

## Yttrande över promemorian Klimatdeklaration för byggnader, Ds 2020:4

### Boverkets ställningstagande

Boverket tillstyrker i huvudsak förslaget.

- Boverket avstyrker förslaget om omprövning av klimatdeklarationer enligt 17 § lagen om klimatdeklarationer för byggnader och lämnar ett alternativt förslag.
- Boverket anser att frågan om registret för klimatdeklarationer behöver utredas ytterligare.

I övrigt lämnar Boverket följande synpunkter och förslag.

### Boverkets synpunkter

#### 4.1 Krav på klimatdeklaration vid uppförande av byggnader

Boverket är positivt till att krav att klimatdeklarera byggnader införs och instämmer i bedömningen att detta kan bidra till att minska klimatpåverkan i bygg- och fastighetssektorn.

Klimatdeklaration föreslås bli ett krav för att få slutbesked genom en ändring i 10 kap. 34 § plan- och bygglagen (2010:900). Boverket anser att det finns några nackdelar med denna koppling till plan- och bygglagen. Kommunen, som ofta har en stor arbetsbörda, får på detta sätt ytterligare arbetsuppgifter. I promemorian beskrivs att interimistiska slutbesked kan behöva meddelas om byggherren inte har upprättat en klimatdeklaration, vilket leder till fler öppna ärenden hos kommunerna. Det är ärenden som kan vara öppna hos kommunen under en längre tid. Byggnader finns normalt inte registrerade i fastighetsregistret före slutbesked vilket betyder att det blir **svårare att identifiera**

**byggnaden vid registreringen** av klimatdeklarationen hos Boverket. Men det finns också fördelar med kopplingen till slutbesked. Det blir en tydlig påföljd om byggherren inte har sett till att klimatdeklarationen har lämnats in före slutbesked. Det är bra att det inte ställs krav på att lämna in uppgifter till Boverket mer än vid ett tillfälle och att det samordnas med slutbeskedet.

Boverket är positiva till att krav på klimatdeklarationer i övrigt införs i en ny lag.

#### **4.2 Klimatdeklarationens innehåll och omfattning**

Klimatdeklarationen föreslås begränsas till att gälla hela byggnadens klimatskärm och byggnadens samtliga bärande konstruktionsdelar och innerväggar. Boverket anser att det är bra att byggnadens installationer och fasta inredning och utrustning inte ingår. Likaså att klimatpåverkan kopplad till markarbeten däribland pålning inte ingår. Skrivningen i förordningsförslaget innebär att i en deklaraionspliktig byggnad med garage så ska garaget ingå i beräkningen, vilket Boverket tycker är rimligt.

Efter närmare överväganden om deklarationens omfattning anser Boverket att det är rimligt att balkonger, loftgångar, entrétrappor, ytterdörrar, inomhustrappor, innerdörrar och fönster ska omfattas. Detta eftersom utgångspunkten är att så många av byggprodukterna som möjligt bör ingå och då det redan idag finns datatillgång i tillräcklig omfattning för dessa delar. Boverket föreslår att 5 § förordningsförslaget bör kompletteras så att den nya lydelsen blir: "Klimatdeklarationen ska omfatta hela byggnadens klimatskärm, byggnadens samtliga bärande konstruktionsdelar, innerväggar, balkonger, loftgångar, entrétrappor och trappor inomhus".

Boverket anser att det i nuläget inte är rimligt att klimatdeklarera alla skikt. Klimatdeklarationen bör omfatta skikt invändigt till och med gipsskiva, däremot inte invändiga ytskikt. Att invändiga ytskikt undantas innebär en förenkling eftersom det innebär färre material att ta med.

