

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

kopia till:

fi.sba.bb@regeringskansliet.se

Stockholm den 6 maj 2020

Svensk Betong svar på remiss Fi2020/00475/BB angående promemorian Klimatdeklaration för byggnader Ds 2020:4

Föreningen Svensk Betong är branschorganisation för företag som tillverkar fabriksbetong, utövar betongpumpning samt företag som tillverkar och/eller monterar betongprodukter.

Medlemsföretagen finns över hela Sverige och bidrar till sysselsättning och samhällsutveckling på många orter i landet. Totalt omsätter betong- och cementindustrin cirka 30 mdkr per år och sysselsätter nästan 9 000 personer.

Svensk Betong har tagit del av rubricerad remiss och vill framföra nedanstående synpunkter som framförallt har fokus på föreslagen omfattning av livscykeln för klimatdeklarationerna.

Klimatdeklaration för byggnader behöver omfatta hela livscykeln

Vi avstyrker förslaget om införande av klimatdeklarationer i dess nuvarande form enligt 8 § i författningsförslaget. Detta då den begränsning som sker av inte ta med hela livscykeln ger orättvis behandling vilket gör att den sunna konkurrensen för byggmaterial och byggsystem sätts ur spel. Det kommer sannolikt att bromsa utvecklingen och användningen av långsiktigt hållbara, klimatsmarta, resurs- och kostnadseffektiva byggmaterial och byggsystem, som Sverige så väl behöver.

Vi föreslår istället att samtliga moduler i en byggnads livscykel inkluderas i kravet på klimatdeklaration redan från början och att de delar i livscykeln som ligger längre fram i tiden och saknar tillförlitliga data deklarerar med hjälp av scenarier.



Svensk Betong

Som grund för detta ligger följande fakta.

Vi instämmer i det syfte som Regeringen anger med klimatdeklarationen: att initialt öka medvetenheten och kunskapen om byggnaders klimatpåverkan genom att identifiera, kvantifiera och räkna på klimatpåverkan. Genom att öka kunskapen om livscykelanalyser blir det möjligt att identifiera vad som är stort och smått i byggnadens klimatpåverkan under livscykeln och på så sätt bli ett faktabaserat underlag för åtgärder som minskar utsläppen.

Genom att i författningsförslaget utesluta stora delar av byggnadens livscykel har dock regeringen frångått dessa grundläggande förutsättningar och syfte vilket riskerar få allvarliga konsekvenser för ett framtida hållbart byggande i Sverige. Det är heller inte förenligt med det Klimatpolitiska ramverket som regeringen hänvisar till på sidan 4 i promemorian där det anges att arbetet ska vila på vetenskaplig grund. Vi ser en betydande risk för att författningsförslagets begränsning till delar av byggnadens livscykel får konsekvenser i form av ökade kostnader, felaktiga materialval som leder till kvalitetsproblem, snedvriden konkurrens och hämmad utveckling av klimatsmarta lösningar. Regeringen har gett Boverket (Fi2019/02439/BB) i uppdrag att ta fram förslag på hur klimatdeklarationerna kan utvecklas för att omfatta alla delar av en LCA. Men information från Boverkets om uppdraget som vi hittills tagit del av, bl.a. vid Boverkets hearing 2020-01-22, visar tyvärr inte på att Boverket arbetar med förslag om att omfatta hela livscykeln utan endast kompletterat med vissa delar.

Betydelsen av hela livscykeln i en LCA

Nyttan med en LCA (livscykelanalys) är att kunna göra en beräkning och bedömning av en produkts miljöpåverkan under hela livscykeln. När det gäller byggnader som i de flesta fall har mycket lång livslängd blir detta komplext då data inte alltid finns tillgängliga för beräkning av miljöpåverkan under drift och slutskede då dessa ofta ligger långt fram i tiden. Men det betyder inte att vi av den anledningen kan förenkla livscykelanalysen till att omfatta endast byggskedet då hela LCA metodiken bygger på att hela livscykeln ska ingå.

Det är orimligt att grunda beslut om byggnaders utformning på ett bristfälligt, och kanske felaktigt underlag – bara för att frågan är komplex. Det riskerar också att vilseleda marknadens aktörer att tro att all klimatpåverkan från byggnader uppkommer i byggskedet och att denna uppfattning befästs över tid. De delar av livscykeln som ligger lägre fram i tiden kan enligt vår bedömning hanteras med hjälp av scenarier. Det är därför allvarligt att regeringens författningsförslag gör en begränsning till enbart byggskedet som i de flesta fall står för mindre än halva klimatpåverkan under livscykeln. Vilket riskerar att leda till kortsiktiga och felaktiga beslut om byggnaders utformning och får konsekvenser som snedvriden konkurrens, kvalitetsproblem och ökade byggkostnader.

