

YTTRANDE

2024-05-31 Diarienummer: LI2023/02459

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.seli.bb@regeringskansliet.se**Remissyttrande angående Boverkets förslag till införande av gränsvärden för klimatdeklarationer av byggnader – rapport 2023:20****Sammanfattning**

Intentionen med förslaget, att införa gränsvärden för klimatdeklarationer av byggnader är god, men förslaget harmonierar inte med de internationellt gällande standarderna EN 15978 och EN 15804, som omfattar hela livscykeln för byggnader och byggmaterial. Boverkets förslag är kontraproduktivt och skapar oreda inom existerande regelverk inom byggbranschen och avisas därför bestämt av Stålbyggnadsbranschen.

Följande brister i övrigt har noterats:

1. Avviker från EU:s gröna giv och krockar därför med viktiga bedömningssystem samt lagstiftning och principer, såsom Level(s) taxonomiförordningen och EU:s avfallstrappa.
2. Är varken teknik- eller materialneutralt.
3. Då konkurrensneutralitet ej beaktas kommer den för omställningen viktiga diversifieringen och optimeringen av byggmaterial att tyna bort.
4. Avsteg från Sveriges nationella strategi för cirkulär ekonomi.

I vårt svar har vi valt att först kommentera förslagen till ändringar av lagarna (2021:787) och (2010:900) samt förordning (2021:789).

Därefter följer generella kommentarer på Boverkets rapport 2023:20.

Adress	Telefon	Internet	Organisation (SBI)
Kungsträdgårdsgatan 10 Box 1721 111 87 Stockholm	08 661 02 80	www.sbi.se info@sbi.se	Org. nr. 802006-3585 Styrelsens säte i Stockholm

Synpunkter på ändringsförslag till lag (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader

9 a §

Stålbyggnadsinstitutet föreslår att eventuella ytterligare föreskrifter som regeringen meddelar i enlighet med 9 a § även bör gå ut på remiss, i likhet med föreliggande remissrunda. Detta för att säkerställa transparens, delaktighet och kvalitet i regelverket samt för att undvika inkonsekvenser och rättsosäkerhet.

17 §

Den föreslagna ändringen i 17 § innebär att möjligheten för byggherren att lämna en förklaring till sina beräkningar försvinner. För att säkerställa rättssäkerhet och undvika godtyckliga bedömningar bör myndigheten motivera bedömningarna med ett transparent och tydligt regelverk. Detta skulle ge byggherren möjlighet att förstå och lära sig av eventuella avvikelser samt överklaga en eventuell felaktig bedömning.

18 §

Stålbyggnadsinstitutet anser att den föreslagna maximala sanktionsavgiften på tjugo prisbasbelopp, vilket motsvarar 1 146 000 kr för år 2024 (20 x 57 300 kr), är otillräcklig för att få någon reell effekt i större byggprojekt. Det förefaller inte heller bli vanligt att den högsta tillåtna sanktionsavgiften faktiskt tillämpas. För att säkerställa att sanktionsavgifterna är proportionerliga och tillräckligt kännbara även för större aktörer, föreslår vi att den maximala sanktionsavgiften höjs betydligt. Arbetet med klimatuppföljning kommer inte vara gratis och sanktionsavgiften bör sättas på en sådan nivå att det blir dyrare att bryta mot lagen än att följa den.

18 a §

I förslaget är det bra att sanktionsavgiften ska sättas i rimlig proportion till överträdelsen samt att byggherren inte ska drabbas oproportionerligt hårt. Ska förslaget fungera i praktiken blir det viktigt att det finns vägledande exempel tillgängliga för branschen som tydligt visar hur bedömningarna ska gå till.

Synpunkter på ändringsförslag till förordning (2021:789) om klimatdeklaration för byggnader

3 §

I förslaget framgår det att beräkningsunderlaget ska ges in i ett av Boverket digitalt fastställt format genom elektronisk överföring av klimatdeklarationer och beräkningsunderlag.

