

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se

Boverkets rapport Klimatdeklaration av byggnader (2018:23)

N2018/04684/BB

Sammanfattning

Konkurrensverket är positivt till att klimatdeklarationer regleras i lag men avstyrker Boverkets förslag att endast modulerna A1–A5, i den europeiska standarden EN 15978, ska ingå i byggnaders klimatdeklarationer. Klimatdeklaration kan förväntas bli en allt viktigare konkurrensparameter och det är därför viktigt att en reglering baseras på beräkningar som ger en rättvis bild av en byggnads klimatpåverkan över hela livscykeln.

Konkurrensverket anser att Boverkets förslag avseende klimatdeklarationen riskerar att leda till att material och konstruktioner som har låg klimatpåverkan i byggskedet (A1–A5) gynnas framför de som har låg eller lägre miljöpåverkan i användningskedet (B1–B7) och slutskedet (C1–C4). En reglering om krav på klimatdeklaration kan få långtgående effekter på byggmarknaden och bör därför baseras på en mer fullständig livscykelanalys (LCA), där fler moduler inom standarden EN 15978 inkluderas.

Utredningen

Förslaget till en ny lag om krav på redovisning av utsläpp av växthusgaser har två övergripande syften. Det ena syftet är att minska klimatpåverkan från byggnader som uppförs. Det andra syftet är att initialt öka medvetenheten och kunskapen om byggnaders klimatpåverkan genom att identifiera, kvantifiera och räkna på klimatpåverkan. Lagen är således ett styrinstrument för att påverka byggsektorn att utveckla processer och produkter med lägre klimatpåverkan. Då riksdagen har beslutat att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, finns det ett stort behov av att utveckla och använda olika styrmedel för att sänka utsläppen av växthusgaser för produkter över hela livscykeln. En ny lag om krav på redovisning av växthusgaser anses vara ett viktigt styrmedel eftersom bygg- och fastighetssektorn, enligt rapporten, står för uppskattningsvis 18 procent av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser. Även om flera bostadsutvecklare frivilligt erbjuder klimatdeklarationer av bostäder finns det ett brett

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-7001600
Fax 08-245543
konkurrensverket@kkv.se

stöd från bygg-, transport- och byggmaterialindustrin att införa dels krav på att deklarerat byggnaders och anläggningars klimatpåverkan ur ett livscykel-perspektiv, dels krav på att klimatdeklarationer redovisas för byggprodukter som erbjuds på marknaden.¹ Byggsektorns aktörer har även efterfrågat att lämplig aktör får i uppdrag att utveckla upphandlingskriterier kring, och definitioner av, klimatneutrala och klimatpositiva byggnader och anläggningar i dialog med marknaden.

Konkurrensverkets allmänna synpunkter

Det finns en allmän efterfrågan på lagstiftning inom området. Fokus bör, enligt Konkurrensverket, ligga på klimatbedömning och inte på att sätta absoluta gränser för koldioxidutsläpp från byggprocesser och byggnader.

Konkurrensverket är positivt till att klimatdeklarationer regleras i lag. Det kan leda till ökad transparens på marknaden vilket kan underlätta både för byggsektorns aktörer och för konsumenter vid val av bostäder och fastigheter. Det är dock avgörande att regleringen är konkurrensneutral, eftersom klimatdeklarationer väntas bli en allt viktigare konkurrensparameter.

Konkurrensverket har inget att invända mot förslaget att samma undantag som görs från skyldigheter att göra energideklarationer ska gälla även för klimatdeklarationer. Konkurrensverket är även positivt till att Boverkets förslag baseras på indelningen av en byggnads livscykel i livscykelkedan och moduler enligt den etablerade europeiska standarden EN 15978, som även gäller som svensk standard.

Konkurrensverket har heller inget att invända mot att man använder både generiska data och verkliga värden för beräkningarna. Givetvis bör det vara en strävan att klimatdeklarationen baseras på verkliga värden. Samtidigt är det svårare och mer kostsamt för exempelvis mindre aktörer att göra dessa beräkningar, varför det är rimligt att använda sig av generiska data till en början. Då införandet av krav på klimatdeklaration för byggnader kommer att vara en betydande omställning för många byggföretag är det av vikt att generiska data finns tillgängliga. Detta inte minst för utländska byggherrar som ställs inför krav som inte finns på deras hemmamarknader. Konkurrensverket är därför positivt till förslaget att staten finansierar framtagande och långsiktig förvaltning av en nationell databas med generiska klimatdata för byggsektorn.

Konkurrensverket gör bedömningen att den ökade digitaliseringen i byggbranschen leder till att behovet av en databas kommer att minska efter hand då det kommer bli lättare och billigare att ta fram data avseende klimatpåverkan. Konkurrensverket anser därför att det är av vikt att klimatdeklarationer ligger i linje med de satsningar som görs för att digitalisera plan- och byggprocessen. En

¹ Se Fossilfritt Sverige, *Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft*, <http://fossilfritt-sverige.se/verksamhet/fardplaner-for-fossilfri-konkurrenskraft/>, status 2018-11-09.

nationell databas kan framför allt underlätta för mindre aktörer att göra klimatdeklarationer.

