

Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

Stockholm, 2018-12-11

Remiss

Remiss av Boverkets rapporter

2018:22 Dokumentationssystem för byggprodukter och

2018:23 Klimatdeklaration av byggnader samt

delbetänkandet SOU 2018:51 Resurseffektiv användning
av byggmaterial

N2018/04684/BB

Sammanfattning

Förslagen som förs fram i de tre rapporterna är viktiga för att ytterligare driva på de samlade aktörernas arbete för mer resurseffektiva och miljömässigt hållbara byggnader i Sverige.

Delbetänkandet SOU 2018:51 Resurseffektiv användning av byggmaterial

Kommitténs direktiv handlade om att analysera behovet av reglering samt regelverkens utformning för att minska klimat- och miljöpåverkan, inklusive en minskad spridning av särskilt farliga ämnen, under byggprocessen och vid val av byggmaterial. Utredningen har avgränsats på olika sätt och har därför ett stort fokus på resurseffektiv byggmaterialanvändning och då framför allt på att en förutsättning för ökad resurseffektivitet är att kunskapen om innehåll av farliga ämnen i byggprodukter måste ökas. Generellt innehåller utredningen en god genomgång av frågeställningarna och de två förslag utredningen lägger fram är inte kontroversiella, men därför inte heller särskilt skarpa styrmedelsförslag. Förslagen kan dock bidra till att stödja fortsatt resurseffektivisering i bebyggelsen.

Det är tydligt att samordningen med de två regeringsuppdragen för Boverket (som denna remiss också hanterar) har fungerat bra och det är också tydligt hur utredningsförslagen länkar till de två Boverksuppdragen.

Det är positivt att utredningen har ett fokus på att stärka samhällets kunskap om farliga ämnen i den byggda miljön. Detta starka fokus innebär dock att andra väsentliga strategier av vikt för en resurseffektiv bebyggelse i princip inte hanteras alls i utredningen. Det gäller framför allt att främja återanvändning av befintliga byggnadsstrukturer samt effektiviserad användning av befintliga byggnadsytor.

Relaterat till detta, föreslår utredningen att beställargrupper bör sättas samman för att utveckla beställarkompetens samt agera pådrivande för mer resurseffektiv användning av byggmaterial. Det är ett bra förslag men då fokus enbart ligger på just användning av resurseffektiva byggmaterial, bör det övervägas att bredda uppdraget till sådana beställargrupper till att också omfatta beställarkrav för att undvika onödig

resursanvändning genom "förlängd livslängd" på såväl befintliga som nya byggnadskomponenter. Det vill säga, utredningen tar exempelvis upp frågan om att resursomsättningen av ny inredning i kontor- och butikslokaler är stor. Därför är det angeläget att också sätta samman en eller flera grupper där fastighetsägare och hyresgäster tillsammans finner nya arbetssätt att öka resurseffektiviteten. Den plattform inom centrum för cirkulärt byggande är ett sådant intressant exempel som bör understödjas ytterligare.

Upphandlingskrav och offentlig upphandling kan vara viktigt för att driva på arbetet mot mer resurseffektivitet i byggsektorn, vilket också tas upp av utredningen på olika ställen. Fokus ligger emellertid enbart på kravställande i upphandling avseende innehåll av farliga ämnen i byggprodukter. Upphandlingsmyndigheten borde kunna uppdras att också ta fram förslag på formuleringar av upphandlingskrav som rör demonterbarhet samt användning av återvunna och återanvända produkter. Det är frågor som till viss del finns behandlade med kriterier i en del av de miljöcertifieringssystem för byggnader som används i Sverige.

Det bör finnas anledning att gå vidare med att diskutera ytterligare reglering avseende byggnaders demonterbarhet, något som inte tas upp i utredningen. Detta skulle kunna utgöra ett utredningsuppdrag att exempelvis se över förutsättningarna för samt innehållet i en eventuell återbruksdeklaration för byggnader, som då skulle kunna innehålla information om möjligheter för demonterbarhet, instruktion för demontering, etc. Om Boverkets förslag till dokumentationssystem för byggprodukter går vidare bör en samordning undersökas.

Det är positivt att utredningen för fram behovet av fler demonstrationsprojekt avseende noll-avfallsbyggnader och liknande. Eftersom cirkularitet nu är ett modé ord är det dock viktigt att sådana projekt också innehåller utvärdering av miljöeffekterna och miljöpotentialen i de strategier som tillämpas. Det finns än så länge enbart begränsad kunskap om miljönyttan med olika cirkulära strategier inom byggsektorn. Samtidigt råder ingen konsensus ännu kring beräkningsmässigt hur sådan nytta skall utvärderas. Det är därför extra viktigt att koppla metodmässig forskning med sådana föreslagna demonstrationsprojekt.