Konsekvenser av att inte medta hela livscykeln

Osund konkurrens

Enligt upphandlingsregler och EU:s konkurrensregler ska företag ha rättvisa och lika villkor. Det är ytterst viktigt att i alla byggprojekt utvärdera byggsystem och material och välja det som visar sig vara bäst för det specifika projektet och att det som jämförs har likvärdig kvalitet. Med dagens kunskap vet vi att vilket byggsystem och material som lämpar sig bäst beror på det faktiska byggprojektet: typ av byggnad, var i Sverige, område, varifrån materialet kommer o.s.v. Men genom att begränsa kravet på klimatdeklaration till enbart byggskedet, A1-A5, kommer material och lösningar som har sin klimatpåverkan i just det skedet att missgynnas.

Ett exempel: Utsläpp från betong uppstår huvudsakligen i A1-A3, d.v.s. ska redovisas i klimatdeklarationen enligt författningsförslaget. Under driftstiden, d.v.s. B-skedet, tar betongen upp koldioxid – men det får inte medräknas eftersom B-skedet inte medtas i deklarationen enligt författningsförslaget. Betong har också lång livslängd och lågt behov av underhåll och utbyten vilket gör att den får relativt låg klimatpåverkan i B-skedet. För byggmaterialet trä däremot, sker utsläppen istället i C-skedet och upptaget i A, men enligt produktspecifika regler för trä får upptag och utsläpp kvittas och räknas som 0 eftersom det blir 0 över hela livscykeln. Om materialen skulle behandlas lika borde även betongens upptag få medräknas – men det tillåts inte såsom förslaget är utformat där de delar av livscykeln där betong har "fördelar" inte medtas. Detta är ett tydligt exempel på att olika material behandlas olika i regeringens författningsförslag för klimatdeklarationer och som innebär osund konkurrens för byggmaterial. Redan i regeringens remissbehandling av Boverkets förslag till klimatdeklaration av byggnader framförde flera remissinstanser, bl.a. Konkurrensverket, detta problem. Regeringen konstaterar också detta själva i promemorian på sidan 43 "*Ett allt för stort fokus på klimatpåverkan under byggskedet skulle kunna leda till att reduktionsåtgärder genomförs som istället ökar klimatpåverkan under användningsskedet eller sänkt livslängd för olika byggkomponenter.*"

Detta ska ses ur ett perspektiv där betongbranschen själva, inom initiativet "Fossilfritt Sverige", tagit fram *Färdplan för klimatneutral betong* och där ställt upp mål att senast 2030 ska klimatneutral betong finnas på marknaden och 2045 ska all betong vara klimatneutral. Potentialen att bidra till minskade utsläpp i Sverige är mycket stor. Detta arbete har redan påbörjats och på marknaden sätts allt fler betongprodukter med upp till halverad klimatpåverkan beroende på konstruktionstyp. Vi befarar att drivkrafter för detta arbete knappast ökar med ett införande av krav som snedvrider konkurrensen med andra byggmaterial.



Försämrad kvalitet

Som redan nämnts är det är väl känt att förutsättningarna är unika för varje enskild byggnad: plats, väderexponering, estetik, krav på funktion, förväntad livslängd, ekonomi, social hållbarhet mm. Även andra miljörelaterade faktorer än klimat måste beaktas som t.ex. resurseffektivitet, cirkularitet och biologisk mångfald. Vi måste bygga för en pågående klimatförändring med påverkan från stormar, översvämningar m.m. Ingående kemikalier i byggmaterial måste kontrolleras och begränsas för att möjliggöra framtida återanvändning och återvinning. Allt detta måste sammanvägas och beaktas för att skapa rätt byggnad med rätt funktion på rätt plats. Det finns ingen generell "bästa lösning", alla material har sina specifika egenskaper och ska användas på ett optimalt sätt i byggandet.

Vi vill här peka på risken med att författningsförslaget, såsom det nu är utformat, sätter detta samspel ur funktion vilket riskerar att få allvarliga konsekvenser för byggnaders kvalitet. Boverket påpekar i sin rapport¹ att "*... även om byggreglerna måste uppfyllas, ett för stort fokus på klimatpåverkan kan medföra att viktiga funktioner, såsom brandskydd, fuktskydd, bullerskydd och beständighet påverkas negativt...*". Vi instämmer helt i detta och ser en betydande risk med förslaget som, med sin begränsning till byggskedet, kan få följden att andra viktiga funktioner hos byggnaden prioriteras ned. Betong som är ett robust, beständigt, fukttåligt, brandsäkert, välbeprövat material, riskerar att på felaktiga grunder väljas bort vilket i förlängningen kan leda till kvalitetsproblem vid val av mindre beprövade byggsystem. Ett exempel på detta har lyfts i en studie av SBUF, RISE m.fl.² om behovet av fuktskydd vid KL-träbyggande. Det finns inga vetenskapliga grunder för att staten ska styra marknaden mot en sådan utveckling med de risker det kan medföra.