Här behöver Boverket tydligt, och i god tid, tala om för branschen hur detta ska göras. Vidare behöver Boverket tillse att formatet på detta förfarande är i linje med kommande digitala produktpass som EU avser att införa.

5 §

Täckningsgrad (minst 80 %) anger den andel av kostnad alternativt vikt för ingående byggmaterial där klimatdata kunnat samlas in. Den återstående andelen på 20 % riskerar att bli en ventil för en stor mängd smutsiga och billiga byggmaterial utan tillhörande data (ju billigare dessa material är, desto större kan andelen bli). Här finns en uppenbar risk att utsläpp allokeras till några få varor som säljs billigt.

Stålbyggnadsinstitutet anser att för att minimera problemet bör täckningsgraden utformas så att den omfattar största möjliga andel av byggnadens utsläpp. Eftersom priset på byggprodukter inledningsvis kommer att ha en omvänd proportionalitet mot klimatgasutsläpp blir kostnad en direkt olämplig referens för utsläppet, och ett annat sätt att mäta täckningsgraden bör därför väljas. Det vore även lämpligt att höja täckningsgraden om möjligt, samt att införa kriterier för screening av återstående 20%.

7 §

Stålbyggnadsinstitutet anser att uppdateringar av föreskrifterna som Boverket meddelar bör överläggas med byggbranschen på samma sätt som den aktuella remissrundan. För att säkerställa att reglerna är praktiska, genomförbara och välunderbyggda, bör alla förändringar diskuteras och granskas i samråd med relevanta intressenter inom byggbranschen.

7 a §

Stålbyggnadsinstitutet ifrågasätter att klimatpåverkan mäts per resurs (kvadratmeter bruttoarea, BTA) i stället för per nytta (bruksarea, BRA). Det är mer lämpligt att mäta klimatpåverkan per användbar yta eftersom det annars riskerar att gynna ineffektivt byggande. Ineffektiv användning av byggnadsytor kan leda till ett större behov av att bebygga fler fastigheter, vilket i sin tur kan öka den totala klimatpåverkan. Att fokusera på användbar yta skulle främja ett mer effektivt och hållbart byggande. Detta resonemang är också i linje med EU-kommissionens hållbarhetssystem Level(s) som använder *Useful Floor Area* som referens för utsläppet.

13 §

Stålbyggnadsinstitutet anser att den föreslagna sanktionsmodellen, där sanktionsavgiften baseras på ett prisbasbelopp med ett tillägg per kvadratmeter bruttoarea (BTA), är problematisk. Sanktionens storlek är generellt sett för låg för att ha en kännbar effekt, och det är små projekt som riskerar att drabbas hårdast. Detta kan slå hårt mot mindre aktörer på byggmarknaden som typiskt sett inte har resurser att konkurrera om större projekt. För att illustrera detta har vi genomfört ett överslag baserat på tillgänglig statistik från 2022.

Följande antaganden och beräkningar baseras på 2022 års data:

- Genomsnittligt produktionspris per kvadratmeter lägenhetsarea: 43 425kr/m² ([källa Statistikmyndigheten](#)).
- Prisbasbelopp 48 300kr ([källa Statistikmyndigheten](#))
- Sanktionsavgiftens tak: 20*48 300kr = 966 000kr (Enligt 18 § i Boverkets föreslagna ändring av 2021:787)
- Genomsnittligt BOA/BTA = 63% (antagande baserat på [SBUF-rapport 13855](#))
- Genomsnittlig produktionskostnad per kvm BTA = 43 425kr/m²*0,63 = 27 358kr/m²

Överslag 1, mindre projekt (400 m² BTA):

Maximal sanktion: 48 300kr + 0,002*48 300kr/m²*400m² = 86 940kr

Maximal sanktion per BTA: 86 940kr/400m² = 217kr/m²

Kvot mellan sanktion och produktionskostnad: 217kr/m² / 27 358kr/m² = 8,0%

Överslag 2, större projekt (20 000 m² BTA):

