

Avdelningen för energieffektivisering
Enheten för resurseffektiva byggnader
Anna Pettersson

n.remissvar@regeringskansliet.se
helene.lassi@regeringskansliet.se

Yttrande angående delbetänkandet SOU 2018:51 samt Boverkets rapporter 2018:22 och 2018:23

Sammanfattning

Denna remiss omfattar delbetänkandet SOU 2018:51 Resurseffektiv användning av byggmaterial, från kommittén för modernare byggregler samt två rapporter från Boverket, rapport 2018:22 Dokumentationssystem för byggprodukter - regler om loggbok för vissa nya byggnader och anläggningar och rapport 2018:23 Klimatdeklaration av byggnader.

Energimyndigheten ser generellt positivt på de frågor som lyfts i de tre rapporterna och menar att nyttja resurser på ett effektivt sätt är grunden för hållbar tillväxt och utveckling. För att uppnå effekter avseende minskad klimatpåverkan och resurshushållning anser Energimyndigheten att det är av vikt att insatser för ett ökat livscykelperspektiv når marknadens aktörer.

Delbetänkandet SOU 2018:51 Resurseffektiv användning av byggmaterial, från kommittén för modernare byggregler.

Energimyndigheten **tillstyrker** generellt förslagen i delbetänkandet ”Resurseffektiv användning av byggmaterial” men vill dock framföra följande synpunkter för regeringskansliets beaktande.

- Energimyndigheten efterfrågar en mer ingående utredning av möjligheterna med resurseffektiv utformning av byggnadsverk för att på en systemnivå och redan i tidiga skeden kunna simulera alternativa utformningar utan att suboptimera på material- eller produktvalsnivå.
- Energimyndigheten menar att främjandeuppdraget att bilda och samordna beställargrupper som driver utvecklingen för resurseffektiva byggmaterial bör ges som ett uppdrag till Energimyndigheten och Vinnova.

Boverket, rapport 2018:22 Dokumentationssystem för byggprodukter - regler om loggbok för vissa nya byggnader och anläggningar

Energimyndigheten **tillstyrker** generellt förslagen i rapport 2018:22 dokumentationssystem för byggprodukter men vill dock framföra följande synpunkter för regeringskansliets beaktande:

- Energimyndigheten delar inte Boverkets bedömning att loggbok inte kan upprättas vid större ombyggnad, tillbyggnad eller andra ändringsåtgärder i befintliga byggnadsverk, när förändringen är omfattande.
- Energimyndigheten rekommenderar att införandet av krav för loggbok genomförs enligt alternativ A.

Boverkets rapport 2018:23 Klimatdeklaration av byggnader

- Energimyndigheten **tillstyrker** att information med syfte att öka medvetenheten och kunskapen om byggnaders klimatpåverkan behövs. Energimyndigheten menar vidare att det är av vikt att insatser för ett ökat livscykelperspektiv når marknads aktörer och att det är bra att Boverket lyfter fram ett förslag för att korrigera det identifierade marknadsmisslyckandet asymmetrisk information.
- Energimyndigheten **avstyrker** dock förslaget om lagkrav för klimatdeklaration av byggnader. För att nå de önskade effekterna att minska koldioxidutsläpp som Boverket räknat med i sin konsekvensanalys, behöver lagförslaget leda till en beteendeförändring hos aktörerna. Energimyndigheten delar inte Boverkets antagande, om att lagförslaget kan leda till denna beteendeförändring. Energimyndigheten ser därmed en risk att de förväntade effekterna om minskade koldioxidutsläpp uteblir.
 - Energimyndigheten ser att det finns alternativa styrmedel och åtgärder som bör övervägas för att korrigera för den snedfördelade informationen. Exempelvis att öka medvetenhet och kunskapen via informationscentrum för hållbart byggande, den vägledning Boverket utvecklar om LCA för byggnader och/eller att ställa krav på användning av metodiken för LCA-beräkningar
 - Energimyndigheten ser att den samhällsekonomiska konsekvensanalysen behöver kompletteras med analys av alternativet att klimatdeklarationen inte leder till en beteendeförändring.

Energimyndighetens ställningstagande

Delbetänkande SOU 2018:51 Resurseffektiv användning av byggmaterial

Energimyndigheten **tillstyrker** generellt förslagen i delbetänkandet ”Resurseffektiv användning av byggmaterial” men vill dock framföra följande synpunkter för regeringskansliets beaktande.

Kommitténs direktiv öppnar upp för en analys av behov och förslag på styrmedel som kan minska klimat- och miljöpåverkan i hela byggprocessen och hela livscykeln. Utredningens förslag fokuserar dock på ingående byggprodukter och byggmaterial i byggnadsverk. Energimyndigheten menar att utredningen kunde ha utrett möjligheterna ytterligare vad avser resurseffektiv utformning av byggnadsverk ur ett systemperspektiv.