I övrigt har Boverket för närvarande inte tillräckligt underlag för ett ställningstagande om exempelvis dörrar och glaspartier invändigt ska inkluderas. Ett sätt att se det är att alla fönster och dörrar som finns i bärande konstruktionsdelar, klimatskärm och innerväggar ska ingå. I så fall kan detta behöva förtydligas och klargöras redan i definitionerna i 3§ förordningsförslaget. Det kan också finnas skäl att exkludera exempelvis invändiga dörrar, fönster och glaspartier om det är svårt för byggherren att få tillgång till information om denna typ av sammansatta produkter. Boverket anser att utgångspunkten i vad som ska inkluderas eller inte bör vara förenklingar ur byggherrens perspektiv. Boverket har i dagsläget inte tillräckligt underlag för ett ställningstagande. Det är också viktigt att kunna ta hänsyn till andra remissinstansers synpunkter i bedömningen.

Boverket har enligt förslaget inte bemyndigande att skriva föreskrifter om vilka delar av byggnaden och byggskedet som klimatdeklarationen ska omfatta.

Däremot har Boverket föreskriftsrätt för ”undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning” enligt 7 § förordningsförslaget. På sidan 46 i promemorian påpekas att detta undantag ska användas restriktivt. Boverket anser att gränsdragningsfrågor på denna detaljnivå är mer lämpligt att hantera i en vägledning. I vägledning finns möjlighet att beskriva överväganden i gränsdragning mer utförlig och det är möjligt att exempelvis också använda illustrationer för att underlätta tillämpningen. Vägledning är också flexibelt och kan anpassas och utvecklas allt eftersom frågor dyker upp.

#### **4.3 Undantag från kravet på klimatdeklaration**

Boverket har inga synpunkter på förslaget om undantag från krav på klimatdeklaration.

#### **4.4 Klimatdeklarationsregister**

Boverket anser att registret för klimatdeklarationer behöver följas upp efter det att reglerna om klimatdeklarationer trätt ikraft. Det beror på att lag- och förordningsförslaget innebär vissa praktiska svårigheter som kan innebära en risk för att registret inte blir så välfungerande som önskvärt.

Efter Boverkets avstämning med Lantmäteriet har det framkommit att det inte kommer att vara möjligt att bygga Boverkets register utifrån uppgifter i den digitala plattform för byggnader som håller på att tas fram av Lantmäteriet. I regeringens promemoria hänvisas till Lantmäteriets uppdrag om att tillgängliggöra geodata i samhällsbyggnadsprocessen. Denna plattform är planerad att vara färdigutvecklad och möjlig att användas från och med 2022, men det kommer inte finnas regler eller författningsstöd för att kräva att kommunerna registrerar uppgifter i plattformen. Det kommer antagligen dröja innan alla kommuner har börjat göra detta eller har möjlighet att anpassa sina egna verksamhetsstöd efter den nya plattformen. Boverket kan inte bygga upp klimatdeklarationsregistret på ett tillfredställande sätt utifrån uppgifter som bygger på frivillighet. Detta medför följande konsekvenser för klimatdeklarationsregistret:

- Utan byggnadsbeteckning kommer det inte vara tydligt vilken byggnad som avses i alla situationer när klimatdeklaration ska knytas till rätt byggnad, eftersom det kommer saknas uppgift om den specifika byggnaden i fastighetsregistret. Identifikation måste då ske med hjälp av andra uppgifter, som är mindre exakta, exempelvis fastighetsbeteckning, adress eller koordinater. Dessa uppgifter behöver dessutom matas in manuellt av byggherren. Uppgiften som identifierar vilken byggnad klimatdeklarationen avser kommer alltså vara mindre exakt och dessutom mer osäker. Detta försämrar kvaliteten i registret och försvårar tillsynen av klimatdeklarationer. Det innebär också en risk att rättssäkerheten för byggherren försämras.
- Det fanns även förväntningar på att uppgifter om byggnadens egenskaper skulle kunna hämtas ur Lantmäteriets plattform. Exempelvis uppgifter om yta, antal våningsplan, källarplan, verksamhet i

byggnaden m.m. Även dessa uppgifter kommer byggherren behöva mata in manuellt, istället för att de automatisk kunnat hämtas från Lantmäteriets plattform. Detta medför större börda för byggherren genom att det är fler detaljerade uppgifter att registrera och byggherren kommer behöva lägga mer tid på själva registreringen i Boverkets register. Dessutom kommer kvaliteten på uppgifter vara mer osäker, vilket leder till att det är tveksamt om Boverket kan använda uppgifterna som underlag för framtida gränsvärde.

