Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
c/o Regeringskansliet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.bb@regeringskansliet.se

Remissyttrande över förslag till regler om livscykel-GWP och gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan

Er beteckning: LI2026/01167

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen i Jönköpings län tillstyrker i huvudsak förslaget om införande av nya regler för livscykel-GWP och gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan.

Länsstyrelsen ser positivt på ett aktivt arbete för reducerad klimatpåverkan för byggnader ur ett livscykelperspektiv. Bygg- och fastighetssektorn står för stora utsläpp av växthusgaser. Att genom nationella styrmedel och information öka kunskapen och medvetenheten inom byggbranschen för att minska utsläppen är viktigt.

Planerings- och arbetsprocesserna är vanligtvis omfattande i samband med nyproduktion av byggnader, särskilt i större projekt. Det är viktigt att ha i beaktande vid införande av gränsvärden med succesiv skärpning.

Eftersom dagens lag föreslås upphöra i april 2027 och de nya reglerna för mindre byggnader (under 1 000 kvm) inte träder i kraft förrän 1 januari 2030, innebär det ett glapp av redovisningskrav för dessa byggnader på upp till nästan tre år. Det kan finnas en stor risk med en sådan lång övergångsperiod och flera branschaktörer har varnat för att det kan bromsa upp det hållbarhetsarbete som har arbetats fram under flera år. Länsstyrelsen anser att övergångsbestämmelserna bör ses över och att upphävandet av lagen om klimatdeklaration senareläggs liksom avvecklingen av klimatdeklarationsregistret.

Även om kravet på beräkning av livscykel-GWP och införande av gränsvärden endast omfattar uppförande av nya byggnader bedömer Länsstyrelsen att införandet även har en indirekt inverkan på det redan byggda utifrån omgivningspåverkan för befintlig bebyggelse. Länsstyrelsen anser att det är särskilt angeläget att beakta i samband med uppförande av nya byggnader i anslutning till kulturhistoriskt värdefull bebyggelsemiljö, då införandet får betydelse för materialvalen. Det är av stor vikt att det finns utrymme för hänsynstagande till den redan bebyggda miljön och till olika byggnadstraditioner runtom i landet. Materialvalen behöver också göras utifrån faktorer som ekonomi, beständighet, underhåll, brandskyddskrav, akustik och krav på fuktskydd.

Reglerna fokuserar specifikt på klimatpåverkan från nya byggnader som ska uppföras. Rivning av befintliga byggnader som står på platsen och ersätts med nya ingår inte i beräkningen av den nya byggnadens livscykel-GWP. Då man inte väger in bevarande som ett nollalternativ inför nyproduktion, hamnar hela processen i en form av systemavgränsningsproblematik i relation till vad som i grunden avses med regelverket, det vill säga att minska byggsektorns totala klimatpåverkan och styra branschen mot en hållbar och cirkulär omställning. Om rivning, återanvändning eller varsam ombyggnad av befintlig byggnad hade inkluderats i omfattningen hade det kunnat utgöra ett tydligare underlag inför ställningstagande av nybyggnation i relation till bevarande av befintlig bebyggelse, utifrån principen att "den mest hållbara byggnaden är den som redan står på platsen".

Gällande undantaget för redovisning i samband med ombyggnation finns det både för och nackdelar. Utifrån kulturmiljösynpunkt kan det finnas en viss risk med undantagen om det i större del leder till att fastighetsägare väljer att utföra omfattande ombyggnationer i känsliga miljöer istället för att bygga nytt på annan plats för att undvika hantera regelverket. Å andra sidan är det till fördel utifrån kulturmiljöhänseende att varsam hantering och varsam ombyggnad är undantagna då det i också högre grad bör leda till bevarande av sådana byggnader. Bevarandet innebär då att man förvaltar redan uppförda byggnader där klimatpåverkan minimeras och CO2-lagring i byggnader förlängs.

Länsstyrelsen vill sammantaget belysa vikten av att införandet av krav på redovisning av livscykel-GWP och gränsvärden inte medför förhöjda byggkostnader över lag då det i sin tur kan leda till fördyrade boendekostnader för enskilda.

Länsstyrelsen lämnar synpunkter enligt nedan under de rubriker som synpunkterna berör.

4 Implementering av EU-regler om livscykel GWP i EPBD

4.2 Implementering i svensk rätt

4.2.1 Vilka byggnader som omfattas av krav

Kravet i EPBD på beräkning av livscykel-GWP gäller endast när nya byggnader uppförs. Ändringsåtgärder, inklusive ombyggnad av byggnad är undantaget. För att underlätta hanteringen anser Länsstyrelsen att det också tydligt behöver framgå att flytt av byggnader är undantaget kravet på att beräkna och redovisa livscykel-GWP.

