

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Näringsdepartementet

Yttrande över Dokumentationssystem för byggprodukter och Klimatdeklaration av byggnader (rapporter)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om dokumentationssystem för byggprodukter i byggnadsverk¹ och förslag till lag om klimatdeklaration om byggnader. Vidare ingår förslag till förordning om dokumentationssystem för byggprodukter i byggnadsverk och förordning om klimatdeklaration av byggnader.

I sak anges förslaget innebära följande när det gäller *dokumentationssystem för byggprodukter i byggnadsverk*. Det införs lagkrav på att upprätta loggbok vid uppförande av nya byggnader som har en bruttoarea över 1000 m², dock med vissa undantag. Lagkrav införs också på att upprätta loggbok för nya anläggningar som byggs i form av väg, järnväg, spårvagn eller tunnelbana. Lågtrafikerade vägar med en årsdygnsmedeltrafik (ÅDT) under 2000 fordon ska dock vara undantagna från kravet. Byggprodukter som stadigvarande ingår i byggnadsverk ska förtecknas i loggboken, med vissa undantag. I loggboken ska bland annat anges artikelinformation, datum för loggning, viss information om kemiska produkter², prestandadeklaration om produkten är CE-märkt, mängd och placering i byggnadsverket. Vidare ska det för byggnadsverket finnas en sammanställning över byggnadens kandidatämnen enligt Reach³ och det ska framgå var i byggnadsverket dessa är placerade. Det föreslås också bestämmelser om system för dokumentation av uppgifter och för hur loggboken ska upprättas och förvaltas. När det gäller *klimatdeklaration av byggnader* innebär förslaget att regler införs med krav på en klimatdeklaration av byggnader. Krav på klimatdeklarationen gäller vid uppförande av byggnader, dock med vissa undantag, och genomförs i etapper för olika byggnadstyper. Inledningsvis omfattas flerbostadshus och lokaler. För övriga byggnader, däribland småhus, föreslås kraven börja gälla två år senare. Klimatdeklarationen föreslås följa indelningen av en byggnads livscykel i livscykelkedan och moduler enligt befintlig europeisk standard⁴. Initialt ska det bli obligatoriskt att redovisa byggskedet⁵.

¹ I remissen benämns detta dokumentationssystem loggbok. I detta yttrande används växelvis orden dokumentationssystem och loggbok, för att beteckna samma sak.

² Säkerhetsdatablad för kemiska produkter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) och information om s.k. kandidatämnen i varor enligt samma rättsakt.

³ Se fotnot 1 för rättsaktens namn och ordningsnummer.

⁴ Europeisk standard EN 15978 Hållbarhet för byggnadsverk, miljöprestanda för byggnader

⁵ Med byggskedet avses uppgifter om råvaruförsörjning, tillverkning och transport i produktskedet samt transport och bygg- och installationsprocessen i byggproduktionsskedet.

Utöver dessa författningsförslag, som återfinns i två rapporter från Boverket, innehåller remissen delbetänkandet Resurseffektiv användning av byggmaterial (SOU 2018:52) från kommittén för modernare byggregler. Eftersom detta delbetänkande inte innehåller något författningsförslag omfattas det inte av Regelrådet granskning.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges avseende förslaget om dokumentationssystem för byggprodukter i byggnadsverk att det i byggsektorn används ungefär 50000 olika byggprodukter. Dessa produkter byggs in för lång tid i byggnadsverken. Vidare anges att innehållet i byggprodukterna oftast bara är delvis känt. Det anges också att kunskaper om olika ämnens och materials egenskaper utvecklas efter hand. Ämnen som idag bedöms som oproblematiske kan senare visa sig ha negativa effekter för människors hälsa eller miljön, konstaterar förslagsställaren. Därutöver anges att information om vilka produkter och farliga ämnen som ingår i ett byggnadsverk sällan bevaras och att det är svårt att i efterhand ta reda på om ett byggnadsverk innehåller farliga ämnen. Det anges i sin tur försvåra en säker förvaltning, renovering, rivning och återanvändning. Avfall som uppstår vid byggverksamheten stod 2014 för ungefär 31 procent av den totala avfallsmängden i Sverige och nästan 23 procent av landets farliga avfall. Att analysera om byggavfallet innehåller farliga ämnen anges ofta vara förenat med stora kostnader. Mot denna bakgrund lämnas förslag till dokumentationssystem.