Boverket anser att konsekvenserna om registret inte är tillräckligt utredda enligt förslaget.

#### *Registrets öppenhet och utlämnade av handlingar*

Det finns enligt förslaget inget behov av direktåtkomst till registret över klimatdeklarationer. Enligt 10 § förordningsförslaget finns däremot en möjlighet att lämna ut en handling som innehåller personuppgifter digitalt, på annat sätt än genom direktåtkomst, om det är lämpligt. Boverket anser att lämplighetsrekvisitet i bestämmelsen är vagt och anser att det finns en risk att tillämpningen av bestämmelsen inte blir enhetlig. Det finns också möjlighet att begära ut klimatdeklarationer i vanlig ordning enligt de bestämmelser som gäller vid utlämnande av allmän och offentlig handling. Det är oklart hur 10 § förordningsförslaget förhåller sig till bestämmelser om utlämnande av allmän och offentlig handling enligt tryckfrihetsförordningen.

#### *Behov av sekretess i tillsynsverksamhet*

Tillsynsansvaret för kvalitet och riktighet i klimatdeklarationerna föreslås ligga på Boverket. En parallell kan göras till Boverkets marknadskontroll av byggprodukter. I marknadskontrollen begär Boverket bland annat in dokumentation från den ekonomiska aktören som tillhandahåller produkten på marknaden. Boverket kontrollerar sedan kvaliteten och riktigheten i dokumentationen för att bedöma om byggprodukten uppfyller gällande krav. Underlaget som begärs in vid marknadskontrollen kan innehålla känsliga uppgifter om den ekonomiska aktörens affärs- och driftförhållanden som denne kan antas lida skada av om de offentliggörs. Därför omfattas uppgifterna som begärs in vid marknadskontrollen av särskilda sekretessbestämmelser.

Den tillsynsuppgift som enligt förslaget ligger på Boverket blir att genom stickprovskontroller kontrollera att uppgifterna och beräkningarna i klimatdeklarationerna är riktiga. I den tillsynsverksamheten kan Boverket behöva begära in det underlag som byggherren enligt 12 § förordningsförslaget är skyldig att spara i fem år. I underlaget bör bland annat resurssammanställning samt eventuellt en kostnadskalkyl finnas. Dessa innehåller nödvändiga uppgifter som Boverket kan behöva för att kontrollera deklarationens riktighet. Kostnadskalkyler kan dock innehålla sådana känsliga uppgifter om en enskilds affärs- och driftförhållanden att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Underlaget kan även innehålla sådana uppgifter om andra ekonomiska

förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse med den som är föremål för myndighetens tillsyn.

Boverket anser därför att byggherrens underlag kan innehålla sådana skyddsvärda uppgifter som behöver omfattas av särskilda sekretessbestämmelser motsvarande de som finns för Boverkets marknadskontroll av byggprodukter som återfinns i 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, samt dess bilaga.

Sekretessbestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL, innehåller huvudregeln om sekretess i statlig tillsynsverksamhet. För att sekretess ska gälla krävs att regeringen meddelar föreskrifter som närmare anger vilka uppgifter som omfattas av sekretessen. För marknadskontrollen har sådana föreskrifter meddelats med stöd av 9 § OSF, och återfinns i bilagan till förordningen.

Med hänsyn till den enskildes intressen samt den skada som kan uppkomma om känsliga uppgifter om affärs- och driftförhållanden röjs, föreslår därför Boverket att underlaget som begärs in vid tillsyn av klimatdeklarationer ska omfattas av särskilda sekretessbestämmelser. Dessa bestämmelser bör meddelas av regeringen.

#### **4.5 Tillsyn och sanktionsavgifter**

Boverket avstyrker omprövning av klimatdeklarationer enligt 17 § lagförslaget. Boverket är tillsynsmyndighet enligt förslaget och får ompröva klimatdeklarationer om myndigheten beräknar ett värde av klimatpåverkan som väsentligen avviker från det deklarerade värdet och byggherren inte har en skälig förklaring till avvikelsen.