6 Gränsvärden för byggnaders avgivning av växthusgaser

Länsstyrelsen ser positivt på skärpning av reglerna och gränsvärden jämfört med rapporten 2023:20. Dock anser Länsstyrelsen att för att uppnå lokala, regionala, nationella och internationella uppsatta klimatmål är det viktigt att processen inte blir för långdragen alternativt att hårdare krav införs.

6.2 Indelning i byggnadskategorier

Enligt förslaget ska det vara differentierade gränsvärden för de byggnadstyper som inkluderas. För att underlätta tillämpningen ser Länsstyrelsen det som viktigt att tolkningen av byggnadstyper blir enkel att göra. Det är då betydelsefullt att det finns förklaring och förtydligande av byggnadstyper inför införandet. Till exempel är det vanligt förekommande med kombination av flerbostadshus med lokaler i entréplanet. Det är också viktigt att ha i beaktande att hela eller delar av byggnader kan få nya användningsområden med tiden. Det kan gälla till exempel ändrad användning från kontor till bostäder. Här behöver regelverket vara tydligt och tillämpbart avseende gränsvärden, för att inte förhindra utvecklingen. Flexibilitet i användningen av byggnader är angeläget. Tydlighet behöver också finnas om avgränsning av byggnadsdelar och då till exempel i samband underjordiska garage och åtgärder som avser markarbeten.

6.2.1.3 Byggnader med specifika, klimatdrivande förutsättningar

För att hanteringen och bedömningen av specialfall, med avsaknad av referensvärden och byggnadskategori, ska bli genomförbar och likvärdig, behöver Boverket ta fram underlag med tillvägagångssätt och exempel då sådana situationer kan bli aktuella.

Länsstyrelsen anser att i lägen med nybyggnation i anslutning till känslig miljö, där särskild anpassning behöver göras till kulturhistoriska och landskapsbildande värden, bör sådana avvägningar om undantag kunna inkluderas som specialfall.

6.2.1.4 Övriga gränsvärden

Enligt förslaget sätts gränsvärden viktat per kvadratmeter BTA utifrån olika funktioner i byggnader.

För att säkerställa innehållet i redovisningen behöver det vara tydligt hur avgränsningar ska göras mellan olika funktioner i byggnader, utifrån olika nivåer på gränsvärden.

Det behöver också vara tydligt gällande omfattningen och avgränsningen till andra yttre gränser i klimatskärmen som till exempel skyddsrum, underjordiska garage och åtgärder för markarbeten.

6.3 Gränsvärden vid tidpunkt för införande

Länsstyrelsen ser positivt på att Boverket föreslår högre ambitioner för införande av gränsvärden jämfört med förslaget i rapporten 2023:20 för år 2030. Länsstyrelsen föreslår att gränsvärdena trots det bör ligga mer i linje med EU:s mål om 55 % minskad klimatpåverkan och förespråkar därför alternativ 1 före alternativ 2 som Boverket föreslår.

För att utsläppen från byggnader ska kunna minska i takt med Jönköpings läns regionala klimatmål om minskade utsläpp som ligger i linje med Parisavtalet behöver utsläppen minska skyndsamt. Byggsektorns egna uppsatta ambitioner för gränsvärden är högre än förslaget i rapporten.

Länsstyrelsen noterar att förslaget i rapporten utgör att lagen om klimatdeklaration för byggnader upphör att gälla 1 april 2027, vilket innebär en risk för byggsektorn att tappa fart i utsläppsminskningen vilket motiverar till ett högre krav från 2030 än det föreslagna nivåerna i rapporten.

8 Kontroll av klimatberäkningar

8.1 Motiv och överväganden

8.1.3 Bedömning av ett beräkningsunderlag

Införandet av nytt tekniskt egenskapskrav i plan- och bygglagstiftningen ställer nya kunskapskrav på byggnadsnämndernas personal utifrån bedömningen av livscykel-GWP och klimatberäkningar. Det ställer också krav på nya arbetssätt inom myndigheten för att hantera prövningen av gränsvärden. Personalen ska kunna bedöma om en byggnad kan antas uppfylla kraven på klimatberäkning och gränsvärden inför utfärdande av start- och slutbesked. Det ställer också stora krav på byggherren att leverera ett tydligt och hanterbart beslutsunderlag. För att kommunerna ska kunna utföra granskningen och tillämpningen effektivt och rättssäkert behöver det finnas ett nationellt framtaget beräkningsunderlag och vägledningsmaterial. Boverket behöver också genomföra kunskapshöjande insatser i god tid inför införandet.