När det gäller klimatdeklaration av byggnader anges i remissen att syftet med klimatdeklarationen är att minska klimatpåverkan från byggnader som uppförs. Syftet med den föreslagna lagen anges vara att öka medvetenheten och kunskapen om byggnaders klimategenskaper genom att identifiera, kvantifiera och räkna på klimatpåverkan. Det anges att krav på en klimatdeklaration är ett sätt att styra mot ett ökat lärande om livscykelanalyser och vad som ur klimatsynpunkt är stort och smått samt att ge insikter till de olika aktörerna i byggprocessen om hur de kan bidra till att minska klimatpåverkan. Det anges att lagförslaget därigenom hanterar en informationsobalans som idag finns mellan byggherre och byggprodukttillverkare.

Regelrådet finner att bakgrund och syfte med de båda författningsförslagen har redovisats utförligt och tydligt.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges avseende förslaget om dokumentationssystem att förslagsställaren har övervägt tre alternativ när det gäller införande. Det första (A) anges vara att krav på loggbok införs omgående för att skapa ett system där det i framtiden blir möjligt att inkludera utökade krav på kemikalieinformation om byggprodukter. I detta alternativ skulle också ingå att Sverige skulle driva frågan om redovisning av kemiskt innehåll inom EU-kretsen med avsikt att få bättre spårbarhet av kemikalier i byggnader. Det andra alternativet (B) anges vara att den svenska regeringen först driver frågan inom EU om redovisning av kemiskt innehåll för byggprodukter och att det införs regler i Sverige motsvarande det nu remitterade författningsförslaget vid en tidpunkt då Sverige med rimlig säkerhet kan bedöma att det kommer att bli möjligt att ställa krav på att tillverkare av byggprodukter ska redovisa kemiskt innehåll i sina produkter. Det tredje alternativet (C) anges vara att Sverige avvaktar med reglering och inför en mer heltäckande lagstiftning om dokumentationssystem vid den tidpunkt som EU:s byggproduktförordning medger det. Detta alternativ anges kunna kombineras med att Sverige under

väntetiden driver frågan om redovisning av kemikalieinnehåll i byggprodukterna i EU-kretsen. De olika alternativen jämförs med avseende på för- och nackdelar i ett flertal avseenden.

Till remissen har även bifogats ett yttrande från Trafikverket i vilket det anges att detta verk, som anges ha samrått med Boverket i delar av arbetet med att ta fram förslaget. Trafikverket anges att alternativet A är det enda som är möjligt om ett lagkrav på loggbok ska förverkligas i närtid. Trafikverket uppger sig när det gäller alternativ B och C även sakna en beskrivning och analys av hur länge det kan dröja innan förändringar i EU-lagstiftning finns på plats samt vilka ändringar i EU-rätten som eftersträvas enligt dessa alternativ. I yttrandet från Trafikverket ifrågasätts även beskrivningen av referensalternativet på så sätt att Trafikverket anser att det är en överskattning att säga att alla allmännyttiga företag, alla kommuner och landsting redan använder loggbok.