Omprövning i förvaltningsrätt används vanligtvis om myndigheter finner anledning att ändra ett grundbeslut som myndigheten själv fattat. I fråga om klimatdeklarationer handlar det om en beräkning byggherrar ansvarar för att genomföra, registrera och behålla underlaget till. Det är inte Boverket i detta fall som fattar ett förvaltningsbeslut som första instans, vilket sedan kan omprövas. Det som enligt lagförslaget benämns omprövning blir i praktiken det enda beslut Boverket fattar som första instans. Boverket anser att det strider mot bestämmelsen i 37 § förvaltningslagen (2017:900) om omprövning av myndighetsbeslut. I förarbeten till 37 § förvaltningslagen anges att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Regeringen framhåller också att det är av största vikt att regleringen om myndigheternas befogenheter att ändra egna beslut utformas så att enskildas berättigade intressen av förutsebarhet värnas (prop. 2016/17:180 s. 228–229).

Förslaget till krav på klimatdeklaration skiljer sig från exempelvis inkomstdeklarationer som ligger till grund för Skatteverkets beslut om inkomstbeskattning. Deklarationen utgör då underlag som Skatteverket använder för att

fastställa beskattningsbar inkomst. Skatteverket godkänner uppgifterna i inkomstdeklarationen. Baserat på en godkänd deklaration fattar Skatteverket där- efter beslut om slutlig skatt. Skatteverket har sedan möjlighet att ompröva myndighetens egna beslut om beskattningsbar inkomst eller om slutlig skatt om det finns skäl för det. För omprövning krävs att det finns ett grundbeslut som kan omprövas.

Enligt förslaget om omprövning av klimatdeklarationer handlar det inte om att tillsynsmyndigheten har möjlighet att ompröva ett eget förvaltningsbeslut, utan om att tillsynsmyndigheten vid granskning av underlaget till det registrerade värde av klimatpåverkan i deklarationen kan besluta att registrera ett nytt värde av klimatpåverkan.

Det kommer dessutom vara oklart för byggherren om och när ett omprövnings- ärende kommer inledas av tillsynsmyndigheten. Det är inte heller tydligt och förutsägbart vad som kan leda till att tillsynsmyndigheten kommer fram till ett annat värde eller vad som kan bedömas som en skälig förklaring. Boverket anser att förslaget innebär betydande rättsosäkerhet. Detta är särskilt problema- tiskt eftersom tillsynsmyndigheten ges befogenhet att ta ut en sanktionsavgift.

#### *Konsekvenser av förslaget om omprövning*

Rättsosäkerheten innebär konsekvenser för byggherrar. Detta handlar om bris- tande förutsebarhet i lagen. Vid dålig förutsebarhet uppstår det kostnader för företaget. Osäkerhet i tillämpningen av lagreglerna ökar osäkerheten för bygg- herren. Företag i allmänhet skyr osäkerhet och önskar istället stabila regler. Denna osäkerhet påverkar byggherrens agerande. Osäkerheten innebär att framtida kassaflöden blir osäkra och som kompensation för denna osäkerhet kräver företaget högre avkastning. Dessa kostnader för byggherrar utgör en del av deras fullgörandekostnader. Detta är kostnader som uppstår när företagen försöker följa lagen.

För det offentliga, genom staten, Boverket och förvaltningsdomstolarna medför förslaget konsekvenser. En konsekvens som uppstår vid omprövning är att Bo- verket tvingas göra en ny klimatdeklaration. Kostnaden för detta kan uppskatt- tas till minst 50 000 kr per deklaration. Detta är en kostnad som faller på Bo- verket och i förlängningen staten, oavsett om Boverket gör detta i egen regi el- ler låter en LCA-konsult göra arbetet.

Dessutom påverkas även förvaltningsdomstolarna då dessa vid omprövning måste lägga resurser på att ta ställning till om Boverkets klimatdeklaration ska anses vara bättre genomförd än den ursprungliga klimatdeklaration som inläm- nades av byggherren. Frågan blir alltså svår och dyr att utreda. En tvist blir dy- rare att lösa ju osäkrare utfallet av reglerna är.