Maximal sanktion: 48 300kr + 0,002*48 300kr/m²*20 000m² = 1 980 300kr

(överskrider maxbelopp 18 § 2021:787)

Maximal sanktion enligt 18 §: 966 000kr

Maximal sanktion per BTA: 966 000kr/20 000m² = 48kr/m²

Kvot mellan sanktion och produktionskostnad: 48kr/m² / 27 358kr/m² = 1,8%

Överslaget indikerar att den föreslagna sanktionen generellt sett är för låg för att uppnå avsedd effekt, särskilt för större projekt där sanktionen blir försumbar i förhållande till produktionskostnaden. Vi föreslår därför att sanktionsmodellen omarbetas för att säkerställa att sanktionerna är proportionerliga och tillräckligt kännbara för alla projekt, oavsett storlek.

Sanktionen vid regelbrott bör också vara högre än kostnaden för klimatåtgärder och dokumentation om reglerna följs. Lämpligen kan sanktionsmodell väljas med hjälp av en konsekvensutredning som tar hänsyn till projekt av olika storlekar.

Synpunkter på ändringsförslag till plan och bygglagen (2010:900)

19 §

Stålbyggnadsinstitutet noterar att tonvikten i föreslagna åtgärder ligger vid nyproduktion. Samtidigt finns en avsaknad av regler för bevarande av byggnader och cirkulär rivning enligt EU:s avfallshierarki. Byggregler som premierar lång livslängd samt flexibel och demonterbar utformning av byggnader är en viktig del som saknas.

Det vore även lämpligt med föreskrifter vid rivningsåtgärd:

- Vid beviljande av rivningslov ska samma klimathänsyn tas som vid bygglov. Detta skulle öka chanserna att bevara byggbeståndet och undvika onödig nybyggnad.
- Återanvändbara produkter av given typ ska i första hand återbrukas och i andra hand återvinnas. Detta kan bidra till ett ökat flöde av återbrukbart material till byggbranschen.

Stålbyggnadsinstitutet är gärna behjälpliga i denna punkt när det kommer till återbruk av konstruktionsstål.

Att inte implementera cirkulärt och livscykelbaserat tänkande samtidigt som gränsvärden för klimatpåverkan införs riskerar att ge en totalt sett negativ effekt på klimat och miljö.

Generella kommentarer på Boverkets rapport 2023:20

Genom att endast beakta delar av en byggnads livscykel försummas och bromsas byggbranschens omställning till en cirkulär ekonomi. Detta innebär betydande avsteg från Sveriges nationella strategi för cirkulär ekonomi. Återvinning och återbruk bör vara självklara komponenter i byggbranschens framtida regelverk. Förslaget bortser därmed från helhetsperspektivet, där resurseffektiva och välfungerande byggnader med lång livslängd bör premieras. Vidare främjas aktiviteter i den nedersta delen av EU:s avfallshierarki vilket riskerar att försvåra för viktiga delar högre upp i hierarkin.

Förslaget avviker även från EU:s gröna giv, där cirkulär ekonomi utgör en viktig del. Det är nödvändigt att Boverket noggrant undersöker hur förslaget förhåller sig till europeisk lagstiftning, såsom Byggproduktförordningen, Taxonomiförordningen och Ekodesignförordningen. Om Boverkets förslag antas riskerar Sverige att införa nationella krav som inte överensstämmer med EU:s regelverk. Nationella anpassningar av ovanstående förordningar kommer att försvåra för EU:s inre marknad.

Stålbyggnadsinstitutet anser vidare att Boverket, i alla lägen, ska inta en materialneutral hållning. Undvika missvisande beskrivningar som ”klimatförbättrande material” eller generaliseringar om vilket material som är mest hållbart. Boverket ska inte ta ställning för något specifikt material utan i likhet med andra regelverk, under sitt bemyndigande, värna om teknik- och materialneutrala regler.