När det gäller förslaget till klimatdeklaration beskrivs alternativa lösningar i flera avseenden. När det gäller hur många byggnader som ska omfattas av lagkravet anger förslagsställaren att utgångspunkten för det förslag som lämnas har varit att alla byggnader som uppförs i princip ska omfattas av detta men att det ska gälla direkt för ägare av flerbostadshus och lokaler medan det införs senare för småhusägare. Motivet till den lösningen anges vara att det finns ett större behov av att informera småhusägare inför att kraven införs. Ett alternativ till detta stegvisa införande anges vara att kraven skulle gälla för alla byggnadsägare direkt. Det skulle innebära att man inte tar hänsyn till det större informationsbehovet hos småhusägarna, anger förslagsställaren. När det gäller möjliga sätt att utforma klimatdeklarationen anger förslagsställaren att förslaget innebär att deklarationen skulle följa den europeiska standarden EN 15978. Det anges att denna standard redan tillämpas av flera andra EU-länder. Det anges att det vid en senare tidpunkt kan bli aktuellt att tillämpa metoder från ett föreslaget nytt EU-system för hållbarhetsredovisning av byggnader, som utgår från samma standard. När det gäller tidpunkt för att registrera klimatdeklarationen anges att ett alternativ till den föreslagna tidpunkten (sex månader efter att slutbesked har meddelats) hade varit att låta klimatdeklarationen sammanfalla med energideklarationen, som ska registreras senast två år efter att byggnaden har tagits i bruk. Förslagsställaren anser emellertid att det är lämpligt att klimatdeklarationen ska registreras kort efter att bygganden färdigställts eftersom den i praktiken görs i samband med att byggnaden projekteras och slutjusteras efter att byggnaden har färdigställts. Det finns också en beskrivning av referensalternativet om inga ändringar görs. I det sammanhanget konstateras att byggherren redan idag får betala en stor del av de klimatutsläpp som genereras i byggskedet och att det finns andra styrmedel för den färdiga byggnaden såväl som deponiskatt för de avfallsmängder som genereras under hela livscykeln. Däremot skulle utebliven reglering om klimatdeklaration innebära att dagens informationsobalans mellan byggherre och byggproduktstillverkare bestå vilket i sin tur anges riskera leda till ett mindre effektivt utnyttjande av samhällets resurser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är enligt Regelrådets uppfattning en fördel att förslagsställaren redovisar olika alternativ och strategier för genomförande av lagstiftning om dokumentationssystem för byggprodukter. Det är inte möjligt för Regelrådet att avgöra i vilken utsträckning som den kritik som har framförts i Trafikverkets yttrande är befogad. Det skulle såvitt Regelrådet kan förstå ha varit värdefullt om beskrivningen av alternativen hade varit tydligare i de avseenden som Trafikverket efterlyser men det är inte möjligt för Regelrådet att avgöra om detta hade kunnat genomföras inom den tid som hade angetts för utredningsuppdraget. Det är också tydligt att uppfattningen skiljer sig mellan myndigheterna om referensalternativet. Inte heller i detta avseende kan Regelrådet avgöra om det fanns en realistisk möjlighet inom given tidsram att nå fram till en mer ensartad bedömning. Att yttrandet från Trafikverket bifogas underlättar såvitt Regelrådet kan förstå i vart fall för uppdragsgivaren att kunna föra en fortsatt dialog med de berörda myndigheterna om analysens styrkor och svagheter.

När det gäller klimatdeklarationerna hade det vidare enligt Regelrådets uppfattning kunnat förbättra konsekvensutredningens kvalitet ytterligare om det hade framgått något om i vilken mån kostnader för berörda företag påverkas av valet av olika tidpunkt för registrering av klimatdeklaration respektive energideklaration. Inte desto mindre redovisas vissa för- och nackdelar som förslagsställaren ser med olika tidpunkter för registrering. Även när det gäller andra alternativa lösningar för klimatdeklarationerna framgår det varför det förslag som regelgivaren förordar har valt anses bättre än dessa.

Sammantaget anser Regelrådet att det finns indikationer på att redovisningen av alternativa lösningar hade kunnat vara tydligare och mer utförlig när det gäller förslaget om dokumentationssystem men att det mesta talar för att den är tillräcklig inom de förutsättningar som funnits för uppdraget. Därvid beaktar Regelrådet också att yttrandet från den andra myndigheten, som i viss utsträckning har avvikande uppfattningar, har redovisats som en bilaga till rapporten. Beskrivningen av alternativa lösningar när det gäller klimatdeklarationer är tillräcklig. De beskrivningar som finns av effekter om ingen reglering kommer till stånd är tillräcklig avseende båda förslagen, även detta med beaktande av att avvikande bedömningar är möjliga för läsaren att ta del av.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen finns i särskilt avsnitt en redogörelse för olika EU-rättsakter som har en koppling till förslag om dokumentationssystem för byggnader. Däribland anges EU:s byggproduktförordning⁶, Reach-förordningen⁷, EU:s avfallsdirektiv (2008/98/EG)⁸. I redogörelsen för lagförslaget om dokumentationssystemets / loggbokens utformning finns ytterligare information om hur förslaget överensstämmer med EU-rätt. Den nyss nämnda beskrivningen av alternativa lösningar för införande av krav på dokumentationssystem innehåller också beskrivningar av hur EU-rätten förhåller sig till vilka krav som kan eller inte kan ställas nationellt. När det gäller förslaget till klimatdeklarationer för byggnader anges i remissen att förslaget till lag har anpassats till EU:s dataskyddsförordning⁹. Som angetts ovan följer förslaget en europeisk standard¹⁰. Det finns också flera exempel på hur befintliga styrmedel på klimat och energiområdet, varav flera följer av EU-rätt och andra internationella åtaganden eller i vart fall har en koppling till sådana, förhåller sig till det aktuella förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det skulle ha gjort konsekvensutredningen mer lättillgänglig om det hade funnits en mer samlad redovisning av hur förslagen förhåller sig till EU-rätten. Det finns emellertid information om detta på andra platser i remissen och befintlig information kan anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach)

⁸ Avseende avfallsdirektivet nämns i remissen att denna lagstiftning nyligen har setts över och att ny lagstiftning har antagits i EU-parlamentet under våren 2018. Eftersom rapporten färdigställdes i juni 2018 var detta en pågående process när den skrevs.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/697 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter m.m.