De offentliga kostnader som följer av förslaget är administrativa kostnader.

Förslaget att Boverket får möjlighet att ompröva klimatdeklarationer kan också få negativa konsekvenser för konkurrensen bland LCA-konsulter. Boverket kan

förmodligen behöva upphandla LCA-konsulter för att beräkna och registrera nya värden av klimatpåverkan i de fall klimatdeklarationen omprövas. Denna omprövning och nya beräkning av klimatpåverkan kommer att ske utan kostnad för byggherren. Den aktör som vinner Boverkets upphandling av LCA-konsult kommer dessutom få en särskild ställning på marknaden, som riskerar att bli monopolliknande.

Omprövningsmöjligheten kan ge byggherren minskade incitament att lägga kostnader på att göra en bra klimatdeklaration från början, eftersom byggherren kan förlita sig på att Boverket genom omprövning kan rätta till klimatdeklarationen i efterhand. Boverket anser att detta är en viktig aspekt att överväga, även om byggherren riskerar en sanktionsavgift om klimatdeklarationen omprövas. Omprövning ska enligt förslaget ske genom stickprovskontroller. Det finns inte möjlighet eller kapacitet för Boverket att kontrollera alla klimatdeklarationer. Sanktionsavgiften ska dessutom användas restriktivt och får bara tas ut om det finns särskilda skäl. Boverket anser att det är viktigt att öka byggherrens incitament att göra en klimatdeklaration av god kvalitet.

*Förslag att ogiltigförklara klimatdeklarationer vid tillsyn*

Boverket föreslår istället följande alternativ till den föreslagna bestämmelsen om omprövning.

Boverket som tillsynsmyndighet ges istället möjlighet att **ogiltigförklara** en deklamation om Boverket beräknat ett värde på klimatpåverkan som väsentligen avviker från det deklarerade värdet. Konstruktionen av bestämmelsen i 17 § lagförslaget kan behållas med samma rekvisit att deklamationen inte får ogiltigförklaras om byggherren lämnar en skälig förklaring till avvikelsen. Även sanktionsavgiften i 18 § lagförslaget kan behållas, med ändringen att sanktionsavgift får tas ut om klimatdeklaration har ogiltigförklarats och det finns särskilda skäl.

En ogiltighetsförklaring blir enligt förslaget ett förvaltningsbeslut som tillsynsmyndigheten fattar. I beslutet måste skälen för beslutet preciseras och motiveras tydligt (jämför 32 § förvaltningslagen). För att detta alternativ ska fungera krävs också att Boverket får möjlighet att förelägga byggherren att göra en ny deklamation om en registrerad klimatdeklaration ogiltigförklarats. Tillsynsmyndighetens skäl i beslutet att ogiltigförklara klimatdeklarationen kan ge byggherren vägledning i att göra om sin beräkning. Förelägganden att göra om sin deklamation efter att den ogiltigförklarats bör också vara möjliga att förena med vite som påtryckningsmöjlighet för att föreläggandet inte ska bli verkningslöst.

Boverket föreslår också att det ska finnas ytterligare en grund att ogiltigförklara en klimatdeklaration – om det saknas tillräckligt underlag att beräkna klimatpåverkan. Även om värdet av klimatpåverkan enligt deklamationen inte avviker från referensvärden för liknande byggnader, innebär det en brist att inte kunna bedöma om det registrerade värdet speglar den verkliga klimatpåverkan för den deklarerade byggnaden eller om det är ett schablonvärde för

motsvarande byggnadstyp. Om det finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att ogiltigförklara på denna grund, minskar risken att schablonvärden registreras och ökar påtryckningen för byggherrar att göra beräkningar av verklig klimatpåverkan för aktuell byggnad.

Boverket anser att denna alternativa reglering stämmer bättre överens med förvaltningsrättsliga grunder. Förslaget uppfyller också syftet att en felaktig deklARATION innebär skarpa konsekvenser och att värden av klimatpåverkan i Boverkets register är rättvisande. Ansvaret för att beräkna värdet av klimatpåverkan stannar på byggherren och det finns ett lärande syfte i att ålägga byggherren att göra om en beräkning om tillsynsmyndigheten beräknat ett värde som väsentligen avviker från det registrerade värdet.