Energimyndigheten bedömer att det finns stora möjligheter att i tidigt planerings- och projekteringskedje optimera resursanvändning och minska klimatbelastningen. Fysisk planering, byggnadsutformning, yteffektivitet och flexibilitet utifrån verksamhetsförändringar är i det sammanhanget beaktanden som ska vägas in. Idag utvecklas verktyg för att analysera och bedöma klimat- och miljöpåverkan i olika delar av byggprocessen, exempelvis i tidiga skeden och inför frivillig miljöcertifiering av byggnader. Styrkan i verktygen är att de kan användas på en systemnivå för att simulera alternativa utformningar och suboptimerar då inte på material- eller produktvalsnivå.

Energimyndigheten anser att det föreslagna främjandepaketet där Vinnova föreslås få i uppdrag att bilda och samordna beställargrupper som driver utvecklingen för resurseffektiva byggmaterial skulle stärkas av att ett uppdrag ges till Energimyndigheten och Vinnova. Energimyndigheten har i ett flertal år drivit och utvecklat branschnätverk för nya innovativa tekniker, metoder och verktyg. Livscykelperspektivet har aktualiserats i olika insatser som nu genomförs i nätverken. Mot den bakgrunden menar Energimyndigheten att det är kostnadseffektivt att utnyttja den samverkan och den kunskap som redan finns och samordnas genom Energimyndigheten. Ett par exempel på insatser som ytterligare motiverar Energimyndighetens ståndpunkt är att:

- Flera av de aktörer som ingår i nätverken redan arbetar aktivt med resurseffektivitet i samband med ny-, ombyggnad och förvaltning. Ett arbete har nyligen drivits igång för att belysa hur aktörerna i nätverken kan samverka i frågor kring resurseffektivitet och vilka behov av utveckling som finns. Bland annat studeras hur metoder för miljöredovisning och upphandlingskrav används och beställarbehov analyseras. En utgångspunkt i arbetet är bland andra färdplanen för fossilfri konkurrenskraft i byggsektorn.
- Energimyndigheten samordnar tillsammans med Vinnova och Formas det strategiska innovationsprogrammet RE:Source. Energimyndigheten finansierar genom programmet ett flertal projekt för metodutveckling och demonstration av resurseffektiva lösningar med låg klimatpåverkan.

Boverkets rapport 2018:22 Dokumentationssystem för byggprodukter - regler om loggbok för vissa nya byggnader och anläggningar,

Energimyndigheten **tillstyrker** generellt förslagen i rapport 2018:22 dokumentationssystem för byggprodukter och är positiva till möjligheten att öka spårbarheten av byggprodukter som kan ge negativa miljö- och hälsoeffekter såväl som att ge ökad resurseffektivitet och cirkulära kretslopp av byggprodukter. Energimyndigheten vill dock framföra följande synpunkter för regeringkansliets beaktande:

Energimyndigheten delar inte Boverkets bedömning att loggbok inte kan upprättas vid större ombyggnad, tillbyggnad eller andra ändringsåtgärder i befintliga byggnadsverk, när förändringen är omfattande. Att inte uppföra loggbok vid dessa tillfällen minskar möjligheten att dokumentera byggprodukter i de befintliga byggnader som genomgår omfattande förändringar.

Energimyndigheten rekommenderar att införandet av krav för loggbok genomförs enligt alternativ A. Detta handlingsalternativ förutsätter att de dokumentationssystem som används kan uppdateras och utökas för att inkludera information om byggprodukters kemiska innehåll när EU:s byggproduktsförordning medger det. I känslighetsanalysen visar Boverket att kostnaderna överstiger nyttorna, men antagandena är trubbiga och andra rimliga scenarion visar tvärtom att nyttorna är överstigande kostnaderna. Ett alternativ är att inte införa lagkrav, men då riskerar ungefär 30% av alla större byggnader som uppförs att inte få upprättad dokumentation om byggprodukter samt att ett nationellt register skulle utebli.

Boverkets rapport 2018:23 Klimatdeklaration av byggnader

Energimyndigheten **tillstyrker** och håller med Boverket om att det är av vikt att insatser för ett ökat livscykelperspektiv når marknadsaktörer och att det är bra att Boverket lyfter fram ett förslag för att korrigera det identifierade marknadsmisslyckandet asymmetrisk information.

Energimyndigheten är positiv till den ökade medvetenhet och kunskap om byggnaders klimatpåverkan som klimatdeklarationer kan ge information om.

Energimyndigheten instämmer med att tycks finnas en snedfördelning av information vad det gäller byggprodukters klimatpåverkan och att informationen som föreslås finnas i en klimatdeklaration kan leda till att det identifierade marknadsmisslyckandet korrigeras.