Ökade kostnader

Vår bedömning är att förslaget kommer att leda till kostnadsökningar. Dels i form av kostnader för konsulter som ska utföra och redovisa klimatberäkningar. Det är vår uppfattning att detta kommer att krävas även om marknaden får kostnadsfri tillgång till enkla beräkningsverktyg. Dels i form av att vissa byggmaterial som t.ex. betong missgynnas av att endast byggskedet medtas. En trolig effekt av förslaget skulle då kunna bli ökat träbyggande på bekostnad av betong. I Boverket rapport 2018:23¹, redovisas Tekniska kostnadskurvor för utsläpps begränsning där olika byggmaterial studerats. Exempel från studien³ som utförts av Sweco på uppdrag av Boverket visar att marginalkostnaden för trä jämfört med ett referenshus i betong är 905 kr/m² vilket kommer att leda till betydande kostnadsökningar för byggnader. Samtidigt visar studien att en betydligt större utsläppsminskning fås per krona om man väljer en åtgärd i form av betong med lägre klimatpåverkan istället för en helhetslösning i trä. Då är det svårt att förstå att regeringen trots detta lägger ett förslag där dessa

¹ Boverket Rapport 2018:23 Klimatdeklaration av byggnader. Förslag på metod och regler.

² SBUF Rapport 13548, 2019-12-20. Lars Olsson. Fuktsäkerhet vid KL-träbyggande utan vädskydd.

³ Sweco Rapport Tekniska kostnadskurvor för utsläpps begränsningar 2018-06-08



Svensk Betong

effekter inte beaktas utan istället fokuseras förslaget på deklARATION av byggnadens klimatpåverkan enbart i byggskedet. Detta ska också ses ur ett perspektiv där Sverige redan idag har höga byggkostnader, inte minst för bostäder och där det snarare finns ett behov av att minska kostnaderna istället för tvärtom.

Begränsade möjligheter till cirkulärt byggande

En konsekvens av att endast medta byggskedet (A1-A5) i klimatdeklARATIONEN blir sannolikt att marknaden, på felaktiga grunder, väljer bort lösningar och material, som har låg klimatpåverkan under drifts- och slutskedet (B- och C-skedet). Det betyder att författningsförslaget styr mot material och lösningar med låg klimatpåverkan i byggskedet oavsett vad som händer i senare skeden: behov av underhåll, utbyten av byggdelar, energibehov och möjlighet att återanvända och återvinna. Detta är något som direkt strider mot den strävan mot resurseffektivitet och cirkularitet som beskrivs i delbetänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* som lämnats av Kommittén för modernare byggregler på uppdrag av regeringen, Statens offentliga utredningar SOU 2018:51.

Övriga synpunkter

Klimatdeklarationsregister

Vid upprättande av klimatdeklarationsregistret ser vi fördelar med att samordna detta med andra redan existerande register exempelvis fastighetsregister och energideklarationsregister om så är möjligt. Det är viktigt att det tydligt framgår av klimatdeklARATIONEN kvaliteten på indata och deklARATIONEN samt om hur data i registret kan tolkas och användas.

Förslaget som det nu är utformat är att det inte ska vara ett register med direktåtkomst. Detta med hänvisning till att *"... Detta är första gången som det ställs krav på klimatdeklARATIONER vid uppförande av byggnader. Det kommer att krävas en period av lärande och metodutveckling innan deklARATIONERNA t.ex. kan jämföras med varandra på ett rättvisande sätt"*. Vi instämmer helt i detta då direktåtkomst skulle kunna leda till felaktiga jämförelser och slutsatser. Men enligt författningsförslaget §10 ska man dock kunna begära ut information bland annat för forskning. Det tydliggörs dock inte i förslaget om vem/vilka som med hänvisning till forskning kan begära ut informationen för dessa ändamål. Vi saknar ett förtydligande med tydliga restriktioner för utlämnande av information ur registret.

Informationsinsatser

Vi ser ett stort informations- och utbildningsbehov för införandet av klimatdeklARATIONER och hur de kan användas för att få avsedd effekt. Dessa aktiviteter behöver komma igång tidigt så att alla



Svensk Betong

aktörer i hela värdekedjan är förberedda när kravet på klimatdeklarationer träder ikraft. Vi anser att Boverket bör få ett tydligt uppdrag från regeringen att ansvara för dessa insatser t.ex. bildande av nätverk och möjlighet att lära av andra. Vår erfarenhet från betongbranschen, där klimatberäkningar nu görs i stor omfattning, är att det är själva beräkningsprocessen med synliggörandet av var klimatpåverkan uppkommer som leder till reella åtgärdsförslag som genomförs i praktiken – inte beräkningsresultatet i form av ett värde eller deklARATION. Det är därför viktigt att LCA beräkningar integreras i byggprocessens olika delar för att bli ett lärande och användbart beslutsstöd för branschens aktörer.

Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till Kajsa Byfors, projektledare hållbarhet, på 08-762 62 18 eller kajsa.byfors@svenskbetong.se.

För Svensk Betong

Malin Löfsjögård

VD, Svensk Betong