¹⁰ Europeisk standard EN 15978 Hållbarhet för byggnadsverk, miljöprestanda för byggnader

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att Boverket har uppskattat att det krävs minst 2,5 år från det att förslaget till lagkrav om dokumentationssystem för byggnader skickas ur på remiss innan reglering kan vara på plats. I författningsförslaget har det angetts att lag och förordning ska träda i kraft den 1 januari 2021. Det anges finnas behov av övergångsbestämmelser för att avgränsa vilka byggprojekt som träffas av krav på att upprätta loggbok. Det anges således inte vara rimligt att byggprojekt som pågår vid tidpunkten för lagens ikraftträdande blir förpliktade att upprätta loggbok utan tidpunkten för ansökan om bygglov blir styrande. Avseende byggnader som inte kräver bygglov samt vid byggande av ny väg, järnväg, tunnelbana m.m. föreslås andra lösningar för att avgöra hur länge övergångsbestämmelser ska gälla. När det gäller klimatdeklarationer för byggnader har ikraftträdandedatum också angetts vara 1 januari 2021. Även avseende krav på klimatdeklarationer har reglerna kopplats till när ansökan om bygglov lämnats till kommunen. Det motiveras bland annat med att pågående byggprojekt inte i ett sent skede ska behöva ställas inför nya krav på en klimatdeklaration.

När det gäller informationsinsatser anges att om krav på loggbok för nya byggnadsverk införs finns det ett stort behov av insatser för att informera olika aktörer i branschen och inte minst byggnadsägare. Vidare anges att mognadsgraden är lägre för mindre byggherrar och mindre entreprenörer vilket motiverar särskilt riktad information till de grupperna. Det anges också vara motiverat att ta fram information på engelska till utländska byggtreprenörer. Även när det gäller klimatdeklarationer anges det finnas ett stort behov av informationsinsatser. Samma aktörer anges. Specifikt betonas att det förmodligen finns ett större behov avseende småhus.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt vilka överväganden som har gjorts avseende tidpunkt för ikraftträdande och att det därvid har beaktats bland annat hur företag påverkas av en viss tidpunkt. Behovet av informationsinsatser har beskrivits tydligt.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges finnas ca 95000 företag som klassificeras som fastighetsbolag och fastighetsägare. Det finns inga uppgifter om hur många av dessa som agerar byggherre för de byggnadsverk som berörs av författningsförslaget om dokumentationssystem för byggnader. Alla kommer inte att beröras, enligt förslagsställaren, eftersom vissa äger byggnader som är mindre än 1000 m² eller vägar som har en årsdygnsmedeltrafik som är mindre än 2000. Det anges finnas ca 26000 företag som är entreprenörer i bygg- eller anläggningsprojekt. En stor andel av dessa är företag med färre än tio anställda. Många kommer inte att beröras alls, eller endast beröras indirekt, eftersom de inte kommer att leverera underlag till byggherren eller huvudentreprenören. De företag som berörs i störst utsträckning av förslaget till krav på dokumentationssystem anges vara de som arbetar med att samordna större bygg- och anläggningsprojekt samt dessa företags underleverantörer. Ett införande av lagkrav på loggbok anges leda till konsekvenser både för byggherrar och byggnadsentreprenörer i byggfasen och för byggnadsägare/förvaltare i förvaltningsfasen.

