



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2023-05-05

Ärendenummer
NV-02291-23

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.e.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över förslag till förordning om bidrag för energieffektivisering i småhus (KN2023/02548)

Sammanfattning

Naturvårdsverket är i huvudsak positiv till förslaget, särskilt vad gäller stöd till klimatskärmsåtgärder och konvertering från naturgas. Vi ser också fördelar med stöd för konvertering från elvärme, eftersom det minskar behovet av kapacitetsförstärkning av elnät och nya elproduktionsanläggningar. Naturvårdsverket har dock invändningar mot delar av förslaget utifrån dess påverkan på miljökvalitetsmålen frisk luft och begränsad klimatpåverkan.

- Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att täcka det huvudsakliga uppvärmningsbehovet med en enskild biobränsleanordning (9 §).
- Naturvårdsverket föreslår en ändring av 8.2 § b så att vedeldning inte omfattas av stödet.
- Naturvårdsverket menar att bidrag för konvertering till värmepump enbart bör ges om värmepumpen har ett köldmedium med låg klimatpåverkan (8 §).

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Generella synpunkter

Naturvårdsverket är i huvudsak positiv till förslaget, särskilt vad gäller stöd till klimatskärmsåtgärder och konvertering från naturgas.

Naturvårdsverket instämmer i behovet av att stärka förutsättningarna för småhusägare att effektivisera sin elanvändning för uppvärmningsändamål. Vi ser också fördelar med stöd för konvertering från elvärme, eftersom det minskar behovet av kapacitetsförstärkning av elnät och nya elproduktionsanläggningar. Naturvårdsverket instämmer därför i konsekvensanalysen att en minskad elanvändning ökar möjligheterna att elektrifiera transporter och industri utan att öka kostnader och miljöpåverkan i alltför hög grad. Förslaget bidrar därmed indirekt till att begränsa klimatpåverkan och nå svenska och globala klimatmål. Förslaget riskerar samtidigt att öka utsläppen av bland annat partiklar och bens(a)pyren (ett cancerogent ämne), särskilt eftersom stöd till enskild eldnings av biobränsle föreslås.

Naturvårdsverket poängterar att syftet med stödet behöver förtydligas. Syftet tycks vara att minska el-och gasanvändningen för uppvärmningsändamål. Uppföljning och utvärdering bör därför inriktas på detta syfte. Minskad klimatpåverkan finns som en av flera bakomliggande orsaker till stödet men är svårt att följa upp eftersom effekterna är indirekta för elförbrukningen. Minskningen av naturgasanvändningen kan däremot vara direkt mätbar.

Naturvårdsverket bedömer att stödets omfattning är otillräcklig. Detta eftersom endast 20 000 småhus beräknas kunna ta del av stödet enligt den konsekvensanalys som följer med författningsförslaget, samtidigt som det finns totalt 600 000 hushåll i Sverige som har en hög elanvändning. Antingen behöver budgeten för stödet öka, eller så behöver medlen användas effektivare. En effektivare användning av medlen skulle till exempel kunna handla om att inkomstpröva stödet eller att rikta stödet till sårbara hushåll eller områden med svag bostadsmarknad. Detta skulle kunna kombineras med ökade statliga insatser för att höja bankernas kompetens på energiområdet, vilket skulle stärka mer resursstarka småhusägares möjligheter att få lån till investeringar i konvertering och effektivisering.

Naturvårdsverket föreslår att förordningen utökas till att också gälla utbyte av konventionella vedpannor mot nyare med mer energieffektiv teknik och med lägre utsläpp till luft. Om budgeten för stödet exempelvis utökas med mellan 100 och 200 miljoner kronor så skulle cirka en fjärdedel av de gamla vedpannorna i Sverige kunna bytas ut. Ett sådant styrmedel är angeläget på grund av att konventionella vedpannor står för en stor del av utsläppen av bens(a)pyren. Vedeldning är ett lokalt miljöproblem med stora haltvariationer inom små geografiska områden. Det räcker med en eller ett par äldre vedpannor för att riskera att miljökvalitetsmålet och miljökvalitetsnormer överskrids inom ett mindre område i en tätort. Hur ett sådant stöd kan utformas framgår mer i detalj av Naturvårdsverkets rapport *Kartläggning och analys av utsläpp från vedeldning - Redovisning av regeringsuppdrag, 2019-03-28*.

Naturvårdsverket baserar sina bedömningar i detta yttrande på förslagets konsekvenser för miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan och Frisk luft.

