



Datum 2024-05-29
Diarienummer SLK-2024-00269
Handläggare: Neda Sherafat
Telefon: 031-368 00 72

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: li.bb@regeringskansliet.se
Diarienummer: LI2023/02459

Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet – Förslag till införande av gränsvärden för klimatdeklarationer av byggnader

Göteborgs Stad har givits möjlighet att yttra sig gällande rubricerad remiss. Stadsledningskontoret skickar detta tjänstepersonsyttrande å stadens vägnar efter hörande av berörda aktörer inom staden.

Göteborgs Stad ser positivt på att införa gränsvärden och att omfattningen ska utökas med inkludering av flera byggdelar. Ett gränsvärde kan ge tydlighet för alla aktörer och bidra till den nödvändiga klimatomställningen i bygg- och fastighetssektorn. Staden vill framföra följande synpunkter.

Skarpare nivåer för gränsvärden behövs

Göteborgs Stad anser att nivåerna för gränsvärden bör sättas skarpare än föreslaget och att nivåerna sätts med lika förutsättningar att nå gränsvärdena för alla byggnadstyper. Med nuvarande klimatutmaning är det av största vikt att sätta skarpa krav på utsläppsminskningar inom de stora klimatpåverkande sektorerna, däribland byggnation. Göteborgs Stad anser att ambitionen borde vara att lagstifta gränsvärden i den takt som krävs för att uppnå Parisavtalet samt Sveriges mål om netto-noll utsläpp till 2045. Nuvarande förslag på gränsvärden bidrar inte med tillräckligt skarpa krav för att på ett säkert sätt se till att utvecklingen sker i den takt som krävs för att uppnå nationella och internationella klimatmål. Göteborgs Stad bedömer att föreslagna nivåer inte speglar vad som idag är relevanta nivåer och därmed inte bidrar till att stärka klimatomställningen i byggsektorn de närmaste åren, utan ger mest en ökad administration.

Göteborgs Stad föreslår därför att det genomförs uppdaterade referensvärdesstudier och att skärpta nivåer införs senast 2027, samt att samma process upprepas för ytterligare skärpning 2030 (det vill säga initialt tätare än föreslagen 5-årsfrekvens). Nivån 2027 bör ligga kring 75 procent av de medianvärden som idag föreslås som gränsvärden, för att sedan skäras till maximalt 65 procent 2030. Som jämförelse har Göteborgs Stad målgränsvärdet 50 procent redan 2025 och i den nationella färdplanen för fossilfri bygg- och anläggningssektor är ambitionen 50 procent år 2030. Då det idag finns vissa osäkerheter och fler lärdomar att göra kopplat till klimatberäkningar anser staden att det finns relevans i att regelverket initialt ligger på något mildare nivåer än exempelvis färdplanens, men att det efter 2030 fortsatt kan skärpa nivåer i relativt hög takt. Ett skäl som ofta förs fram är att även mindre aktörer ska ha förmåga att leva upp till regelkravet.

Stadens erfarenhet i projekt med skarpa klimatkrav är att såväl större som mindre entreprenörer och materialtillverkare är med och levererar. För mindre byggherrar finns idag ett väl utvecklat konsultstöd.

Göteborgs Stad anser att det är av särskild vikt att Boverket tar fram en prognostiserad minskningsbana till 2045, och att referensvärdesstudier även fortsatt genomförs tätare eller kontinuerligt för att ligga nära branschens utveckling. Detta för att inte skapa en osäkerhet och ineffektivitet i branschens långsiktiga omställningsarbete. Att ge en långsiktig indikation skulle ge goda förutsättningar för värdekedjan att göra de investeringar som krävs för att ställa om sina affärer och lösningar. Staden bedömer att krav på minskning kan vara som skarpast initialt i perioden, då signalerna från marknadsaktörerna är att det finns många ”långt hängande frukter” och det finns byggprojekt som idag med beprövad teknik och med inga eller små merkostnader halverar klimatpåverkan, medan det bedöms vara svårare att kapa de sista kvarstående utsläppen.

Göteborgs Stad anser vidare att gränsvärdena bör sättas så att kravet är lika skarpt för alla byggnadstyper. För detta krävs utökat underlag i form av fler kvalitetssäkrade klimatberäkningar samt att gränsvärdena motiveras tydligare, framför allt avseende förskolor. Staden anser att Boverket har ett ansvar att förenkla automatiserade klimatberäkningar, utveckla stödmaterialet och utföra kunskapslyftande insatser så att klimatdeklarationernas kvalitet och transparens är likvärdiga för alla aktörer. Detta för att minimera kostnader kopplat till införandet av gränsvärden.

Göteborgs Stad bedömer att införandet av gränsvärden kommer att stimulera branschen till nya marknadsförutsättningar som gynnar små och medelstora aktörer. Däremot sticker det föreslagna gränsvärdet ut för förskolor och kan slå hårt mot små och medelstora byggherrar med hänsyn till olika funktionskrav som samtidigt måste uppfyllas.