Konkurrensverket har inget att invända mot att Boverket får i uppdrag att ta fram och förvalta ett nationellt register för klimatdeklarationer. Konkurrensverket delar Boverkets syn att det finns viss risk att ett stort fokus på byggnaders klimatpåverkan kan medföra att viktiga funktioner, såsom brandskydd, fuktskydd, bullerskydd och beständighet påverkas negativt om inte dessa tekniska egenskaper särskilt beaktas.

En risk som bör beaktas är att den förväntade effekten uteblir och att systemet blir kostsamt utan att leda till minskad klimatpåverkan. Dessa kostnader kan påverka små och utländska byggföretags konkurrensförmåga negativt. Erfarenheter bör dras av de problem som införandet av lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader har inneburit. Syftet med lagen var dels att informera potentiella köpare om byggnadens energiprestanda, dels att fastighetsägarna skulle vilja genomföra de föreslagna energibesparingsåtgärderna och därmed minska energianvändningen. Riksrevisionen konstaterade dock i rapporten "Energideklarationer - få råd för pengarna" att systemet med energideklarationer har lett till höga kostnader för svenska fastighetsägare, hyresvärdar, bostadsrättsföreningar och villaägare utan att leda till minskad energianvändning.²

Den föreslagna klimatdeklarationen

Konkurrensverket avstyrker det nu aktuella förslaget om att klimatdeklaration regleras i lag då klimatdeklarationen föreslås omfatta endast modulerna A1–A5, vilket kan ge en missvisande bild av en byggnads klimatpåverkan. En reglering om krav på klimatdeklaration kan få långtgående effekter på byggmarknaden och bör därför baseras på en mer fullständig livscykelanalys, där fler moduler inom standarden EN 15978 inkluderas.

Klimatdeklarationer kan förväntas bli en viktigare konkurrensparameter inom såväl privat som offentlig sektor. Detta inte minst i kommunala upphandlingar och vid markanvisningar. Det ställs redan i dag krav på information om andra produkters klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv vid offentlig upphandling. Krav på klimatdeklaration kan öka transparensen och ökar kunskapen om att göra livscykelanalyser och utvärdera olika byggsystem. Det är därför viktigt att en reglering av klimatdeklarationer baseras på standarder och beräkningar som ger en rättvis bild av en byggnads klimatpåverkan över hela livscykeln.

Boverkets förslag om klimatdeklaration föreslås följa indelningen av en byggnads livscykel i livscykelskedan och moduler enligt den europeiska standarden EN 15978 och det föreslås initialt bli obligatoriskt att redovisa byggskedet, det vill

² *Energideklarationer - få råd för pengarna*, (RiR 2009:6).

säga modulerna A1–A5 (råvaruförsörjning i produktskedet, transport i produktskedet, tillverkning i produktskedet, transport i byggproduktionsskedet, bygg- och installationsprocessen i byggproduktionsskedet). Standarden EN 15978 föreskriver hur en i princip komplett livscykelanalys för byggnader ska gå till.

Boverkets förslag innebär således att modulerna B1–B7, användningsskede, och C1–C4, slutskede, inte ska ingå i klimatdeklarationen. Motivet till att dessa moduler initialt inte ska ingå i klimatdeklarationen är att Boverket anser att det kan vara komplext att beräkna alla livscykelkedan och moduler på grund av databrist eller av resursmässiga skäl. Samtidigt konstaterar Boverket att kostnaden och tidsåtgången för en fullständig livscykelanalys inte är väsentligt högre än att göra en analys baserad på modulerna A1–A5.³ En reglering av klimatdeklarationer av byggnader bör baseras på att man inkluderar fler moduler inom standarden EN 15978 och utgår från en livscykelanalys. Level(s), EU-kommisionens system för hållbarhetsprestanda för byggnader, rekommenderar också att hela livscykeln enligt EN 15978 bör vara med i en livscykelanalys. Samtidigt betonar Levels(s) att det kan vara svårt att få med allt i en livscykelanalys men att moduler från samtliga skeden bör ingå.

Bristande konsekvensanalys och risk för snedvriden konkurrens

Konkurrensverket anser att det finns en risk att den föreslagna regleringen kan snedvrیدا konkurrensen mellan olika byggmaterial och konstruktioner eftersom utformningen av klimatdeklarationen inte tar hänsyn till byggnadens påverkan över hela livscykeln. Även om den föreslagna beräkningsmetoden, där endast A1–A5 ingår, gör det enklare att beräkna klimatpåverkan, riskerar den att inte ge tillräckligt med information för att göra klimatsmarta val. Den föreslagna beräkningsmodellen kan gynna de material och konstruktioner som har lägre klimatpåverkan i byggskedet även om deras klimatpåverkan kan vara högre eller lika höga som andra material och konstruktioner över hela livscykeln.