8 § om konvertering till värmepumpar

Naturvårdsverket menar att bidrag för konvertering till värmepump enbart bör ges om värmepumpen har ett köldmedium med låg klimatpåverkan. I EU-kommissionens förslag till ny EU-förordning om flourerade växthusgaser anges krav på vilken GWP (global warming potential) ett köldmedium i värmepumpar får ha om några år (2025, 2027 eller eventuellt 2030). När staten ger bidrag för värmepumpar är det rimligt och ett bra tillfälle att påskynda efterfrågan för utrustning med låg GWP. Naturvårdsverket föreslår att förordningen anger ett krav om "låg klimatpåverkan" och att mer exakta GWP-värden anges i föreskrifter när beslut om EU-förordningen har fattats.

8 § om konvertering till en kombination av biobränsle och värmepump

Naturvårdsverket föreslår en ändring av 8.2 § (punkten b) så att vedeldning inte omfattas av stödet. Om detta inte är möjligt anser Naturvårdsverket att det bör finnas krav på att biobränsleanordningen ska vara miljögodkänd, samt att bränsletyper som godkänns uttryckligen omnämns eller att tekniken på annat sätt beskrivs så att anordningar som kan eldas med ved eller en kombination av ved och till exempel pellets utesluts. Motivet är att undvika att utsläppen av partiklar och bens(a)pyren ökar, särskilt i tätbebyggda områden.

Naturvårdsverket uppfattar att syftet med att inkludera biobränsle är att kunna kompensera då till exempel värmepumpar inte räcker till vid låg utomhustemperatur eller då effekttoppar uppstår i elsystemet. Naturvårdsverket anser att det är positivt för elsystemet och från klimatsynpunkt att villkora stöd till luft/luftvärmepumpar på detta sätt. Anordningar som kan eldas med ved bör dock inte komma i fråga för bidrag. Anordningar som eldas med exempelvis pellets eller briketter i en kontinuerligt och automatiskt matad förbränning har betydligt bättre prestanda och lägre utsläpp av partiklar och bens(a)pyren.

Naturvårdsverket menar vidare att begreppet ”frånluft/luft/vattenvärmepumpar” är otydligt. Naturvårdsverket anser att de olika värmepumpstekniker som har slagits samman till ett begrepp bör skrivas var för sig.

9 § om bidrag till uppvärmning med biobränsle

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget i 9 § att täcka det huvudsakliga uppvärmningsbehovet med en enskild biobränsleanordning. Detta på grund av de ökade utsläppen av bland annat partiklar och bens(a)pyren som skulle bli effekten av konvertering till enskild eldning med biobränsle.

Förslaget saknar krav på att biobränsleanordningen ska vara miljögodkänd samt att anordningen ska vara ansluten till ett vattenburet uppvärmningssystem och ha tillräckligt stor lagringstank, vilket påverkar hur stora utsläppen av luftföroreningar blir. Visserligen anges formuleringen ”kontinuerlig och automatisk bränsletillförsel” i förslaget, vilket gör att anordningar för endast ved i stor utsträckning exkluderas medan pelletspannor och pelletskaminer bör kunna ingå. Det finns dock kombi-anordningar som kan uppfylla ett sådant krav då de eldas med pellets, men som också kan ställas om till att eldas med ved vilket skulle ge högre utsläpp. Småskalig vedeldning är redan idag den största källan till utsläpp av små partiklar (PM_{2,5}) i Sverige och preciseringen för bens(a)pyren inom miljö kvalitetsmålet Frisk luft överskrids i flera kommuner. Dessutom sker utsläppen ofta i boendemiljöer.

11 § om bidrag till klimatskärmsåtgärder

Naturvårdsverket instämmer i att stöd ska kunna ges till klimatskärmsåtgärder, eftersom dessa åtgärder leder till minskad energianvändning och lägre miljöpåverkan. Formuleringen i paragrafen är dock otydlig och det är oklart om endast småhus som har konverterats efter den 8 november 2022 är berättigade till bidrag. Naturvårdsverket menar att en redan genomförd konvertering av uppvärmningssystemet inte ska utgöra ett villkor för att få stöd för klimatskärmsåtgärder, utan att bidrag ska kunna ges till alla klimatskärmsåtgärder.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand och handläggarna Tea Alopaeus, Stina Ausmeel och Maria Bond.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:
sandra.lennander@regeringskansliet.se