10 Åtgärder inför de nya reglerna

10.3 Utveckling av information och vägledning

Kännedomen och kunskapen om livscykel-GWP och gränsvärden behöver vara bred. Det är särskilt viktigt i grupper som arkitekter, projektörer, energikonsulter, byggherrar och förvaltare. Att Boverket bär informationsansvaret och har en central roll i att vägleda byggbranschen genom den stora omställningen är logiskt. Eftersom reglerna om livscykel-GWP och gränsvärden innebär ett helt nytt sätt att beräkna och redovisa klimatpåverkan, behöver ett stort fokus ligga på myndighetens stödjande funktioner.

Det är av stor vikt att informationsinsatserna från Boverket genomförs i så god tid som möjligt inför ikraftträdandet. Risken är annars stor att viktiga beslut i projekt behöver fattas alltför sent i processen och att det i sin tur kan leda till fördyrande och försenade projekt utifrån omarbetning.

Lämpligen kan Boverkets informationsinsatser samordnas med hjälp av länsstyrelserna runtom i landet, som en del i vägledningen till byggnadsnämnderna.

För att säkerställa en rättssäker och enhetlig tillämpning bör nationellt framtaget vägledningsmaterial också kompletteras med exemplifiering i form av mallar och checklistor.

Insamling av data och upprättande av dokument får inte heller bli för omfattande och tidskrävande. Avgränsning i omfattning behöver vara tydlig och god tillgång till information och data är avgörande. Det är särskilt viktigt med hänsyn till att även mindre företag som byggaktörer omfattas av införandet. Det är också viktigt att införandet i sig inte medför ökade byggkostnader över lag.

10.6 Fördjupad utvärdering av regler om gränsvärden

Länsstyrelsen anser att det är angeläget att genomföra utvärdering av gränsvärden efter hand liksom fortsatt analys av vad som ska ingå i beräkningen. Om branschen generellt anser att kravnivåerna är för lågt ställda finns en risk att den efterfrågade utvecklingen och förbättringspotentialen inte uppnås fullt ut.

11 Konsekvenser av författningsförslaget

11.9 Ikraftträdande, informationsinsatser och utvärdering

11.9.1 Ikraftträdande

Länsstyrelsen ser det som särskilt viktigt med en skyndsam övergång mellan nuvarande system med klimatdeklarationer och införande av regelsystem som ett tekniskt egenskapskrav i plan- och bygglagen.

Utifrån Boverkets förslag med att lagen om klimatdeklaration för byggnader upphör att gälla den 1 april 2027 och den nya lagstiftningen börjar att gälla den 1 januari 2028 respektive den 1 januari 2030 beroende på byggnadstyp anser Länsstyrelsen att övergången blir alltför lång, med ett glapp på flera år för vissa byggnadstyper. För att undvika att kunskap går förlorad och en alltför lång period utan klimatkrav för dessa byggnadstyper förespråkar Länsstyrelsen att upphävandet av lagen om klimatdeklaration senareläggs.

11.9.2 Speciella informationsinsatser

Kännedomen och kunskapen om livscykel-GWP och respektive gränsvärden behöver vara god i en bred målgrupp. Det är särskilt viktigt i grupper som materialtillverkare, energiexperter, arkitekter, projektörer, byggaktörer, förvaltare och kommuner.

Byggherren är som beställare ytterst ansvarig för byggnationen. Konsulter behöver dock vara behjälpliga med framtagande av korrekt data och innehåll. En kontroll behöver göras inför inskickande till kommunens byggnadsnämnd.

Länsstyrelsen bedömer att de administrativa kostnaderna kan förväntas öka lite i samband med införandet och medföra ett något större behov av konsulttjänster än tidigare.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Britt-Marie Benzler med handläggare Carl-Magnus Pehrsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Freja Elmsjö medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kontaktuppgifter till Länsstyrelsen

Kontakta oss via e-post jonkoping@lansstyrelsen.se, postadress Länsstyrelsen i Jönköpings län, 551 86 Jönköping, eller ring vår växel 010-223 60 00.

Vår webbadress är lansstyrelsen.se/jonkoping.

Du kan läsa om hur Länsstyrelsen behandlar personuppgifter på Länsstyrelsens webbplats:
www.lansstyrelsen.se/jonkoping/personuppgifter