Vi oroas av att Boverkets förslag kan leda till att byggmaterial i första hand hämtas från en enda naturresurs. Ej likvärdig konkurrens kan leda till att leverantörer av andra material konkurreras ut inom några år. Om byggbranschen då inser att det enda tillgängliga materialet inte kan skalas upp på ett hållbart sätt, kommer det vara för sent att återskapa de övriga värdekedjor som är nödvändiga för byggmaterialförsörjning. Ett resilient samhälle behöver tillgång till en mångfald av byggmaterial.

Sid 12: Under rubriken ”Utveckling av ny information och vägledning” föreslås att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att ta fram upphandlingskriterier.

Stålbyggnadsinstitutet anser att detta arbete även bör inkludera branschens aktörer för att säkerställa god förankring hos dem och skapa en gemensam förståelse för vilka förbättringar som kan göras i värdekedjan. Vi ser positivt på detta initiativ och vill gärna bidra till ett sådant arbete.

Sid 13: Under rubriken ”Projekteringsskedet blir viktigare” förekommer ordvalet ”klimatförbättrande material”.

Stålbyggnadsinstitutet anser att ordvalet är missvisande eftersom det kan ge intryck av att uttag av vissa resurser kan förbättra klimatet, vilket inte är korrekt.

Under samma rubrik föreslås att byggande med betong ersätts av trä.

Stålbyggnadsinstitutet anser att Boverket bör hålla en materialneutral linje. Det råder heller ingen internationell vetenskaplig konsensus om att detta synsätt skulle gynna klimatet. Tvärtom finns internationell oberoende forskning från bland annat World Resource Institute som varnar för detta synsätt ([källa: WRI](#)).

Sid 14: Under rubriken ”Hur byggandet påverkas” diskuteras ökande produktionskostnader 1-5% vid ”ändrat materialval”.

Stålbyggnadsinstitutet anser att Boverket bör redovisa en konsekvensutredning på om sådana kostnadsökningar är samhällsekonomiskt försvarbara.

Sid 30-31: Under rubriken ”Avgränsningar” anges att Boverkets uppdrag förutsätter att framlagda förslag, om möjligt, ska vara kompatibla med övriga nordiska länders kommande klimatkrav samt med EU-kommissionens hållbarhetssystem Level(s).

Stålbyggnadsinstitutet noterar att Boverkets förslag endast berör 1 av totalt 15 indikatorer i Level(s) system och vi anser att en ytterligare kompatibilitet är önskvärd. Vid en jämförelse med övriga nordiska länder är det tydligt att Boverkets förslag saknar en strategi för återvinning och återbruk:

Included life cycle stages	Denmark	Estonia	Finland	Iceland	Norway	Sweden	Level(s)
A1-A3	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
A A4 Transport to site	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
A5 Construction	✓	✓	✓	✓	✓*	✓	✓
B1 Use in building							✓
B2 Maintenance					✓	✓	✓
B3 Repair							✓
B B4 Replacements	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
B5 Refurbishment							✓
B6 Energy	✓	✓	✓	✓		✓	✓
B7 Water							✓
C1 Demolition works		✓	✓	✓		✓	✓
C2 Transport		✓	✓	✓		✓	✓
C C3 Waste management	✓	✓	✓	✓		✓	✓
C4 Final disposal	✓	✓	✓	✓		✓	✓
D Additional	✓	✓	✓	✓			✓

*Only waste included

Overview of the included life-cycle modules (according to standard EN15978) in the current introduced or proposed national building LCA models and in Level(s). The darker blue indicates what is already implemented or will be implemented while the lighter blue indicates proposed scope of future regulation.

Källa: Nordic Climate Forum 2023

Sid 47: Under rubriken ” En studie om referensvärden för byggnaders Klimatpåverkan” anges att urvalet i den studie som används för att definiera kravnivåer är för litet för att vara statistiskt säkerställt.

Stålbyggnadsinstitutet anser inte att det är lämpligt att införa en lag som kan medföra sanktionsavgifter om gränsvärdet baseras på icke tillförlitlig statistik.