När det gäller klimatdeklarationer för byggnader anges att de som påverkas av att kravet på att klimatdeklarationer införs framför allt är byggherrar, byggnadsentreprenörer och byggnadsägare. Det anges att de företag som främst påverkas är verksamma i branscherna Utformning av byggprojekt och Entreprenörer för bostadshus och andra byggnader samt att det under 2017 fanns 430 företag klassade i den förstrnämnda branschen medan det fanns 24 044 företag i den sistnämnda. Lagen om

klimatdeklaration anges inte i sig ge några omedelbara konsekvenser för tillverkare av byggprodukter, men om byggherrarna till följd av lagen ändrar sitt sätt att planera byggprojekt och upphandla material kan det påverka byggprodukttillverkarna. Arkitektens roll och ansvar väntas påverkas endast marginellt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan konstateras att remissen innehåller två separata författningsförslag och två konsekvensutredningar kopplade till dessa båda förslag. Det framgår klart vilka branscher som framför allt berörs av de båda förslagen. Det framgår att företagen kan vara av varierande storlek men att det, såvitt Regelrådet förstår, kan vara mindre vanligt att de mindre företagen påverkas av förslaget till loggbok. När det gäller klimatdeklaration kommer såvitt Regelrådet förstår alla byggherrar, även för småhus, att träffas av kraven, men det kommer att bli en senare tidpunkt för dem än för flerbostadshus och lokaler. Regelrådet finner att beskrivningen inte klargör det exakta antalet företag som berörs av förslagen totalt men i vart fall understiger antalet som berörs av loggbokskravet 95000 fastighetsägare och 26000 entreprenörer. Eftersom det framgår att det inte varit möjligt att avgöra hur många av fastighetsägarna som kan väntas bli byggherrar och eftersom det i vart fall ges en yttre ram för hur många företag som skulle kunna beröras, samt framgår att det borde vara färre, finner Regelrådet att antalet företag är tillräckligt beskrivet givet förutsättningarna i detta fall. Det hade emellertid varit önskvärt med mer exakta uppgifter eller mer information om vilka försök som har gjorts för att kunna beskriva företagspopulationen. När det gäller företagens storlek så har visserligen Regelrådet förståelse för svårigheterna att beskriva hur många företag i olika storlekar som kan väntas påverkas av förslaget i detalj. Om detta inte är möjligt borde det i vart fall, såvitt Regelrådet kan förstå, ha varit möjligt att ge en något tydligare bild av hur fördelningen mellan stora och mindre företag inom den berörda populationen ser ut mer generellt. Den storleksmässiga beskrivningen av berörda företag är enligt Regelrådets uppfattning inte tillräckligt tydlig och det är inte uppenbart för Regelrådet att det varit omöjligt att göra den mer tydlig än vad som är fallet. Om det finns särskilda utmaningar förknippade med att ange hur storleksfördelningen ser ut i branschen som helhet borde detta ha kunnat anges.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

När det gäller administrativa kostnader för att upprätta loggbok anges att det blir ökade administrativa kostnader vid uppförande av en byggnad och vid ombyggnad som kräver bygglov. När en loggbok har upprättats kommer kostnaderna för att identifiera olika byggprodukters kvalitet och miljöprestanda att sjunka. Det redovisas en beräkning av administrativa kostnader för att upprätta loggbok för en exempelbyggnad. Den samlade kostnaden för byggnad anges vara 225000 kr. Detta belopp avser en byggnad på 2500 m² och i summan inkluderas 125 timmars arbete för att samordna arbetet med loggbok och underleverantörers arbete med att sammanställa och skicka information, vilket specificeras med exempel på arbetsuppgifter och tidsangivelser i konsekvensutredningen. Detta bedöms motsvara ca 0,2 procent av den totala byggkostnaden för en byggnad i den aktuella storleken. Det finns också en beräkning av totalkostnaden för loggbok, baserad på uppgifter om bygg- och anläggningsinvesteringar som gjordes i Sverige 2016. Kostnaden för bygg- och anläggningsinvesteringar som gjordes i Sverige detta år och som bedöms vara av sådant slag att de berörs av kravet på loggbok anges ha varit 65 miljarder kr. Med ett procentuellt kostnadspåslag av samma storlek som gjordes för den enskilda exempelbyggnaden skulle den administrativa merkostnaden vid en sådan investeringsvolym bli 130 miljoner kr. Samtidigt minskar kostnaden för att identifiera byggprodukter vid kemikalieinventeringar. Detta har vid exempelberäkningen för byggnaden angetts vara en minskning motsvarande 0,05 procent

av den totala byggkostnaden. Motsvarande kostnadsminskning med en total investeringskostnad på 65 miljarder kr för hela den berörda populationen byggnader anges bli 33 miljoner kr.