Utredningens förslag om "främjandepaket" talar om behovet av fler forskningsstudier för att bland utforska strategier för att öka de ekonomiska incitamenten till bättre resursutnyttjande i bebyggelsen. Utöver behovet att initiera nollavfallsbyggnader finns emellertid inga konkreta förslag på viktiga forskningsområden. Exempel på mer konkreta forskningsområden som bör stimuleras är:

- Hur återanvändning av befintliga byggnadsstrukturer samt effektiviserad användning av befintliga byggnadsytor kan främjas och stimuleras.
- Hur ökad miljöeffektiv återanvändning av byggnadsmaterial kan främjas och stimuleras.
- Hur krav på god demonterbarhet samt användning av återvunna och återanvända byggprodukter kan formuleras och nyttjas klokt i upphandling
- Analyser av miljönyttan hos cirkulära strategier inom byggsektorn
- Harmonisering av beräkningsmetoder för att analysera miljönyttan av strategier som användning av återanvända byggnadsmaterial och design för återanvändning, etc.

Det är positivt att utredningen trycker på att det är ett problem att den projektbaserade verksamheten i byggsektorn ger svaga och kortsiktiga kopplingar mellan aktörerna vilket försvårar lärande, erfarenhetsåterföring, kunskapsspridning,

spridning av innovationer och produktivitet utveckling. Det är därför väsentligt att "Främjandepaketet" styr tydligt mot kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsåterföring. Det Informationscentrum för hållbart byggande som handlats upp av Boverket kan här ha en viktig roll. Det är emellertid viktigt att detta informationscentrum kan stå för en bredd i forskningsbaserad kunskap och har tydliga kommunikationsstrategier, vilket bör utvärderas först.

2018:22 Dokumentationssystem för byggprodukter

Förslaget om dokumentationssystem för byggprodukter hänger nära ihop med det första förslaget som delbetänkandet om Resurseffektiv användning av byggmaterial (SOU 2018:51) för fram. För att detta förslag skall kunna stimulera ökad resurseffektivitet fullt ut krävs god och över tiden hållbar dokumentation kopplad till enskilda byggnader och anläggningar hos fastighetsägare, dvs. en loggbok i linje med det dokumentationssystem som Boverket föreslår.

Det finns fortfarande inte tillräckligt med kunskap om vilka ämnen som påverkar vår hälsa och miljö negativt och de största problemen med farliga ämnen i byggnader kan än så länge vara okända då vi ännu inte sett effekterna av dem. Det är svårt att inventera farliga ämnen då de redan finns i byggnaden, därför är det viktigt att dokumentera vilka ämnen som förs in i byggnaden och att bibehålla den kunskapen. Detta motiverar särskilda krav på dokumentation av byggvaror och material.

I Boverkets rapport framgår emellertid att man uppskattar att omkring 70% av byggnader över 1000 m² samt anläggningar redan inom några år kommer att ha en dokumentation enligt rapportens förslag. Anledningen är att många byggherrar redan idag ställer krav på loggböcker enligt de frivilliga initiativ som förekommer. Även om det finns stora osäkerheter i den siffran, är det viktigt att fråga sig om det tillkommande värdet av att lagstifta om en obligatorisk loggbok. Något som saknas i utredningen därför är en utvärdering av den miljö- och hälso nytta som användningen av loggböcker enligt de frivilliga initiativen hittills kunnat visa på. Det vore därför angeläget att göra det innan beslut tas om att införa obligatorisk loggbok.

Boverket redovisar tre möjliga handlingsalternativ när det gäller införande av en loggbok för byggnader. Alternativen hänger emellertid enbart ihop med att det inte är möjligt att i dagsläget ställa krav på kemiskt innehåll i byggvarorna enligt EU:s konkurrenslagstiftning. Utöver att det har ett värde att tydliggöra en god struktur för hur byggnaders innehåll tydligare kan redovisas för framtiden, finns det emellertid också andra skäl till att byggprodukter och material är dokumenterade i en loggbok-kunskap om materialbank för framtiden. Alternativ A för därför förordas.

2018:23 Klimatdeklaration av byggnader

Boverkets förslag om införande av en obligatorisk klimatdeklaration för byggnader syftar till att stimulera minskad klimatpåverkan från byggnader i ett livscykel-perspektiv. Det är numera välkänt att själva byggprocessen (produktion av material, transport av material till byggplatsen samt uppförande av byggnader) numera kan stå för mer av en ny byggnads klimatpåverkan jämfört med byggnaders energi-användning i ett livscykel-perspektiv (se ex de SBUF-finansierade studier KTH under

senare år deltagit i att genomföra¹). Samtidigt saknas idag reglering kring nya byggnaders klimatpåverkan, vilket har införts i ett par Europeiska länder. Då det inte heller finns tydliga ekonomiska incitament att bygga med låg klimatpåverkan, är det tydligt att incitamenten i dagsläget är för låga för byggsektorns aktörer att genomföra klimatbesparande material-, design- och konstruktionsval i nyproduktion eller vid större ombyggnader. Detta trots att det finns stora möjligheter att genomföra klimatbesparingar med dagens teknik samt att byggandet står för en betydande andel av Sveriges klimatpåverkan i stort. Därmed är detta förslag på ny lagstiftning mycket värdefullt, då det kommer att innebära helt nya drivkrafter att arbeta mer proaktivt med frågan i byggsektorn. Det råder också en stor kompetensbrist inom området bland berörda aktörer och att i ett första skede införa ett krav på att deklarerat klimatpåverkan (utan någon form av gränsvärde) ses som ett klokt sätt att bidra till ökad kunskapsuppbyggnad som är nödvändig för att genomföra ytterligare stora klimatbesparingar.