*Mer om byggherrens rätt att överklaga förvaltningsbeslut*

I detta alternativ blir beslutet att ogiltigförklara en deklARATION det första förvaltningsbeslut som fattas i förvaltningsärendet. Byggherren kan, likt förslaget, ha möjlighet att överklaga beslutet. Om ett beslut att ogiltigförklara en klimatdeklARATION överklagas får domstolen ta ställning till om Boverket haft tillräckliga skäl att ogiltigförklara en deklARATION som registrerats. Jämfört med förslaget att Boverket ska ompröva deklARATIONEN och registrera ett nytt värde av klimatpåverkan blir domstolsprövningen en annan. Om ett omprövningsbeslut överklagas av byggherren skulle saken som domstolen har att pröva vara *värdet av klimatpåverkan* som Boverket har registrerat vid omprövning. Domstolen ska då ta ställning till Boverkets skäl att registrera det omprövade värdet och även ta ställning till om värdet efter omprövning är mer rimligt än byggherrens deklarerade värde av klimatpåverkan. Domstolens prövning riskerar att bli detaljerad och svårbedömd och skulle kräva särskild sakkunskap. Därmed finns risk att byggherrens rätt att få beslutet överprövat och granskat av domstol blir urholkad.

I det föreslagna alternativet där tillsynsmyndigheten istället får ogiltigförklara en klimatdeklARATION blir domstolens prövning en annan. Om byggherren överklagar Boverkets beslut att ogiltigförklara en klimatdeklARATION blir saken som domstolen har att pröva *ogiltighetsförklaringen* och om Boverket haft tillräckliga skäl för beslutet. Domstolens prövning blir i detta fall mindre komplicerad och tar bättre till vara byggherrens rätt till överprövning och granskning av myndighetsbeslutet.

*Konsekvenser av förslaget om ogiltigförklaring*

Boverket beskrev ovan konsekvenser av förslaget om omprövning av klimatdeklARATIONER. Som jämförelse beskrivs här konsekvenserna av Boverkets alternativa förslag om ogiltigförklaring av klimatdeklARATIONER.

Med Boverkets förslag om ogiltigförklaring minskar rättsosäkerheten för byggherren. Denna minskade osäkerhet innebär säkrare kassaflöden för företaget jämfört vid omprövning. Detta sänker företagets avkastningskrav. Samtidigt ökar kostnaden för byggherren då denne vid ogiltigförklarande tvingas göra en



ny klimatdeklaration. En kostnad som för byggherren kan uppgå till ca 50 000 kr.

För Boverket och staten innebär förslaget att en ny fullständig klimatdeklaration inte behöver göras. Jämfört med förslaget att ompröva en deklaration innebär detta en besparing på ca 50 000 kr per ärende som är aktuellt för omprövning/ogiltigförklarande. Förvaltningsdomstolarnas arbete förenklas med förslaget om ogiltigförklaring, vilket innebär en lägre kostnad för dem. Med Boverkets förslag blir de administrativa kostnaderna lägre för det offentliga jämfört vid omprövning.

#### *Sanktioner*

När det gäller sanktioner anser Boverket att det är nödvändigt med påtryckningsmöjligheter för att begära in underlag från byggherren. Annars blir det i praktiken omöjligt att beräkna ett nytt värde av klimatpåverkan om Boverket inte kan vara säkra på att ha ett komplett underlag. En möjlighet att förelägga med vite bör finnas med likt det förslag som finns angiven i Boverkets rapport (2018:23).

Det är byggherren som bär ansvar för att klimatdeklarationen upprättas och registreras och visa att skyldigheten att klimatdeklarera är uppfylld inför slutbesked. Det är också mot byggherren sanktionsavgiften riktas enligt förslaget om Boverket skulle komma fram till att det deklarerade värdet väsentligen avviker från ett värde Boverket beräknar. Boverket ska basera beräkningen på byggherrens underlag, som denne är skyldig att spara under fem år. Tillsynsmyndigheten har enligt 16 § lagförslaget rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar från byggherren som behövs för tillsynen. Det finns dock inga påtryckningsmedel kopplat till denna bestämmelse. I praktiken kommer det vara omöjligt för Boverket som tillsynsmyndighet att veta om begärt underlag är komplett eller inte. Boverket har ingen insyn i byggherrens verksamhet eller andra verktyg att försäkra sig om att underlaget är fullständigt.