Sid 61: Under rubriken ” Behovet av produktspecifika klimatdata då gränsvärden införs” diskuteras att det ska vara möjligt att räkna bort biogent kol från byggprodukter.

Stålbyggnadsinstitutet anser att möjligheten att särredovisa biogent kol riskerar att misstolkas av dem som inte är insatta i de olika påverkansfaktorerna i en EPD. Det är därför lämpligt att Boverket tydligt klargör att särredovisningen inte syftar till att framhålla några fördelar med brännbara produkter.

EPD-standarden SS-EN 15804:2012+A2:2019 anger fyra olika GWP-indikatorer som redovisar påverkan modulvis (i varje modul A1, A2, etc. ända till D):

GWP-fossil - Avser växthusgaser från fossila källor.

GWP-biogenic - Avser upptag och utsläpp av växthusgaser från biogent lagrat kol i bränsle och material.

GWP-luluc - Avser de växthusgaser som binds eller frigörs vid markanvändning eller ändrad markanvändning.

GWP-total - Är summan av de ovanstående GWP-indikatorerna.

I klimatdeklarationen för en byggnad uppförd i Sverige beaktas idag endast A1-A5. Därmed skulle GWP-total bli missvisande för biogent bunden koldioxid och resultera i en minuspost. Det beror på att detta koldioxidutsläpp sker först i modul C3 då materialet förbränns eller förmultnar. För att ta hänsyn till detta används GWP-GHG där biogent bundet kol inte tas med.

Sid 68-70: Under rubriken ”Motivet för ett gränsvärde avgränsat till modul A1–A5” presenteras argumenten för att exkludera resterande livscykelmoduler. Primära argument är att utsläpp i A1-A5 är möjliga att påverka och verifiera samt att de står för en hög andel av klimatgasutsläppet över en byggnads livscykel.

Stålbyggnadsinstitutet anser att många av de framförda argumenten är relevanta för hur byggprocessen ser ut idag. Detta beror på att dagens linjära ekonomi premierar byggande med material från nytvunna resurser. De inledande utsläppen skulle dock kunna minska dramatiskt genom att gynna cirkulära materialflöden. Risken med att bortse från denna möjlighet är att Boverket reglerar för fortsatt byggande i en linjär ekonomi och låser fast Sveriges byggbransch i gamla arbetsätt.

Sid 73: I sista stycket under rubriken ” Olika gränsvärden för olika byggnadstyper” anges att det än så länge inte framkommit några tydliga skillnader i nivån av klimatpåverkan som beror på olika byggnaders egenskaper. Två exempel på egenskaper som lyfts fram som oviktiga i detta avseende är energiprestanda och form på byggnaden.

Stålbyggnadsinstitutet anser att påståendet är felaktigt:

- En byggnad med god energiprestanda använder mindre energi i form av el och värme. Utsläppen av växthusgaser från el- och fjärrvärmeproduktionen står för cirka 8 procent av Sveriges totala utsläpp ([källa: Naturvårdsverket](#)).
- En bebyggd yta kan utnyttjas mer effektivt ju mindre plats stommen tar och ju större spännvidder konstruktionen tillåter. En mer effektivt utnyttjad yta minskar därmed behovet av ytterligare byggnader och på så vis kan den totala klimatpåverkan från byggandet minskas.

Det är motiverat att ta hänsyn till den större nytta som dessa effekter har i byggandet. Dessa effekter är för stora att bortse ifrån om en rättvis konkurrens inom klimat- och miljöprestanda ska uppnås. Därför bör byggnadens och byggmaterialens hela livscykel beaktas och klimatgasutsläppet bör mätas per bruksarea (BRA) i stället för per bruttoarea (BTA) som föreslås av Boverket.

Beslut om detta yttrande har fattats av vd Björn Åstedt.
Vid handläggningen har även projektledaren Olle Hagman deltagit.