnaden. Om sådan har saknats så har Boverket skickat ett föreläggande till byggnadsägaren om att energideklarera.

Den föreslagna bestämmelsen får konsekvensen att Boverkets första kontakt med en presumerad byggnadsägare utgörs av en begäran om information om byggnadens användning. Det tillkommer med andra ord ett moment till den nuvarande processen, vilket kommer förlänga handläggningstiderna. Som ovan nämnts så kommer förelägganden kopplade till detta behöva skickas med delgivning, vilket medför en ökad förvaltningskostnad.

² Se promemorian s. 5.

Enligt 5 § LED ska den som äger en byggnad se till att det alltid finns en energideklaration upprättad för byggnaden om en total användbar golvarea på över 250 kvadratmeter i byggnaden ofta besöks av allmänheten (1 p), eller byggnaden eller en del av byggnaden upplåts med nyttjanderätt (2 p). Skyldigheten att energideklarera en byggnad enligt denna bestämmelse har med byggnadens användning att göra, vilket är en omständighet som byggnadsägaren själv styr över. En upplysningsskyldighet kan enligt Boverket inte avhjälpa det i systemet inneboende problemet i en situation där tillsynsmyndigheten har bevisbördan avseende en byggnads faktiska användning.

Vid utövandet av tillsyn enligt LED har ärenden i förekommande fall skrivits av på grund av att byggnadens användning har ändrats på ett sätt som medför att skyldigheten inte längre föreligger. Den ytterligare förlängning av handläggningstiderna som den föreslagna bestämmelsen medför hade inneburit att ett större antal ärenden än tidigare hade behövts skrivas av på denna grund.

Det är mot denna bakgrund Boverkets bedömning att den föreslagna bestämmelsen hade medfört högre förvaltningskostnader, främst i form av ökade kostnader relaterade till delgivning, förlängda handläggningstider, samt utökad förvaltning och utveckling av IT-system.

Bristande proportionalitet

Av författningskommentaren till 25 § LED framgår att Boverkets tillsyn ska omfatta att skyldigheterna enligt 4–6 och 13 §§ LED fullgörs.³

Boverket har tidigare uttalat att myndigheten inte anser att vite är någon verkningsfull sanktion för att få till stånd att energideklarationer upprättas före försäljning, och har i detta sammanhang i stället förordat förseningsavgift gentemot säljaren.⁴

Den sanktion som föreslås i promemorian är att den föreslagna bestämmelsen kopplas till de befintliga bestämmelserna om vitesföreläggande. Det kan konstateras att Boverket då måste utreda även denna fråga tillräckligt för att få använda sig av det rättsliga instrumentet att skicka ett föreläggande. Det måste med andra ord vara klart att byggnadsägaren medvetet väljer att inte svara på Boverkets begäran. Det kan även ifrågasättas om denna påföljd står i proportion till överträdelsen. Detta särskilt då Boverket, som tidigare nämnts, saknar möjlighet att säkerställa att den information som lämnas är korrekt.

Övriga synpunkter

I promemorian anges i avsnitt 5 ”Författningskommentar” bland annat följande:

”För att kunna fullgöra sin uppgift som tillsynsmyndighet kan myndigheten behöva få tillgång till vissa upplysningar eller för

³ Se prop. 2011/12:120 s. 82.

⁴ Se prop. 2011/12:120 s. 51 f.

ägaren tillgängliga handlingar som kan vara avgörande för frågan om byggnadens ägare är skyldig att upprätta en energideklARATION eller om ägaren är undantagen från sådan skyldighet. Det kan t.ex. handla om förekomsten av en eventuell energideklARATION eller ett inspektionsprotokoll som av någon anledning inte blivit registrerad eller uppgifter om byggnadens användning, både när det gäller byggnadens ändamål eller den tidsmässiga användningen av den.”

Boverket vill här påpeka att myndigheten, i egenskap av registerhållande myndighet, inte behöver fråga en byggnadsägare om förekomsten av en energideklARATION som inte har blivit registrerad.

Enligt 8 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om energideklARATION för byggnader, BED, ska det i energideklARATIONEN och inspektionsprotokollet, utöver de uppgifter som följer av 9 § LED och 7 § förordningen (2006:1592) om energideklARATION för byggnader (FED), även anges de uppgifter som följer av Boverkets elektroniska formulär. Vidare framgår av 16 § BED att en energideklARATION eller ett inspektionsprotokoll ska lämnas på Boverkets elektroniska formulär. Åtkomst till det elektroniska formuläret ska ske direkt mot energideklARATIONSregistret.

Innebörden av dessa bestämmelser är att ett upprättande av en energideklARATION i praktiken innebär att en certifierad energiexpert fyller i de relevanta uppgifterna i Boverkets elektroniska formulär och sedan upprättar och registrerar energideklARATIONEN i samma process.

Den omständighet att en befintlig deklARATION inte har blivit registrerad är med andra ord inte något som behöver kontrolleras av Boverket gentemot byggnadsägaren, då registreringen och upprättandet sker i samma process. Det kan också konstateras att byggnadsägaren i normalfallet inte har någon kunskap om detta, då det är den certifierade energiexperten och inte byggnadsägaren själv som registrerar energideklARATIONEN.

Sammanfattning och avslutande synpunkter

Boverket bedömer att det grundläggande problemet, att myndigheten har att visa att det är klarlagt att en byggnad omfattas av en skyldighet att energideklARERAS, inte löses genom den föreslagna bestämmelsen.

Om bestämmelsen införs så kommer detta i tillägg medföra negativa konsekvenser i form av förlängda handläggningstider, ökade förvaltningskostnader, praktiska tillämpningsproblem och bristande proportionalitet.

Boverket avstyrker därför promemorians förslag i sin helhet.

I detta ärende har stf. generaldirektör Yvonne Svensson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Kristoffer Knutsson. I den

slutliga handläggningen har också stf. rättschef Carl-Magnus Oredsson, avdelningschef Cecilia Ljungberg och enhetschef Anna-Alexandra Lidenstjärna deltagit.

Yvonne Svensson
stf. generaldirektör

Kristoffer Knutsson
jurist

Kopia till:
helen.ekstam@regeringskansliet.se
kn.e.remissvar@regeringskansliet.se