Medianvärdet för förskolor i underlaget baseras till viss del på underlag som enligt stadens erfarenheter är ett gränsvärde som är svårare att nå ner till, jämfört med föreslagna gränsvärden för övriga byggnadstyper. Underlaget av förskolor med trästomme saknar till stor del information om konstruktionsmaterial samt antal våningsplan. Det behövs därför ytterligare analys av gränsvärdet gällande förskolor.

Göteborgs Stad bedömer att gränsvärdet för förskolor ligger lågt jämfört med resultaten i det stora antalet klimatberäkningar som Göteborgs Stad gjort där medianen i stället ligger på 420 kg CO₂e per BTA (jämfört med föreslaget gränsvärde på 330 kg CO₂e per BTA). Förklaringen är delvis att det i referensvärdesstudien ingick en stor andel träkonstruktioner, medan stadens förskolor framför allt byggts i stål och betong. Dock förklarar detta inte hela den stora skillnaden mellan 420 kg och 330 kg. Göteborgs Stad bedömer att staden med tiden förfinat beräkningarna och fångar upp mer korrekt data, vilket successivt har gett ökade värden. Staden bedömer även att det finns risk för en överrepresentation av träkonstruktioner i referensvärdesstudien, då allt fler förskolebyggnader byggs som större och mer komplexa enheter i flera våningsplan. I stadens arbete i enlighet med Göteborgs Stads mål att halvera klimatpåverkan från bygg- och anläggningsprojekt till 2025, är upplevelsen att det är svårare att nå samma låga nivåer (200 kg CO₂ per BTA) för en förskola än ett flerbostadshus. Staden anser därför att detta referensvärde bör ses över och ligga i nivå med övriga gränsvärden, inte minst

ser staden ingen uppenbar skillnad mellan beräknade värden för förskole- respektive skolbyggnader.

Utveckling av klimateffektivt byggande baseras till stor del på det kunskapsmaterial som klimatdeklarationerna bidrar till. Därmed är transparens och standardisering viktiga moment för att säkerställa jämförbarhet inom klimatberäkningarna för att branschen har möjlighet att utvecklas inom området. Boverket behöver därför ta fram hjälpmedel, beräkningsregler och stödmaterial med syftet att säkerställa jämförbarhet mellan klimatdeklarationerna.

Kommentarer på övriga förslag

Rapporten föreslår att utöka omfattningen till att innehålla ytskikt, fast inredning och installationer (exklusive fast utrustning). Detta är rätt väg att gå då den uppdaterade omfattningen är enklare att motivera. Däremot sätter detta krav på att klimatdata för de tillkommande byggdelarna utökas och tillgängliggörs för att gå ifrån användandet av schabloner för dessa byggdelar. Ett stort arbete väntar Boverket att tillhandahålla generiska data för material och produkter tillhörande ytskikt och installationer. Ett förslag som följer den utökade omfattningen är att schabloner ska få användas för tillkommande byggdelar (sida 122), vilket Göteborgs Stad anser är ett måste för att kunna sätta krav på dessa byggdelar redan till 2025. Täckningsgraden som föreslås till 80 procent (sida 117) borde endast gälla för de byggdelar som var med i omfattningen 2022, oavsett om de tillkommande byggdelarna beräknas med schabloner, generiska data eller specifika data. Detta för att undvika merkostnader för små och medelstora byggföretag och byggmaterialtillverkare.

På sida 73 återfinns följande formulering: "Det föreslås slutligen att det inte ska införas någon form av viktade gränsvärden för olika egenskaper (som kan vara klimatdrivande) hos byggnader". Skyddsrum är en klimatdrivande funktion som inte går att bortse från i anvisningar och en byggdel det är väldigt svårt att minska klimatpåverkan ifrån. Det finns en risk att skyddsrummet låser utformningen till större andel betong och funktioner i kallare, även på andra utrymmen än just skyddsrummet. Göteborgs Stad önskar ett förtydligande i om det går att hantera detta på samma vis som byggnader för totalförsvaret och i så fall undanta dessa byggnader från kravet om gränsvärde, eller om det kan hanteras genom att skyddsrum exkluderas ur BTA.

På sida 115 återfinns följande förslag: "Minst 75 procent av klimatpåverkan för modul A1–A5 för byggprodukterna ska baseras på specifika klimatdata, när det är möjligt utifrån EU-rätten". Denna skrivelse orsakar problem om stora delar återbrukat material används i en byggnad. Om till exempel hela grundläggningen bevaras från en tidigare byggnad på fastigheten kommer det krävas miljövarudeklarationer (EPD:er) från flertalet övriga byggprodukter, då betong som vanligtvis är en klimatdrivande resurs inte finns med i resurssammanställningen. Detta ställer krav på att leverantörer och byggmaterialtillverkare av produkter som tidigare inte varit av stor vikt att ha EPD:er på måste ta fram EPD:er. Frågan är om leverantörerna och byggmaterialtillverkarna är redo för detta. Kravet blir felriktat och kan inte uppfyllas ifall en byggnad bevarar eller återbrukar byggdelar på grund av minskad klimatpåverkan. Samma osäkerhet gäller det föreslagna kravet om verifierat för 75 procent av de beräknade byggprodukterna (sida 117).