Intentionen med klimatdeklarationen kopplar också väl mot de frågor som tas upp i delbetänkandet om resurseffektivitet ovan, genom att klimatdeklarationen kan understödja att styra mot reduktion av materialmängder, minskat spill på byggplatsen samt användning av återvunna material.

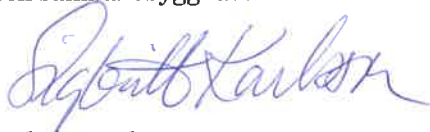
Generellt är förslaget genomarbetat och ligger på rätt nivå. Här följer dock några mer detaljerade synpunkter om förslaget:

- Förslaget på vilka byggnader som skall omfattas av obligatorisk klimatdeklaration är inkonsekvent sett till att lagen bör omfatta byggnader med stor klimatpåverkan kopplat till byggprocessen. Vi förstår Boverkets avsikt att förenkla genom att göra samma avgränsning som i lagen för energideklarationer, men den avgränsningen är gjord med avsikten att framför allt undanta byggnader med lågt energibehov eller låg energianvändning. Klimatpåverkan från själva byggandet kan fortfarande vara hög. Däremot är det en rimlig avvägning som Boverket gjort att börja med att införa kravet på klimatdeklaration för flerbostadshus och lokalbyggnader.
- Den analys av uppskattad tidsåtgång och kostnad för att ta fram klimatdeklarationen för byggherrar bygger på en manuell hantering av data och beräkning. Det är fortfarande idag så det ofta behöver göras om byggherren saknar licens för något av de verktyg som direkt kan räkna fram klimatpåverkan från ett kostnadskalkylverktyg. Det sker nu en snabb utveckling mot att koppla ihop kostnadskalkyler med miljödata i LCA-verktyg för byggnader vilket innebär att det vid införandet av en klimatdeklarationslag rimligen inte behöver ta mer än några timmar för att hantera data och beräkning av klimatdeklarationen.

¹ Liljenström, C. et al. (2015). Byggandets klimatpåverkan. Livscykelberäkning av klimatpåverkan och energianvändning för ett nyproducerat energieffektivt flerbostadshus i betong. Stockholm: Sveriges byggindustrier. Larsson, M. et al. (2016). Byggandets klimatpåverkan - Livscykelberäkning av klimatpåverkan för ett nyproducerat energieffektivt flerbostadshus med massiv stomme av trä. Rapport nr B2260. Stockholm: IVL Svenska Miljöinstitutet.

- Det finns naturligtvis en risk med att enbart införa ett deklarationskrav då det kan innebära att mycket resurser läggs på att ta fram uddlösa deklARATIONER utan att klimatförbättringar samtidigt också identifieras och implementeras. Det är likväl rimligt att vid ett införande av liknande lagstiftning inleda med att enbart ställa krav på att en deklARATION skall göras. Under tiden kan Boverket vägleda byggherrar i hur de skall arbeta med klimatdeklARATIONER proaktivt för att öka sin kunskap om byggnaders klimatpåverkan och också initiera åtgärder som reducerar klimatpåverkan. Genom att en metod för beräkning finns på plats kan också successivt ytterligare styrmedel (initierade såväl frivilligt av byggsektorn alternativt av staten eller både och) kopplas till metoden för att hårdare styra mot klimatreducerande åtgärder. Staten bör överväga att uppdra åt Boverket att utarbeta en färdplan för att successivt införa statliga incitament kopplade till klimatdeklARATIONEN.
- En viktig grund för att trovärdiga klimatdeklARATIONER skall kunna tas fram är att det finns data tillgängliga för byggherrar om relevanta byggmaterials klimatpåverkan. En sådan nationell databas med generiska data, representativa för den svenska marknaden, är därför central för att klimatdeklARATIONER skall kunna upprättas. En sådan databas bör samordnas med Trafikverket som har liknande behov. En sådan databas skulle också kunna innehålla produktspecifika data från EPD:er. I relation till de frågor som delbetänkandet om resurseffektivitet tar upp, bör det också övervägas att se till att databasen innehåller data för återvunna/återbrukade byggprodukter.

Remissvaret har utarbetats av docent, forskningsledare Tove Malmqvist, institutionen hållbar utveckling, miljövetenskap och teknik vid skolan för arkitektur och samhällsbyggnad.



Sigbritt Karlsson
Rektor