I det ovan nämnda yttrandet från Trafikverket har detta verk framhållit att en konsekvensanalys som bedömer kostnader och nyttor utifrån den andel av byggnadsverk skulle upprätta en loggbok enbart som en följd av att lagreglering införs innebär att den nytta som lagregleringen innebär för aktörer som redan har någon form av loggbok inte inkluderas i analysen. Trafikverket anger att ett lagkrav som anger grunden och minimikraven på en loggbok bör leda till effektiviseringar och lägre kostnader för framtagandet av loggböcker jämfört med dagens situation.

Avseende administrativa kostnader för att göra klimatdeklarationer anges följande. Den totala kostnaden för att upprätta och rapportera en klimatdeklaration, för ett byggprojekt, för modulerna A1 – A3 (byggproduktsskede) bedöms vara 98000 - 196000 kr. Om även modulerna A4-A5 (byggproduktionsskede) ingår ökar kostnaden med 22000 – 45000 kr vilket ger en total kostnad på 120000 – 241000 kr. Tidsåtgång och lönekostnad har uppskattats för ett antal administrativa moment¹¹, som förberedelser, inventering och datainsamling m.m. Det anges att Boverket i sin senaste prognos har bedömt att ca 120000 bostäder kommer att färdigställas under perioden 2017-2018. Det anges att en mycket liten del av byggherrarna idag gör livscykelanalyser vilket medför att kravet på klimatdeklaration kommer att vara en omställning för ett stort antal byggherrar och byggnadsentreprenörer.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet kan inte bedöma om och i vilken grad som Trafikverkets synpunkter hade varit relevanta att beakta och skulle ha lett till annorlunda resultat i konsekvensutredningen. I likhet med vad Regelrådet anfört i avsnittet om alternativa lösningar konstaterar Regelrådet att det förhållandet att Trafikverkets synpunkter framgår i remissen i vart fall borde underlätta en fortsatt dialog mellan uppdragsgivaren och de båda myndigheterna. Den beskrivning av förändringar i administrativa kostnader per byggnad som finns är i alla händelser tydlig. Vad kostnaden kan väntas bli per företag eller för företag totalt, till följd av kravet på loggbok, är emellertid inte angivet. Såvitt Regelrådet kan förstå borde det ha varit möjligt för förslagsställaren att göra exempelberäkningar även för detta, eftersom det i vart fall förefaller finnas ett tydligt "tak" för hur många fastighetsägare som kan beröras i en eventuell roll som byggherrar. Det är också tydligt hur mycket den administrativa kostnaden kan väntas bli för upprättandet av en klimatdeklaration. Eftersom förslagsställaren har bedömt att en mycket liten del av byggherrarna gör sådana analyser idag borde det såvitt Regelrådet kan förstå ha varit möjligt att göra en uppskattning eller en exempelberäkning vad kostnaden skulle kunna bli i några olika fall, där kostnaden för klimatdeklaration av ca 120000 nya bostäder fördelas på några olika möjliga antal berörda företag. Det är möjligt att det finns svårigheter att göra detta slags exempelberäkningar som Regelrådet inte känner till. I sådant fall hade detta kunnat anges. Den befintliga informationen är värdefull, men den ger inte en tillräckligt tydlig bild av vad kostnadsförändringen skulle kunna bli per företag eller för företag totalt. När det inte heller framgår om några försök har gjorts för att uppskatta detta eller om det finns särskilda svårigheter förknippade med det har Regelrådet inte tillräckligt underlag för att kunna se redovisningen som fullständig även om det som nämnts finns viss värdefull och relevant information.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Med en ökad kännedom om materialet i byggnadsverk anges mer material kunna återanvändas vid ombyggnad (vilket sänker materialkostnader) men det kommer att krävas mer tid eftersom det behövs

¹¹ Se tabell 6, sid 96 i rapport om klimatdeklarationer.

fler specialanpassningar. Det anges också bli också lägre kostnader för att identifiera byggprodukter i byggnadsverken som kan konstateras ha ämnen upptagna på den s.k. kandidatlistan enligt Reach-förordningen och har byggts in i ett byggnadsverk och som behöver behandlas på särskilt sätt vid utbyte. Det blir också billigare att byta ut byggprodukter som vid en senare tidpunkt (efter att de har byggts in i byggnadsverket) konstateras kunna innehålla ämnen som i framtiden bedöms som hälsofarliga och som därför behöver bytas ut. Ingen kvantifiering görs av de sänkta kostnaderna för materialinköp eller av de ökade kostnaderna för att återanvända materialet. Förslagsställaren anger att företag sannolikt inte kommer att ta hand om mer material än vad de kan spara på i form av minskade materialkostnader. Mot bakgrund av detta samt att ytterligare information saknas gör förslagsställaren antagandet att dessa kostnadsförändringar tar ut varandra.