Den sanktionsavgift som är kopplat till omprövningen är visserligen fakultativ och ska enligt promemorian användas restriktivt. Boverket anser dock att man inte kan bortse ifrån att sanktionsavgiften är av straffrättslig karaktär och kan uppgå till kännbara belopp för en byggherre. Möjligheten för tillsynsmyndigheten att ta ut en sanktionsavgift är inte heller begränsat i tiden, mer än den indirekta begränsningen det innebär att byggherrens skyldighet att spara underlag i fem år enligt 11 § förordningsförslaget. Det måste vara tydligt för byggherren hur man ska agera för att undvika sanktionsavgift. Boverket anser att förslaget är otydligt, godtyckligt och innebär en rättsosäkerhet för byggherrar.

I Boverkets rapport (2018:23) fanns ett förslag till bestämmelse 15 § lagen:

*En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden som behövs för att de skyldigheter som följer av denna lag eller av föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen ska fullgöras. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.*

Kommunen är skyldig att kontrollera att en klimatdeklaration upprättats inför slutbesked. Kommunen blir enligt förslaget i praktiken också ansvarig för att bedöma om något undantag från deklareringskyldigheten är tillämpligt. Om byggherren av någon anledning inte upprättat en klimatdeklaration även om byggnaden omfattas av skyldigheten finns enligt förslaget inga påtryckningsmedel för att förelägga byggherren att upprätta en deklaration i efterhand. Varken kommunen eller Boverket har författningsstöd att begära in en klimatdeklaration. Om en exempelvis en medborgare eller en köpare av byggnaden upptäcker att klimatdeklaration saknas, ska en anmälan om detta riktas till kommunen eller till Boverket? Slutbesked är ett gynnande förvaltningsbeslut och kan inte återkallas, om inte någon av återkallelsegrunderna i 37 § förvaltningslagen är tillämplig. Att slutbesked beviljats trots att klimatdeklaration saknas omfattas enligt Boverkets bedömning inte av någon återkallelsegrund. Boverket anser att det finns en risk med att det saknas påtryckningsmedel för de fall en klimatdeklaration för en byggnad som omfattas av deklareringskravet saknas.

### 6 Kostnader och andra konsekvenser

De synpunkter Boverket har på avsnittet om ”Kostnader och andra konsekvenser” kan delas upp i tre delar:

- 1) kostnaden för att göra en klimatdeklaration
- 2) ändrade egenskaper av att byta till miljövänligare material
- 3) behov av speciella informationsinsatser

Vad gäller den första punkten har Boverket låtit genomföra fem beräkningar av faktiska byggnader för att få en uppskattning av kostnaden för att utföra en klimatdeklaration. Dessa kostnadsberäkningar baseras på att olika arbetsmoment har tidsloggats. De genomförda beräkningarna tyder på att kostnaden för att göra en klimatdeklaration kommer att hamna i ett lägre intervall än vad som redovisas i promemorian. Vad vi även fann var att skillnaden i kostnad inte i första hand är kopplad till byggnadstyp eller storlek på byggnaden utan till format på indata. Hur indata är strukturerat har med andra ord en mycket stor effekt på tid och kostnad för att göra en klimatdeklaration.