Konkurrensverket anser även att konsekvensbeskrivningen saknar en analys av hur det föreslagna regelverket kan påverka konkurrensen inom bygg- och byggmaterialsektorn. Hur stor påverkan som lagförslaget har på konkurrensen beror givetvis på hur lagen och beräkningsmodellen för klimatdeklarationer används av aktörer inom byggsektorn. Det gäller inte minst offentliga aktörer, som kommuner, vilka är stora köpare av byggprojekt, som kan komma att använda regleringen och beräkningsmodellen för att bedöma klimatpåverkan vid utvärdering i offentlig upphandling. Eftersom det finns en europeisk standard för klimatdeklarationer, EN 15978, torde det vara möjligt för företag att göra en komplett miljödeklaration och använda denna som konkurrensmedel vid exempelvis offentlig upphandling.

³ I rapporten konstaterar Boverket att utifrån de projekt som har studerats här bedöms den totala tidsåtgången för modulerna A1–A5 i en LCA vara cirka 80 procent av tidsåtgången för en fullständig LCA med alla moduler.

En genomgång av svenska forskningsstudier visar att det kan vara svårt att jämföra byggnaders klimatpåverkan enbart utifrån byggsystem eller huvudsakliga byggmaterial eftersom flera aspekter påverkar utsläppen under dess livscykel, såsom energianvändning under drift och transporter.⁴ Sammantaget visar studierna att livscykelanalyser måste baseras på scenarier och antaganden om exempelvis byggnadens livslängd. Byggnadens antagna livslängd kan ha en stor påverkan på vilken klimatpåverkan olika konstruktions- och materialval beräknas ha. Vidare har forskningsstudierna kommit fram till olika resultat vad gäller olika materials klimatpåverkan och att material har varierande klimatpåverkan i olika skeden under byggnadens livscykel.⁵ Forskningsstudierna visar vidare att det är viktigt att göra en bedömning över hela livscykeln för att kunna göra en bedömning av byggnadens klimatpåverkan.⁶

Risken med Boverkets föreslagna beräkningsmetod, även om den kompletteras med fler moduler på sikt, är att den blir en form av standard som kommer att styra byggprocessen, valen av material och konstruktionerna på ett sätt som inte är konkurrensneutralt. Utformningen av lagförslaget kan leda till konkurrensproblem då aktörer med en värdekedja baserad på exempelvis träkonstruktioner kan få konkurrensfördelar gentemot andra som använder betong och stål.

Förslaget kan leda till att konkurrensen mellan de olika byggmaterialen minskar, vilket kan leda till högre byggkostnader och lägre innovation inom byggmaterialindustrin.

För att det ska råda konkurrensneutralitet mellan olika material och konstruktioner är det avgörande att reglering kring klimatdeklarationer utformas så att den tar hänsyn till klimatpåverkan under hela byggnadens livscykel.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) konstaterar också att det saknas tillräcklig kunskap kring vad valet av konstruktionsmaterial har för klimatpåverkan och byggnaders funktionalitet ur ett livscykelperspektiv.⁷ Därför bör närings- och miljöpolitiken inte förorda något specifikt material i omställningen till klimatneutrala byggnader då det skapar bättre förutsättningar för utveckling av både trähus, klimatneutral cement/betong och andra material.

⁴ Se bl.a. Brege, S. Nord, T. & Stehn, L. (2017), *Industriellt byggande i trä – nuläge och prognos mot 2025*, Forskningsrapport, Linköpings Universitet och SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, (2015), *Energi och klimatteffektiva byggsystem – Miljöutvärdering av olika stommaterial*, Kurkinen, E-V. m.fl.

⁵ Se bl.a. Brege, S. Nord, T. & Stehn, L. (2017), *Industriellt byggande i trä – nuläge och prognos mot 2025*, Forskningsrapport, Linköpings Universitet och SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, (2015), *Energi och klimatteffektiva byggsystem – Miljöutvärdering av olika stommaterial*, Kurkinen, E-V. m.fl.

⁶ Brege, S. Nord, T. & Stehn, L. (2017), *Industriellt byggande i trä – nuläge och prognos mot 2025*, Forskningsrapport, Linköpings Universitet och SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, (2015), *Energi och klimatteffektiva byggsystem – Miljöutvärdering av olika stommaterial*, Kurkinen, E-V. m.fl.

⁷ Tillväxtanalys (2018), *Vad är statens roll i omställningen till klimatneutrala konstruktionsmaterial?*, PM 2018:03.

Konkurrensverket avstyrker sammanfattningsvist förslaget om att klimatdeklaration regleras i lag eftersom klimatdeklarationen endast ska omfattar modulerna A1–A5, vilket kan ge en missvisande bild av en byggnads klimatpåverkan och snedvrída och hämma konkurrensen inom bygg- och byggmaterialsektorn. En reglering om krav på klimatdeklaration kan få långtgående effekter på byggmarknaden och bör därför baseras på en mer fullständig livscykelanalys där fler moduler inom standarden EN 15978 inkluderas. Arbetet med klimatdeklarationer bör även kopplas tydligt med det digitaliseringsarbete som staten och byggsektorn driver i Sverige.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit ekonområdet John Söderström.

Rikard Jermsten

John Söderström