Göteborgs Stad anser att det är bra om Boverket tar över ägande- och förvaltarens CoClass. Att ha ett gemensamt och allmänt tillgängligt digitalt klassifikationssystem kommer att effektivisera fler digitala lösningar i byggsektorn. Ett klassifikationssystem som detta är dessutom en nödvändighet vid klimatberäkning och redovisning av renoveringsprojekt, för att dessa ska kunna redovisas på ett jämförbart sätt.

Göteborgs Stad bedömer att det är relevant att införa krav på verifiering och sanktioner för att regelverket ska efterlevas. Dock anser staden att sanktionsavgifter ska sättas i proportion till projektets totala investeringskostnad.

Göteborgs Stad anser att det är bra om krav på klimatdeklaration införs för ändringar i befintliga byggnader från den 1 januari 2027 och att klimatdeklarationen ska omfatta de byggprodukter som ingår i den ändring som omfattas av kravet för LCA-modulerna A1–A4 + A5 byggspill. Dock anser Göteborgs Stad att det bör införas krav på klimatdeklarationer generellt vid större renoveringar. Detta dels för att klimatpåverkan från underhåll och renovering utgör en relativt stor post, dels för att säkerställa att klimatavtrycket från de material och tekniska installationer som behövs för en energieffektiviseringsåtgärd inte blir större än den minskade klimatpåverkan som uppstår av den minskade energianvändning. Staden anser därför att Boverkets förslag om att begränsa klimatdeklarationen till två åtgärder som kräver bygglov är allt för snävt.

Göteborgs Stad anser vidare att kilogram koldioxidekvivalenter per bruttoarea (kg CO₂e/BTA) inte är ett bra nyckeltal för underhåll och renovering då projekten varierar stort i omfattning. Det bör finnas flera nyckeltal som exempelvis per kvadratmeter fasadyta, per badrum, meter stam eller liknande. Den funktionella enheten behöver vara anpassad till åtgärden. Göteborgs Stads allmännyttiga bolag, Förvaltnings AB Framtiden, har drivit ett arbete med stöd av WSP för att klimatberäkna och definiera funktionella enheter för renoverings och underhållsåtgärder. Verktöget som utvecklats kommer under 2024 testas av ytterligare en grupp allmännyttiga bostadsbolag.

Regeringen vill särskilt ha synpunkter på förslaget utifrån perspektivet av bland annat små och medelstora byggherrar. Göteborgs Stad bedömer att ekonomiska konsekvenser för små och medelstora aktörer främst kommer vara i form av ökade administrativa kostnader samt kostnader för att utföra klimatberäkningar. För att utföra en klimatberäkning behövs utförlig kunskap om klimatpåverkan från byggnader och LCA-metodik för att arbetet ska vara tillförlitligt och transparent. Klimat inom byggsektorn är dock en växande disciplin och i förlängningen är det en utveckling av branschen där klimatdelarna borde vara en del av ordinarie uppdrag. Detta gäller för alla aktörer, oavsett storlek. Med det sagt ser staden också ett behov att digitala verktyg utvecklas och förenklas för att stilla de ökade administrativa kostnader för byggherrar och byggföretag. Harmoniserade standarder kopplat till byggprodukters EPD:er välkomnas för vidare kvalitetssäkring. För byggmaterialtillverkarna behövs incitament för att införandet av gränsvärden inte ska spä på byggmaterial- och produktionskostnaderna (och därmed lokalhyrorna) som kan följa på grund av tillverkarnas materialutveckling och framtagning av EPD:er.

Behovet av transparens och standardisering i klimatdeklarationen går inte nog att understryka, både i underlaget som ligger till grund för gränsvärden och vid inlämnade klimatdeklarationer. Branschgemensamma anvisningar behövs angående resurssammanställningen och dess täckningsgrad, vilka antaganden som görs vid val av

klimatdata, samt klimatdata vid bränsleanvändning och annan energiförsörjning. Det är viktigt för att inlämnade uppgifter ska kunna jämföras med varandra och att säkerställa rättvis efterlevnad av gränsvärdena. Göteborgs Stad anser att det är Boverkets ansvar att bidra med gemensamma beräkningsregler och stödmaterial för att säkerställa likhet och jämförbarhet inom klimatberäkningar. Ett förslag är att Boverket utökar indatamallen med en branschgemensam byggdelsklassifikation. Detta för att säkerställa att alla resurssammanställningar innehåller samma detaljnivå och att inga byggdelar utelämnas vid inlämnad klimatdeklaration. Ett annat behov är att Boverket tillhandahåller en nationell databas för EPD:er. I nuläget gör den manuella avläsningen av EPD:er det svårt att verifiera att klimatdatan är korrekt inläst. Då konservativa generiska data måste användas i de fall produktspecifik EPD inte kan användas är det av högsta vikt att underlätta användandet av EPD:er när dessa krävs för att uppnå gränsvärdet.

Jessica Granath

Avdelningschef

Stadsledningskontoret

Göteborg 2024-05-29