För att få ett godtagbart statistiskt underlag skulle för varje byggnadstyp behövas minst 10–20 beräkningar av klimatdeklarationer, men det har för Boverkets del varit begränsat av tid och kostnad att låta göra dessa klimatdeklarationer. Det är troligt att det i de flesta fall tar längre tid att göra en beräkning för ett flerbostadshus än för ett småhus, men det hela beror på hur detaljerad indata/underlag man får från projektet. I Boverkets beräkningar av faktiska byggnader visade det sig bli dyrare att klimatdeklarera ett serietillverkat småhus än ett flerbostadshus. Orsaken var att för småhuset var mängderna inte beräknade i  $m^3$ , kg eller  $m^2$ . Detta innebar att samtliga produkter i byggnaden behövde mätas innan produkterna i småhuset kunde utgöra underlag i LCA-programmet. Mängderna för flerbostadshuset var däremot uträknade i rätt enheter och kunde omedelbart utgöra underlag i LCA-programmet.

Beträffande den andra punkten saknar Boverket i konsekvensutredningen ett resonemang kring vad som kan hända med andra viktiga egenskaper hos byggnaden när man byter ut ett visst material mot ett *miljövänligare alternativ* eller om man försöker minska klimatpåverkan genom att *minska mängden material* som används. Ett exempel kan vara om man byter till en betongsort med lägre klimatpåverkan. Byggtiden kan påverkas när man bygger med betong med lägre klimatpåverkan. Forskning pågår även i vilken mån flygaska eller slagg påverkar betongens fuktegenskaper. Kunskap om betongens fuktegenskaper är viktig för att förstå andra processer såsom karbonatisering och frostsprängning. Ett annat exempel kan handla om arkitekturen; vad händer med gestaltningen av byggnader om vi strävar mot att bygga med lägsta möjliga klimatpåverkan? Kommer det att byggas fler långsmala byggnader utan betong om byggherrar och arkitekter har som mål att bygga klimatneutrala byggnader?

Den tredje punkten gäller informationsinsatser. Boverket har låtit genomföra en intervjustudie med företag av olika storlek. Resultaten från intervjustudien kan tolkas som att stöd- och informationsinsatser bör fokusera på att stötta de små företagen. I intervjustudien konstateras att de mindre företagen, som inte är specialiserade på träbyggnader, är mer oroliga för lagförslaget än de stora företagen samt företag som är specialiserade på träbyggnader. Bland de mindre företagen finns farhågan att lagförslaget kan komma att innebära behov av nyrekrytering, kostsamma konsultinsatser samt i förlängningen höjda prisnivåer. Flera mindre företag nämner paradoxen att byggsektorn å ena sidan beskylls för att bygga för dyra bostäder, å andra sidan genom klimatdeklARATIONER ska tvingas bedriva ytterligare fördyrande administration.

## 7 Författningskommentarer

### *Bemyndiganden*

Boverket har bemyndigande enligt 7 § förordningsförslaget att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration. Boverket kommer att använda detta bemyndigande, det är centralt att det i regler slås fast vilka uppgifter som ska lämnas in i en klimatdeklaration. Boverket har däremot inte bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får registreras i klimatdeklarationsregistret. Boverket vill uppmärksamma att de uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration kommer att bli en del av registret.

Boverket har inte bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka delar av byggnaden och byggskedet som klimatdeklarationen ska omfatta. Boverket har däremot bemyndigande enligt 7 § förordningsförslaget att meddela föreskrifter om undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationsens innehåll och omfattning. Det påpekas i promemorian att möjligheten att föreskriva undantag ska användas restriktivt. Boverket ser behov av att skriva föreskrifter som preciserar närmare om delar av byggnaden och byggskedet och får göra det med stöd av bemyndigandet om undantag, som dock ska användas restriktivt.

Det är lämpligt att rubriken till 5-7 §§ förordningsförslaget är Klimatdeklarationens innehåll och omfattning. Det speglar väl paragrafernas innehåll och det står i överensstämmelse med rubriken till 7-9 §§ i lagförslaget.

I detta ärende har stf generaldirektör och rättschef Yvonne Svensson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Jurist Emma Svensson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Peter Fransson, enhetschef Lena Hagert-Pilenås, verksjurist Carl- Magnus Oredsson, civilingenjör Kristina Einarsson, juristerna Cathrine Engström, Lars Corneliusson och Justina Bacinska, utredare Roger Antonsson och nationalekonom Christer Löfgren deltagit.

Yvonne Svensson  
stf generaldirektör

Emma Svensson  
jurist