Det anges att lagen om klimatdeklaration inte får någon omedelbar konsekvens för byggprodukttillverkare i sig. Om byggherrars beteende ändras så att de förändrar sina krav på innehållsdeklarationen i byggprodukterna anges detta medföra krav på att byggprodukttillverkarna anpassar sitt sätt att dokumentera innehåll i produkterna och sättet att göra informationen tillgänglig för köparna. Börjar byggherrarna ställa annorlunda krav på byggprodukterna i sig kommer tillverkarna att behöva förändra sin produktionsprocess för att tillgodose den förändrade efterfrågan. Det anges att nya krav på byggprodukterna från köparna i vart fall initialt kommer att innebära ökade kostnader för byggprodukttillverkarna, men att förslagsställaren inte vet hur stor den ökningen blir. Graden av beteendeförändring hos byggherrarna anges vara svår att bedöma och därmed anges det också vara svårt att bedöma hur mycket byggprodukttillverkarna påverkas. Det anges att en referensgrupp har bedömt att det på 5-10 års sikt kommer uppstå en minskning av klimatutsläpp vid nybyggnation med 10-20 procent.

Regelrådet gör följande bedömning. Synpunkterna från Trafikverket om redovisningen av kostnader som refererades ovan i stycket om administrativa kostnader berör såvitt Regelrådet kan bedöma potentiellt såväl administrativa som andra kostnader. Regelrådet gör ingen annan bedömning när det gäller detta och redovisningen av andra kostnader än det som redan framförts ovan. När det gäller andra kostnader till följd av båda lagkraven skulle det enligt Regelrådets uppfattning ha gjort konsekvensutredningen tydligare om påverkan på dessa hade kvantifierats. Regelrådet har emellertid förståelse för att detta är förknippat med svårigheter. Eftersom det finns en motivering till hur förslagsställaren har resonerat när det gäller kostnadsförändringarna för återvinning är det möjligt för en läsare att själv avgöra i vilken mån denna bedömning är rimlig. Det gör konsekvensutredningen mer transparent än vad den annars skulle ha varit. När det gäller hur förslaget till klimatdeklarationer kan påverka tillverkare av byggprodukter som följd av att byggherrar ändrar sitt beteende har Regelrådet förståelse för svårigheten att avgöra hur mycket som byggherrarnas beteende kan väntas ändras. Ett sätt att försöka beskriva möjliga konsekvenser något mer konkret hade såvitt Regelrådet kan förstå varit att göra några exempelberäkningar om vad förändrade val skulle kunna innebära. Om det av något skäl inte är möjligt eller inte bedöms relevant att göra sådana hade det kunnat anges. Regelrådet finner sammantaget att det hade varit önskvärt om informationen om påverkan på andra kostnader till följd av klimatdeklarationerna hade varit mer utvecklad men att denna brist inte är tillräcklig för att ändra bedömningen att befintlig information, som helhet betraktad, av påverkan på andra kostnader och verksamhet, är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen anges att ett lagkrav på loggbok kommer att påverka konkurrensförhållandena på två avgörande sätt. Idag upprättar en stor del av byggherrarna viss byggproduktinformation på frivillig väg. Den omedelbara effekten av ett loggbokskrav anges bli att byggherrar i Sverige inte längre kommer att kunna undvika att upprätta en loggbok. Det anges utjämna konkurrensförhållandena på den svenska marknaden mellan företag som frivilligt tar miljöansvar och sådana som inte gör det. Minimivån på dokumentation kommer att höjas och därmed ha en utjämnande effekt på konkurrensförhållandena. Detta anges vara positivt. En annan effekt anges vara att tröskeln för att komma in på den svenska byggmarknaden blir högre för utländska byggtreprenörer eftersom dessa initialt kommer att vara mindre vana att arbeta med loggböcker och därför få högre kostnader när de ska försöka konkurrera med svenska företag. Enligt förslagsställaren är svenska byggkostnader betydligt högre än motsvarande kostnader i de flesta EU-länder och en ytterligare försämring av konkurrensförhållandena genom att utländska företag missgynnas anges därför vara negativt för konsumenterna.