Energimyndigheten **avstyrker** dock förslaget om lagkrav för klimatdeklaration av byggnader. För att nå de önskade effekterna att minska koldioxidutsläpp som Boverket räknat med i sin konsekvensanalys, behöver lagförslaget leda till en beteendeförändring hos aktörerna.

Energimyndigheten delar inte Boverkets antagande, att lagförslaget om upprättande av en klimatdeklaration också leder till en garanterad beteendeförändring hos aktörerna, som i sin tur leder till minskade koldioxidutsläpp, vilken Boverket har räknat med i sin konsekvensanalys. Lagkravet i sig tvingar inte byggherrar att välja bättre byggmaterial. Det är därför osäkert att bättre val kommer genomföras till följd av lagkravet. Energimyndigheten ser därmed en risk att de förväntade effekterna om minskade koldioxidutsläpp uteblir.

Energimyndigheten anser även att utredningens förslag på tidpunkten för när klimatdeklarationen ska upprättas är för sent i byggprocessen för att informationen ska göra nytta. Lagkravet innebär att en klimatdeklaration ska vara upprättad 6 månader efter slutbesiktning/slutbeskedet av byggnaden. Vid den tidpunkten har materialval redan gjorts och det är således försent att påverka byggherrarnas val som skulle kunna minska byggnadens klimatpåverkan.

Förslaget leder till ökade kostnader för byggherrar utan tydlig nytta. Nyttan som Boverket räknar med tillfaller samhället i stort och inte den enskilde byggherren. Nyttan i form av minskade koldioxidutsläpp kopplas också till korrigering av ett annat marknadsmisslyckande (negativa externaliteter i form av koldioxidutsläpp) än det marknadsmisslyckande som Boverket identifierat och som de föreslår korrigering av.

Energimyndigheten ser därför att den samhällsekonomiska konsekvensanalysen behöver kompletteras med en analys av alternativet att klimatdeklarationen inte leder till en beteendeförändring, det vill säga att inga val av mer klimatneutrala byggmaterial görs.

Energimyndigheten ser även behov av att konsekvensanalysen bör kompletteras med analys av hur nybyggnadstakten i olika delar av landet påverkas av de ökade byggkostnader lagkravet ger upphov till.

Energimyndigheten anser att konsekvensanalysen bör svara på vilken typ av styrmedel som på ett samhällsekonomiskt kostnadseffektivt sätt korregerar för det identifierade marknadsmisslyckandet och vilket/vilka styrmedel som på ett samhällsekonomiskt kostnadseffektivt styr industrins produktionsprocesser mot minskade koldioxidutsläpp.

Även om Boverket hade i uppdrag att specifikt titta på möjligheten att införa ett lagkrav för klimatdeklaration borde den samhällsekonomiska analysen ändå inkludera en analys av det identifierade marknadsmisslyckandet och alternativa styrmedel med syfte att korrigera marknadsmisslyckandet. Speciellt eftersom Boverket valt att utgå från kostnadseffektivitetsperspektivet.

Energimyndigheten ser att det finns andra styrmedel som kan korrigera för den snedfördelade informationen till en lägre kostnad och tydligare nytta både för den enskilda byggherren och för samhället. Energimyndigheten ser också att det finns

effektivare styrmedel som bättre lämpar sig att minska koldioxidutsläppen från tillverkningen av byggmaterial än via byggherrars efterfrågan av byggmaterial med lägre klimatpåverkan. Energimyndigheten ser att fler alternativ bör utredas för att kunskap ska ges i rätt skede. Exempel på styrmedel med samma syfte som lagkravet, är framtagande och spridning av kvalitetssäkrad information via det befintliga informationscentrumet för hållbart byggande. Andra exempel som bör utredas är kravställande vid upphandling och ett alternativ som innefattar att byggherrarna i ett första steg förses med kunskapsunderlag och vägledning om hur byggmaterialens klimatpåverkan kan inkluderas i beräkningen av en byggnads lönsamhetskalkyl i projekteringsfasen. Ett andra steg skulle kunna vara att ställa krav på vilken lönsamhets/investeringskalkyleringsmetod som bör användas vid ansökan om bygglov. Detta dockar väl an till det arbete som redan bedrivs inom LCA-analysområdet.

Förutom att den förväntade effekten av ett lagkrav på klimatdeklaration av byggnader riskerar att utebli tar förslaget bort möjligheten att stödja utvecklingsarbete och främjande inom området eftersom staten inte bör ge stöd till aktörer för att uppfylla ett lagkrav.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Robert Andrén. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschef Anita Aspegren, enhetschef Mathias Normand samt handläggare Dag Lundblad, Sandra Lennander och Martin Andersson. Föredragande har varit handläggaren Anna Pettersson.



Robert Andrén



Anna Pettersson