När det gäller kravet på klimatdeklarationer anges att om byggprodukttillverkare väljer att inte tillhandahålla produktinformation eller tillverkar byggprodukter som byggherrar, med ett förändrat beteende, inte längre efterfrågar kommer de att få svårare att konkurrera. I förlängningen anges det påverka dessa byggprodukttillverkares lönsamhet, vilket kan leda till att vissa byggprodukttillverkares marknadsandelar minskar medan andras ökar. Det anges att utländska företag kommer att behöva sätta sig in i det svenska regelverket om klimatdeklarationer eftersom dessa regler är nationella. Det anges emellertid inte vara någon skillnad mellan hur detta krav ska hanteras jämfört med andra regler för byggnader och byggherren får, i avsaknad av specifika uppgifter använda generiska data. Mot den bakgrunden bedömer Boverket att kravet inte utgör något handelshinder.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren beskriver relevanta effekter på konkurrensförhållanden när det gäller loggbokskravet. Regelrådet noterar att ett annat perspektiv på förändringen att utländska företag kan missgynnas till följd av kravet i vart fall initialt är att det under samma period skulle kunna anses finnas en förbättring i de svenska företagens relativa konkurrenskraft, i synnerhet om dessa företag skulle ha infört någon form av dokumentationssystem redan innan lagkravet på loggbok och därför med relativ lätthet kan uppfylla lagens krav. Att det kan bli en ökad kostnad för konsumenter, varav vissa också kan vara företag, framstår emellertid som riktigt såvitt Regelrådet kan förstå. När det gäller klimatdeklarationskravet hade det ökat konsekvensutredningens kvalitet om det hade funnits mer utvecklade bedömningar. Regelrådet har emellertid förståelse för svårigheten att ge exakta utsagor. Som helhet är beskrivningen tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens konkurrensförhållanden godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I remissen anges att det informationsgap som finns mellan producenter av byggprodukter och köpare av byggprodukter minskas till följd av lagen om klimatdeklarationer.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I remissen anges, avseende loggbokskravet, att regler som kräver uppbyggnad av något sorts informationshanteringssystem är mer kostsamt för små företag än för större. Det anges att arbetet med att samla in och dokumentera uppgifter kan ta längre tid för små företag än för större, eftersom de till skillnad från större företag inte kan anställa experter som gör det. Ett annat problem anges vara att mindre företag normalt sett inte arbetat i byggnadsprojekt där arean överstiger 1000 m² och att

kunskapen om hur dokumentationen samlas in kan gå förlorad mellan varje större projekt som det mindre företaget deltar i. En sådan informationsförlust anges kunna leda till högre genomsnittliga kostnader för de mindre företagen att bidra med uppgifter till loggboken. När det gäller klimatdeklarationer anges inget om specifika konsekvenser för små företag. Inget har angetts i konsekvensutredningen om särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning borde ha kunnat göras tydligare. Det går att sluta sig till att gränsvärdet med en bruttoarea på 1000 m² kan komma att innebära att mindre företag träffas av reglerna mer sällan. Det har också angetts, som refererades i avsnittet om berörda företag ovan, att många mindre företag inte kommer att beröras av reglerna överhuvudtaget. Såvitt Regelrådet kan förstå skulle det kunna finnas en viss överlappning mellan småhus och mindre företag och om så är fallet skulle det senare ikraftträdandet för klimatdeklarationer för småhus kunna vara ett hänsynstagande till små företag. Men detta borde i så fall ha kunnat anges explicit. Eftersom det saknas information om särskild hänsyn till små företag i samband med förslaget om klimatdeklarationer som inte kompenseras genom den information som i och för sig finns när det gäller kravet på dokumentationssystem finner Regelrådet beskrivningen ofullständig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flera fall är utförlig och tydlig. I några avseenden där det finns brister i informationen kan Regelrådet se att detta förefaller ofrånkomligt givet de förutsättningar som finns i ärendet. Det finns också fall där bristen enligt Regelrådets uppfattning inte borde ha behövt uppstå, exempelvis när det gäller redovisningen av administrativa kostnader eller särskild hänsyn till små företag. Dessa brister skulle såvitt Regelrådet kan bedöma ha kunnat undvikas med relativt begränsade kompletteringar. Sammantaget finner likväl Regelrådet att konsekvensutredningen håller tillräcklig kvalitet. Därvid beaktas också att avvikande uppfattningar från annan myndighet redovisas öppet och lättillgängligt, vilket är bra för underlagets transparens.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 november 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande