Fastighetsverksamheten genom
Locum AB
Handläggare Elisabeth Teichert

TJÄNSTEUTLÅTANDE

2020-03-13

RS dnr 2020-0173

FSN dnr 2020-0129
LOC dnr 2020-0185

Klass K1

Fastighets- och servicenämnden

Yttrande avseende promemoria Klimatdeklaration för byggnader

Ärendebeskrivning

Ärendet avser svar på remiss från Regeringskansliet, Finansdepartementet via Regionledningskontoret angående promemoria Klimatdeklaration för byggnader.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande.

Promemoria Klimatdeklaration för byggnader, RS 2020-0173.

Beslut i Locum ABs styrelse, LOC 2020-0185.

Förslag till beslut

Fastighets- och servicenämnden föreslås fatta följande beslut.

1. Förvaltningschefens tjänsteutlåtande (FSN 2020-0129) utgör fastighets- och servicenämndens yttrande över remiss avseende promemoria Klimatdeklaration för byggnader, RS 2020-0173.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Att minska påverkan på klimatet en mycket viktig och angelägen fråga. I region Stockholms miljöprogram 2017-2021 finns mål som direkt relaterar till arbetet med att minska klimatpåverkan i byggprocessen. Boverkets förslag stödjer de frivilliga initiativen i branschen på ett bra sätt.

Förvaltningen är därför generellt positivt inställd till införandet av klimatdeklarationer vid uppförande av byggnader. Förvaltningen instämmer med Boverket i att införandet av klimatdeklarationer kommer medföra en omställning för branschen. Även om en snabb omställning är angelägen och önskvärd finns tydliga fördelar med det stegvisa införandet som föreslagits. Till Boverkets fortsatta utvecklingsarbete vill förvaltningen tydliggöra sjukhusbyggnaders särdrag bland annat kopplat till totalförsvaret, samt vikten av informationssäkerhet kopplat till datahanteringen.

Fastighetsverksamheten genom
Locum AB
Handläggare Elisabeth Teichert

TJÄNSTEUTLÅTANDE

2020-03-13

RS dnr 2020-0173

FSN dnr 2020-0129
LOC dnr 2020-0185

Klass K1

Fastighets- och servicenämnden

Bakgrund

Bygg- och anläggningsbranschen står för en betydande del av samhällets klimatpåverkan. För att Sverige ska nå målet om att inte ha några nettoutsläpp år 2045 behöver klimatreducerande åtgärder identifieras och genomföras. Regeringen avser att införa krav på att byggherren ska upprätta och lämna in en klimatdeklaration vid uppförande av ny byggnad från den 1 januari 2022 och har därför skickat en remiss till berörda aktörer inom branschen. Införandet av ett krav på redovisning av en klimatdeklaration är ett steg i statens styrning mot en minskad klimatpåverkan vid uppförande av byggnader.

Överväganden

Att minska påverkan på klimatet en mycket viktig och angelägen fråga. Locum ABs övergripande målsättning är att vara klimatneutrala år 2045, vilket innebär att målet att minska klimatpåverkan är ett av de högst prioriterade områdena. Förvaltningen är därför generellt positivt inställd till införandet av klimatdeklarationer vid uppförande av byggnader. Boverkets förslag stödjer de frivilliga initiativen i branschen på ett bra sätt.

Arbetet med att reducera klimatpåverkan i byggprocessen är en förhållandevis ny miljöfråga för byggbranschen. Branschens kompetens, arbetsmetoder och verktyg är generellt sett under utveckling. Klimatkalkylers relevans och noggrannhet begränsas ytterligare av tillgången till klimatpåverkansdata. Förvaltningen anser därför att det är mycket positivt att Boverket fått i uppdrag att:

- utveckla en öppen databas med relevanta klimatdata, som ska kunna användas för beräkning av klimatpåverkan från byggnader ur ett livscykelperspektiv.
- utveckla informations- och vägledningsunderlag.
- Ta fram en plan för den fortsatta utvecklingen av klimatdeklarationen för att inkludera hela livscykeln och omfatta gränsvärden för klimatpåverkan.

Förvaltningen instämmer med Boverket att införandet av klimatdeklarationer kommer medföra en omställning för branschen. Även om en snabb omställning är angelägen och önskvärd finns fördelar med en stegvis skärpning av kraven över tid. Det ger möjlighet att säkerställa att en upprepning av historiska konsekvenser undviks. Effekterna av att ett betydande fokus läggs på byggprocessens klimatpåverkan (en miljöaspekt i ett skede) får goda förutsättningar att tydliggöras. Vilket i sin tur ger goda förutsättningar att framtida åtgärder ej kommer medföra negativ påverkan på viktiga funktioner såsom robusthet, brandskydd, fuktskydd, bullerskydd, beständighet, inomhusmiljö samt byggnadens totala påverkan under sin livslängd. Det minimerar också risken för suboptimering och ger förutsättningar för att byggnader med tillhörande verksamhet som helhet kan beaktas. Utöver ovanstående vill förvaltningen

Fastighetsverksamheten genom
Locum AB
Handläggare Elisabeth Teichert

TJÄNSTEUTLÅTANDE

2020-03-13

RS dnr 2020-0173

FSN dnr 2020-0129
LOC dnr 2020-0185

Klass K1

Fastighets- och servicenämnden

till Boverkets fortsatta utvecklingsarbete tydliggöra sjukhusbyggnaders särdrag bland annat kopplat till totalförsvaret samt vikten av informationssäkerhet kopplat till datahanteringen, mer utvecklat nedan.

Sjukhus utgör några av det moderna samhällets mest komplicerade byggnadsverk. I dem bedrivs många olika typer av verksamheter - allt från planerad öppenvård till livsuppehållande och tekniskt avancerad vård samt komplicerade operationer. Därtill finns flera andra typer av verksamheter t.ex. steriliseringsverksamhet, laboratorium, administrativa verksamheter och forskning. Verksamheterna i vårdbyggnaderna avgör i olika hög grad utformning av byggnaden samt val av konstruktionslösningar och material. För att kunna tillse att verksamheterna kan bedrivas säkert behöver sjukhusbyggnaderna och de fastighetstekniska systemen vara robusta och fungera vid olika typer av samhällsstörningar. Med robusthet avses förmåga att motstå störningar och att genom det vara funktionssäker.

Sjukhus behöver först och främst vara robusta i vardagen. Ett avbrott i ett tekniskt försörjningssystem eller uteblivna leveranser kan få allvarliga konsekvenser för patientsäkerheten. Sjukhusbyggnaderna behöver därtill vara robusta vid kriser. De kritiska beroendena i samhället har förstärkts. Detta gäller exempelvis sjukhusens beroende av fungerande el, informationsteknologi samt transport och logistik. Samhällsstörningar kan uppstå till följd av t.ex. antagonistiska handlingar, olyckor, pandemier eller extrema vädersituationer. Andra typer av risker som kan leda till en kris för sjukhus är bränder, terrorangrepp eller cyberattacker.

Slutligen behöver sjukhus vara robusta i krig. Utöver att de kritiska beroendena har förstärks har även det säkerhetspolitiska läget i världen i stort, samt i Sverige och närområdet, försämrats. Sverige påbörjade därför, efter ett regeringsbeslut 2015, återuppbyggnaden av totalförsvaret. Totalförsvaret består av ett militärt försvar och ett civilt försvar. Hälso- och sjukvård är en samhällsviktig funktion och är därför ett prioriterat område inom arbetet med civilt försvar.

De flesta studier och rapporter som utförts i branschen avseende klimatpåverkan i byggprocessen är baserade på flerbostadshus och anläggningsprojekt. Vårdfastigheter är tekniskt komplexa fastigheter som skiljer sig från dessa varför slutsatser och föreslagna åtgärder som identifierats i branschen inte alltid automatiskt kan appliceras i vårdfastigheter utan vidare analys.

Informationssäkerhet kopplat till sjukhus

Sjukhus faller inom samhällsviktig verksamhet vilket medför att information kan vara belagd med sekretess och särskilt skyddsvärd. Därför behöver informationssäkerhet beaktas avseende datahantering. Vid inrapportering i en databas behöver Boverket beakta att tillräcklig informationssäkerhet uppfylls i förhållande till den information

Fastighetsverksamheten genom
Locum AB
Handläggare Elisabeth Teichert

TJÄNSTEUTLÅTANDE

2020-03-13

RS dnr 2020-0173

FSN dnr 2020-0129
LOC dnr 2020-0185

Klass K1

Fastighets- och servicenämnden

som ska rapporteras. Det kan också finnas hinder att rapportera in viss typ av information om en byggnads utformning.

Ekonomiska Konsekvenser

I Regionens investeringsplan finns i dagsläget ett byggprojekt som kan komma omfattas av det kommande lagkravet avseende upprättande av klimatdeklaration vid uppförande av byggnad. Den ekonomiska konsekvensen för projektet beräknas uppgå till drygt 200 000 kr. I ekonomiskt svåra tider där flertalet regioner redan går back är ökade kostnader oroande och det förutsätts därför att de ökade kostnaderna kommer att kompenseras på något sätt.

Boverket föreslås vara tillsynsmyndighet. Om Boverket i sin tillsyn beräknar ett värde av klimatpåverkan som väsentligt avviker från det deklarerade värdet ska myndigheten ge byggherren tillfälle att inkomma med en förklaring till avvikelsen. Boverket får ompröva klimatdeklarationen om byggherren inte inkommit med en skälig förklaring till avvikelsen. Boverket föreslås också få ta ut en sanktionsavgift om en klimatdeklaration har omprövats och det finns särskilda skäl. Sanktionsavgiften är ett prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens samlade bruttoarea och öppenarea. Avgiften får högst uppgå till tio prisbasbelopp.

Anette Henriksson

Förvaltningschef

Beslutsexpediering:

Akt

Klimatdeklaration för byggnader

Ds 2020:4

Regeringskansliet
Finansdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25027-3
ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning **3**

1 Författningsförslag **5**

1.1 Förslag till lag om klimatdeklaration för byggnader 5

1.2 Förslag till lag om ändring i plan-och bygglagen (2010:900) 9

1.3 Förslag till förordning om klimatdeklaration för byggnader 10

2 Ordningen för minskad klimatpåverkan från byggnader samt internationella åtaganden **13**

2.1 Det klimatpolitiska ramverket 13

2.2 Flera styrmedel för minskad klimatpåverkan 14

2.3 Hänsyn till miljö och klimat vid planering 14

2.4 Samhällets kontroll vid byggande 15

2.5 Energideklarationssystemet 18

2.6 Anmälningsskyldighet enligt EU-rätten och internationella avtal 19

3 Utsläppen från byggnader behöver minska **23**

3.1 Bygg- och fastighetssektorns klimatpåverkan är stor 23

3.2 En stor del av växthusgasutsläppen uppstår under byggskedet 24

3.3 Det saknas tillräckliga styrmedel för byggskedet 28

4 Klimatdeklaration för byggnader **33**

4.1 Krav på klimatdeklaration vid uppförande av byggnader 33

4.2 Klimatdeklarationens innehåll och omfattning 39

4.3 Undantag från kravet på klimatdeklaration 46

4.4 Klimatdeklarationsregister 49

4.5 Tillsyn och sanktionsavgift 57

5 Ikraftträdande- och tillämpningsbestämmelser 63

6 Kostnader och andra konsekvenser 65

6.1 Övergripande syfte med och konsekvenser av införandet av krav på klimatdeklaration 65

6.2 Alternativa lösningar och effekter utan reglering 66

6.3 Konsekvenser för samhällsekonomi och miljö 68

6.4 Konsekvenser för företag 76

6.5 Konsekvenser för fastighetsägare och enskilda 87

6.6 Konsekvenser för kommuner 88

6.7 Konsekvenser för statliga myndigheter 89

6.8 Konsekvenser för domstolar 90

6.9 Regleringen överensstämmer med skyldigheterna som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och internationella avtal 91

6.10 Det finns behov av speciella informationsinsatser 95

7 Författningskommentar 97

7.1 Förslaget till lag om klimatdeklaration för byggnader 97

7.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) 105

Sammanfattning

I promemorian lämnas förslag till ny lag och förordning om klimatdeklaration för byggnader. Promemorian innehåller också ett förslag till ändring av plan- och bygglagen.

Syftet med den nya lagen är att minska klimatpåverkan vid uppförande av byggnader genom att synliggöra denna påverkan. Förslagen i promemorian innebär att byggherren ansvarar för att upprätta och lämna in en klimatdeklaration till Boverket. Kravet på klimatdeklaration gäller vid uppförande av nya byggnader. Tillfälliga byggnader som är avsedda att användas i högst två år, byggnader som inte kräver bygglov enligt plan- och bygglagen, industrianläggningar och verkstäder, ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring och byggnader som inte har större bruttoarea än 50,0 kvadratmeter föreslås undantas från kravet på klimatdeklaration. Vidare görs ett undantag för privatpersoner som på annat sätt än i näringsverksamhet uppför en byggnad. Byggherren ska visa att en klimatdeklaration har lämnats in, eller att något av undantagen är tillämpligt, innan slutbesked kan meddelas av byggnadsnämnden.

Klimatdeklarationen föreslås omfatta byggskedet. Vid beräkning av klimatpåverkan får både produktspecifika och generiska värden användas. Boverket ska föra register över inlämnade klimatdeklarationer.

Boverket föreslås vara tillsynsmyndighet. Om Boverket i sin tillsyn beräknar ett värde av klimatpåverkan som väsentligt avviker från det deklarerade värdet ska myndigheten ge byggherren tillfälle att inkomma med en förklaring till avvikelsen. Boverket får ompröva klimatdeklarationen om byggherren inte inkommit med en skälig förklaring till avvikelsen. Boverket föreslås också få ta ut en sanktionsavgift om en klimatdeklaration har omprövats och det

finns särskilda skäl. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om klimatdeklaration för byggnader

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Lagens syfte är att minska klimatpåverkan vid uppförande av byggnader genom att synliggöra denna påverkan.

2 § Lagen ska tillämpas vid uppförande av nya byggnader om inte annat framgår av 5 och 6 §§.

Ord och uttryck

3 § I denna lag avses med

1. *klimatpåverkan:* utsläpp av växthusgaser,
2. *växthusgaser*: gaser som släpper igenom solens kortvågiga strålning och absorberar delar av jordens värmestrålning.

Skyldighet att lämna in en klimatdeklaration

4 § Byggherren ansvarar för att en klimatdeklaration upprättas vid uppförande av ny byggnad. Deklarationen ska lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Av 10 kap. 34 § 2 plan- och bygglagen (2010:900) framgår att byggnadsnämnden kan meddela ett slutbesked först efter att en

klimatdeklaration har lämnats in enligt första stycket eller byggherren visat att en sådan skyldighet inte finns.

Undantag från skyldigheten att lämna in en klimatdeklaration

5 § Följande typer av byggnader är undantagna från skyldigheten att upprätta och lämna in en klimatdeklaration:

1. tillfälliga byggnader som är avsedda att användas i högst två år,
2. byggnader som inte kräver bygglov enligt 9 kap. 6, 7 och 15 §§ plan- och bygglagen (2010:900),
3. industrianläggningar och verkstäder,
4. ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, och
5. byggnader som inte har större bruttoarea än 50,0 kvadratmeter.

6 § En byggherre som är en fysisk person och som på annat sätt än i näringsverksamhet uppför en byggnad undantas från skyldigheten att upprätta och lämna in en klimatdeklaration.

Klimadeklarationens innehåll och omfattning

7 § I klimatdeklarationen ska det redovisas

1. uppgifter om byggnaden som klimatdeklarationen gäller,
2. vilken fastighet som byggnaden tillhör,
3. byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress, och
4. uppgifter om klimatpåverkan från byggnaden.

8 § Klimatdeklarationen ska omfatta klimatpåverkan av

1. råvaruförsörjning i produktskedet,
2. transport i produktskedet,
3. tillverkning i produktskedet,
4. transport i byggproduktionsskedet, och
5. bygg- och installationsprocessen i byggproduktionsskedet.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om:

1. vilka ytterligare uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration,

2. vilka data som ska användas vid beräkning av klimatpåverkan,
3. vilka delar av byggnaden och byggskedet som klimatdeklarationen ska omfatta, och
4. undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning.

Klimatdeklarationsregister

10 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska föra ett register över klimatdeklarationer som har lämnats in till myndigheten enligt 4 §.

11 § Personuppgifter får behandlas i det register som förs enligt 10 § för tillhandahållande av information som behövs för
1. framtagande av statistik,
2. forskning,
3. uppföljning och utvärdering av klimatpåverkan i bebyggelsen,
4. tillsyn, och
5. annan allmän eller enskild verksamhet där information om byggnader och deras klimatpåverkan utgör underlag för bedömningar och beslut.

12 § Personuppgifter som behandlas för de ändamål som anges i 11 § får också behandlas för att fullgöra ett uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

13 § Personuppgifter som behandlas enligt 11 § får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

14 § Regeringen får meddela föreskrifter om
1. vilka uppgifter som får registreras i klimatdeklarationsregistret,
2. urval och bearbetningar av personuppgifter, och
3. elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst.

Tillsyn

15 § Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att de skyldigheter som följer av denna lag eller av föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen fullgörs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillsynen.

16 § För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har tillsynsmyndigheten rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar från byggherren som behövs för tillsynen.

17 § Om tillsynsmyndigheten beräknar ett värde av klimatpåverkan som väsentligt avviker från det deklarerade värdet ska myndigheten ge byggherren tillfälle att inom en viss tid lämna en förklaring till avvikelsen.

Tillsynsmyndigheten får ompröva klimatdeklarationen och registrera det värde som myndigheten har beräknat om byggherren inte lämnat en skälig förklaring till avvikelsen.

18 § Tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift om en klimatdeklaration har omprövats enligt 17 § och det finns särskilda skäl för att ta ut en sådan avgift.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgiften.

Överklagande

19 § Tillsynsmyndighetens beslut enligt 17 § andra stycket och 18 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
2. Lagen tillämpas inte på byggnader för vilka ansökan om bygglov har kommit in före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i plan-och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 34 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
10 kap.	
34 §	
Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked godkänna att en eller flera åtgärder som avses i 3 § ska anses slutförda och, i fråga ombyggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk, om	
1. byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda, *och*	1. byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda,
	2. byggherren har visat att denne har lämnat in en klimatdeklaration enligt lagen (XXXX:XX) om klimatdeklaration för byggnader eller visat att en sådan skyldighet inte finns, och
2. nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap.	3. nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.3 Förslag till förordning om klimatdeklaration för byggnader

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av

– 4 § lagen (xxxx:xx) om klimatdeklaration för byggnader och 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 4 §,

– 9 § lagen om klimatdeklaration för byggnader i fråga om 5–7 §§,

– 10 § lagen om klimatdeklaration för byggnader i fråga om 8 §,

– 14 § lagen om klimatdeklaration för byggnader i fråga om 9 och 10 §§,

– 15 § lagen om klimatdeklaration för byggnader i fråga om 11 och 12 §§,

– 18 § lagen om klimatdeklaration för byggnader i fråga om 13 §.

2 § Termer och uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i lagen (xxxx:xx) om klimatdeklaration för byggnader.

3 § I denna förordning avses med

1. *klimatskärm*: byggdel bestående av ett eller flera skikt som isolerar det inre av en byggnad från omvärlden avseende sådant som temperatur, ljud och fuktighet.
2. *bärande konstruktionsdelar*: delar av byggnadens konstruktion som förutom sin egen tyngd också bär laster av olika slag.
3. *innerväggar*: väggar innanför klimatskärm som inte är bärande.

Hur klimatdeklarationen ska lämnas in

4 § Klimatdeklarationen ska lämnas in till Boverket. Myndigheten får meddela närmare föreskrifter om hur deklarationen ska lämnas in.

Klimatdeklarationens innehåll

5 § Klimatdeklarationen ska omfatta hela byggnadens klimatskärm och byggnadens samtliga bärande konstruktionsdelar och innerväggar.

6 § I klimatdeklarationen ska beräknad klimatpåverkan anges i kilogram koldioxidekvivalenter per kvadratmeter.

7 § Boverket får meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration, vilka data som ska användas vid beräkningar av klimatpåverkan och undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning.

Klimatdeklarationsregister

8 § Boverket ska föra ett sådant register över klimatdeklarationer som avses i 10 § lagen (xxxx:xx) om klimatdeklarationer.

9 § Personuppgifter i klimatdeklarationsregistret får inte behandlas vid urval eller bearbetningar som Boverket gör för någon annans räkning för direkt marknadsföring.

10 § Om det är lämpligt får en handling som innehåller personuppgifter lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Tillsyn

11 § Boverket är tillsynsmyndighet enligt 15 § lagen (xxxx:xx) om klimatdeklaration för byggnader.

12 § Byggherren ska se till att de underlag som verifierar uppgifterna som har angetts i klimatdeklarationen sparas i fem år från det att klimatdeklarationen har getts in.

13 § En sanktionsavgift enligt 18 § lagen (xxxx:xx) om klimatdeklarationer fastställs med tillämpning av det prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas.

Sanktionsavgiften är ett prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens samlade bruttoarea och öppenarea. Avgiften får högst uppgå till tio prisbasbelopp.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2 Ordningen för minskad klimatpåverkan från byggnader samt internationella åtaganden

2.1 Det klimatpolitiska ramverket

I juni 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige som trädde i kraft den 1 januari 2018. Ramverket bestod av nya klimatmål, en klimatlag (2017:146) och ett klimatpolitiskt råd. Sverige ska vara ett ledande land i arbetet med att förverkliga Parisavtalets ambitiösa målsättningar och en fortsatt internationell förebild genom sitt nationella klimatarbete (prop. 2016/17:146 s. 23).

Regeringen ska bedriva ett klimatpolitiskt arbete som är inriktat på att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser och som vilar på vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden. Klimatarbetet ska utgå från långsiktiga klimatmål som riksdagen har fastställt (2 och 3 §§). Riksdagen har fastställt att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Dessutom finns fastställda etappmål för den s.k. ESR-sektorn, dvs. utsläpp som omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning. Inom denna sektor ska utsläppen vara minst 63 procent lägre 2030 och 75 procent lägre 2040 jämfört med 1990 (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320). Klimatmålen innebär således krav på en snabbare omställning i samhället mot låga utsläpp, vilket även omfattar bygg- och fastighetssektorn. För att uppnå detta behövs både beteendeförändringar och förändringar av teknik och samhällsbyggnad.

Inom regeringens initiativ Fossilfritt Sverige har bygg- och anläggningssektorn tagit fram en egen färdplan mot en klimatneutral

och konkurrenskraftig bygg- och anläggningssektor (dir. 2016:66). Mot bakgrund av de nationella klimatmålen omfattar färdplanen bl.a. mål att till 2030 uppnå en halvering av utsläppen av växthusgaser jämfört med 2015 och en klimatneutral värdekedja 2045 samtidigt som konkurrenskraften stärks. Värdekedjan i bygg- och anläggningssektorn definieras som alla de aktörer som gör affärer med varandra, eller på annat sätt påverkar och styr utvecklingen av byggnader, anläggningar och infrastruktur, för att tillhandahålla och styra utvecklingen av beställd funktion.

2.2 Flera styrmedel för minskad klimatpåverkan

Det finns flera styrmedel som direkt eller indirekt påverkar växthusgasutsläppen under en byggnads livscykel. De viktigaste ekonomiska styrmedlen är energi- och koldioxidskatterna samt EU:s handelssystem för utsläppsrätter (EU ETS) som träffar flera delar av en byggnads livscykel, t.ex. tillverkningsprocessen av byggprodukter och energianvändning under användningsskedet. De huvudsakliga administrativa styrmedlen som påverkar klimatpåverkan är bestämmelser i miljöbalken samt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Kompletterande bestämmelser finns i förordningar och myndighetsföreskrifter. Boverkets byggregler ställer bl.a. krav på energi- och vattenanvändning under byggnadens drift och användning som indirekt har klimatpåverkan. Lagen om energideklaration för byggnader (2006:985) och ekodesignkrav för vissa byggprodukter avser också att främja effektiv energianvändning under användningsskedet. Styrmedel såsom deponiskatt och avfallsregelverket bidrar till att minska bygg- och rivningsavfall och i förlängningen minska klimatpåverkan.

2.3 Hänsyn till miljö och klimat vid planering

Miljöbalken(1998:808) innehåller bestämmelser som syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer kan leva i en hälsosam och god miljö. Miljöbalken innehåller t.ex. vissa allmänna hänsynsregler som ska tillämpas vid planering och byggande enligt 2 kap. PBL (2 kap. miljöbalken). Hänsynsreglerna i miljöbalken innebär bl.a. att den

som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Syftet med PBL är bl.a. att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 § PBL). I lagen ställs krav på kommunen att ta hänsyn till allmänna och enskilda intressen vid planläggning och lovgivning. De allmänna intressena omfattar bl.a. krav på hänsynstagande av både miljö- och klimataspekter samt natur- och kulturvärden.

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan (3 kap PBL). Den ska ange riktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Av planen ska det bl.a. framgå hur riksintressen ska tillgodoses, hur miljökvalitetsnormer ska följas och, hur risker för klimatrelaterade skador vid exmpelvis översvämning och skred kan minska eller upphöra. Med en detaljplan ska kommunen pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för bl.a. ny sammanhållen bebyggelse (4 kap. 2 § PBL). I detaljplanen får kommunen bl.a. bestämma bebyggelsens omfattning och byggnaders användning (4 kap 11 § PBL) samt placering, utformning och utförande (4 kap. 16 § PBL). Planläggningen ska ske bl.a. med hänsyn till miljö- och klimataspekter och främja en ändamålsenlig struktur, långsiktig god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror (2 kap. 3 § PBL). Vid både översiktlig planering och detaljplanering ska kommunen bedöma förslagens miljökonsekvenser.

Bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras med hänsyn till bl.a. behovet av hushållning med energi och vatten och av goda klimat- och hygienförhållanden (2 kap. 6 § PBL).

2.4 Samhällets kontroll vid byggande

I PBL ställs även krav vid genomförande av bygg- och rivningsåtgärder samt minimikrav på byggnadsverks tekniska egenskaper.

Bestämmelserna i PBL innebär att byggprocessen i huvudregel inleds med en ansökan om bygglov från byggherren. Bygglov krävs för nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar av en byggnad

(9 kap. 2 § PBL). Det krävs även bygglov för andra anläggningar än byggnader, t.ex. småbåtshamnar, idrottsplatser, upplag, radio- och telemaster m.m. (6 kap. 1 och 3 §§ plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF). Från kraven på bygglov finns det ett antal undantag t.ex. för vissa komplementbyggnader och för byggnader avsedda för totalförsvaret som är av hemlig natur. Vissa lovbefriade åtgärder, kräver i stället anmälan (9 kap. 4 a och 16 §§ PBL samt 6 kap. 5 § första stycket 9 PBF). Kravet på bygglov skiljer sig också om området omfattas av detaljplan eller inte.

För att få påbörja en lovpliktig åtgärd krävs, förutom ett bevilja bygglov, att byggnadsnämnden har gett ett startbesked för åtgärden. Även för anmälningspliktiga åtgärder krävs startbesked innan de får påbörjas (10 kap. 3 § PBL). Byggherren ansvarar för att de krav som samhället ställer uppfylls vid byggåtgärder (10 kap. 5 § PBL). Vid lov- och anmälningspliktiga åtgärder ska byggherren upprätta en kontrollplan för verifiering av att de tekniska egenskapskraven uppfylls. Kontrollplanen ska bl.a. innehålla uppgifter om vilka kontroller som ska göras, vad de ska avse och vem som ska utföra dem (10 kap. 6–8 §§ PBL). I startbeskedet ska byggnadsnämnden fastställa kontrollplanen, bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna, bestämma villkor, ungefärlig tidpunkt för utstakning och vilka handlingar som ska lämnas in inför beslut om slutbesked samt ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning (10 kap. 24 § PBL).

För att få ta ett byggnadsverk i bruk krävs enligt PBL att byggnadsnämnden har gett ett slutbesked (10 kap. 4 §). Med ett slutbesked godkänner byggnadsnämnden att ett byggnadsverk får tas i bruk om byggherren visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen och startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda och nämnden inte funnit skäl att ingripa (10 kap. 34 § PBL). Om det finns försumbara brister får ett slutbesked ändå ges (10 kap. 35 § PBL). Om det finns brister som inte är försumbara och behöver avhjälpas eller på grund av att en kontroll behöver göras i ett senare skede får byggnadsnämnden ge ett interimistiskt slutbesked (10 kap. 36 § PBL). Byggnadsnämnden får ta ut en avgift för interimistiskt slutbesked (12 kap. 8 § PBL). Byggnadsnämnden ska pröva frågan om slutbesked så snart nämnden fått in eller skaffat sig det underlag som behövs (10 kap. 37 § PBL).

Ett byggnadsverk ska uppfylla tio tekniska egenskaper. Tre av dessa egenskapskrav har ett miljö- och klimatperspektiv; skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, energihushållning och värmeisolering samt hushållning med vatten och avfall (8 kap. 4 § PBL).

Kravet på skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö innebär att byggnader inte får medföra oacceptabla risker för användare och grannar. Dessa risker kan avse bl.a. utsläpp av farliga partiklar och gaser i luften eller farlig strålning. Egenskapskravet är begränsat till inomhusmiljön och byggnadsverkets närmiljö. Kravet avser alltså inte utsläpp av allmän eller global karaktär, dvs. utsläpp som bidrar till den globala växthuseffekten, enligt 3 kap. 9 § PBF.

Egenskapskravet om energihushållning och värmeisolering ställer minimikrav på byggnadens energianvändning och värmeisolering. Av PBF framgår bl.a. att en byggnad ska ha en mycket hög energiprestanda, ha särskilt goda egenskaper när det gäller hushållning med el och vara utrustad med en byggdel bestående av ett eller flera skikt som isolerar det inre av en byggnad så att endast en låg mängd värme kan passera igenom (3 kap. 14 § PBF). Egenskapskravet hushållning med vatten och avfall ställer bl.a. krav på att det ska finnas utrymmen eller anordningar för hantering av avfall (3 kap 9 § PBF).

Byggsanktionsavgifter

Tillsynen över bestämmelserna i PBL, PBF, domar och beslut regleras i 11 kap. PBL. Byggnadsnämnden får exempelvis förbjuda den som äger eller har nyttjanderätt till ett byggnadsverk att använda hela eller delar av byggnadsverket om det inte finns förutsättningar att ge slutbesked (11 kap. 33 § PBL). En särskild avgift (byggsanktionsavgift) ska tas ut om någon påbörjar en lov- eller anmälningspliktig åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Detsamma gäller om någon tar i anspråk ett byggnadsverk innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked (11 kap. 51–63 §§ PBL samt 9 kap. 6–24 §§ PBF). Byggsanktionsavgiften för att ta en byggnad i bruk innan byggnadsnämnden gett ett slutbesked är kopplade till prisbasbeloppet samt sanktionsarea. Sanktionsarean motsvarar brutto- eller öppenarea eller en kombination av dessa minskad med 15 kvadratmeter (1 kap. 7 § PBF). Exempelvis är bygg-

sanktionsavgiften för att ta en byggnad i bruk innan byggnadsnämnden gett ett slutbesked 0,6 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,004 prisbasbelopp per kvadratmeter sanktionsarea för flerbostadshus, kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- och idrottsevenemang (9 kap. 18 § PBF).

2.5 Energideklarationssystemet

Lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader syftar till att främja en effektiv energianvändning och en god inomhusmiljö i byggnader (1 §). Bakgrunden till införande av energideklaration var Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda. Direktivet ställer krav på medlemsstaterna att bl.a. införa nationella bestämmelser om certifiering av byggnaders energiprestanda och utarbetande av rekommendationer som bidrar till förbättrad energiprestanda. Energideklarationen är ett informationsstyrmedel som indirekt har effekt på klimatpåverkan under byggnadens drift och användning.

Lagen ställer krav på att den som uppför eller låter uppföra en byggnad ska se till att det finns en energideklaration för byggnaden. Vissa typer av byggnader undantas från kravet på att energideklarera, vilket framgår av förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader, och är utformade utifrån ett energianvändningsperspektiv. Den som äger en byggnad ska se till att det alltid finns en energideklaration upprättad, om den ofta besöks av allmänheten eller om byggnaden upplåts med nyttjanderätt. En byggnadsägare ska också se till att det finns en energideklaration upprättad innan byggnaden säljs. Energideklarationen ska ange uppgifter om byggnadens energiprestanda, om obligatorisk ventilationskontroll och radonmätning har utförts samt kostnadseffektiva åtgärder för att energieffektivisera byggnaden. Deklarationen gäller i tio år (4–6 b och 9 §§). Vidare regleras i myndighetsföreskrifter (BFS 2007:4) att nya byggnader ska deklareras senast 2 år efter att byggnaden tagits i bruk.

Den som praktiskt genomför och upprättar energideklarationen är en certifierad energiexpert. Boverket har tillsynsansvar för energideklarationssystemet och för ett register över upprättade deklarationer. Lagen om energideklaration för byggnader innehåller

även bestämmelser om skadestånd där den som lider skada på grund av ett tekniskt fel i registret har rätt till ersättning (21 §). Tillsynsmyndigheten får meddela förelägganden med förenat vite för att de skyldigheter som följer av lagen ska fullgöras (25 §).

2.6 Anmälningsskyldighet enligt EU-rätten och internationella avtal

Skyldighet att anmäla förslag till författningar i vissa fall

Enligt 20 § 6 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser. Sådan anmälningsskyldighet kan avse anmälan av tekniska föreskrifter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering), nedan anmälningsdirektivet, eller enligt Världshandelsorganisationens (WTO) avtal om tekniska handelshinder (TBT-avtalet). Det finns också en skyldighet att anmäla nya krav på tjänsteverksamhet enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

Anmälan av tekniska föreskrifter

Alla EU-länder samt Norge, Island, Schweiz, Turkiet och Liechtenstein är skyldiga att följa den speciella anmälningsprocedur som beskrivs i anmälningsdirektivet.

Syftet med anmälningsdirektivet är att säkerställa att nationella initiativ till nya tekniska föreskrifter är öppna för så stor insyn som möjligt. Handelshinder som orsakas av tekniska föreskrifter för produkter får tillåtas endast om föreskrifterna är nödvändiga för att uppfylla väsentliga krav och har ett mål av allmänt intresse som de är den huvudsakliga garantin för.

Enligt anmälningsdirektivet ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om varje begäran till standardiseringsorgan om att

utarbeta tekniska specifikationer eller en standard för särskilda produkter i syfte att införa en teknisk föreskrift för sådana produkter i form av utkast till teknisk föreskrift och ange skälen för införandet (art. 4). Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter. De ska också till kommissionen redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift (art. 5).

En teknisk föreskrift definieras i direktivet bl.a. som tekniska specifikationer och andra krav eller föreskrifter för tjänster, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande. Med teknisk specifikation avses en i ett dokument intagen specifikation som fastställer de egenskaper som krävs av en produkt, t.ex. kvalitetsnivåer, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet sådana krav på produkten som avser varubeteckning, terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering och förfaranden för bedömning av överensstämmelse (art. 1).

Anmälningsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom förordningen (1994:2029) om tekniska regler.

En liknande anmälningsprocedur för tekniska föreskrifter följer av WTO:s TBT-avtal. Enligt avtalet får nationella tekniska regler inte vara diskriminerande (art. 2.1 och 5.1.1). Handelshinder som orsakas av nationella tekniska regler är endast godtagbara i den mån de är motiverade utifrån ett skyddsvärt intresse (art. 2.2 och 5.4). Under vissa förutsättningar ska tekniska föreskrifter anmälas till WTO:s sekretariat. En anmälan blir aktuell när ett förslag till föreskrift innehåller tekniska föreskrifter eller kontrollförfaranden enligt TBT-avtalet, de tekniska föreskrifterna inte motsvarar en internationell standard eller när föreskriftsförslaget väsentligen kan inverka på internationell handel med berörda produkter.

Enligt TBT-kommittén bedöms väsentlig inverkan på internationell handel utifrån följande kriterier:

1. Värdet eller annan importhänsyn för den berörda exporterande och/eller importerande medlemmen, oavsett om medlemmen berörs enskilt eller kollektivt.
2. Den potentiella tillväxt som en sådan import kan generera.
3. Svårigheter för tillverkare i andra medlemsländer att rätta sig efter de föreslagna tekniska föreskrifterna.

Anmälan av krav på tjänsteverksamhet

När nya bestämmelser antas som ställer krav på tjänsteverksamhet måste de prövas utifrån tjänstedirektivets bestämmelser. Direktivet föreskriver bl.a. frihet att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade. Medlemsstaterna är skyldiga att garantera rätten att få fritt tillträde till, och att utöva, tjänsteverksamhet inom dess territorium. Om en medlemsstat ställer krav för att tillåta tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet inom dess territorium måste kraven respektera följande principer:

1. Icke-diskriminering: kravet får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, för juridiska personer, etableringsmedlemsstat.
2. Nödvändighet: kravet ska motiveras med skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd.
3. Proportionalitet: kravet ska vara lämpligt för att uppnå det mål som eftersträvas och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet (art. 16.1).
4. Direktivet tillåter också krav som är motiverade av skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd och som överensstämmer med principerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet (art. 16.3).

För vissa krav på tjänsteutövning gäller en anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet. Medlemsstaterna ska till kommissionen anmäla alla förslag till nya lagar och andra författningar som innehåller krav som är tillämpliga på tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat (art. 39.5). En mer begränsad anmälningsskyldighet gäller för författningsförslag som omfattar tjänsteutövare som är etablerade i den medlemsstat där tjänsterna erbjuds (art 15.7).

Tjänstedirektivet är genomfört i svensk rätt genom tjänstelagen (2009:1079) och tjänsteförordningen (2009:1078). Av lagens förarbeten framgår att proportionalitetsbedömningen är avgörande för om ett krav kan anses vara förenligt med art. 16.1 och 16.3. Utvärderingen innebär att fastställa om ett nationellt krav tillämpas på ett sätt som är lämpligt med tanke på det eftersträvade syftet. Dessutom måste kravet tillämpas på ett sätt som är det minst

begränsande när det gäller att uppnå målet. Man måste särskilt utvärdera om målet inte redan uppnås genom krav som tillämpas på tjänsteleverantören i etableringsmedlemsstaten. Även om så inte är fallet måste utvärderas om det i svensk rätt finns mindre begränsande åtgärder som kan användas för att uppnå det eftersträvade målet (prop. 2008/09:187 s. 113).

3 Utsläppen från byggnader behöver minska

3.1 Bygg- och fastighetssektorns klimatpåverkan är stor

Bygg- och fastighetssektorn står för en femtedel Sveriges inhemska utsläpp av växthusgaser. Boverket redovisar årligen ett antal miljöindikatorer för bygg- och fastighetssektorn i syfte att följa och öka kunskapen om sektorns miljö- och klimatpåverkan. Indikatorerna omfattar sektorns miljöpåverkan under ett år ur ett livscykelperspektiv, dvs. samtliga skeden och aktiviteter i en byggnads livscykel. Miljöindikatorerna baseras på Statistiska centralbyråns (SCB) miljöräkenskaper och avser utsläpp från den svenska ekonomin, vilket inkluderar exempelvis utsläpp från utländska transporter. Indikatorerna kan därför inte jämföras med Sveriges territoriella utsläpp.

Boverkets miljöindikatorer visar att sektorns totala utsläpp av växthusgaser uppgick till ca 21 miljoner ton koldioxidekvivalenter under 2016 när utsläpp från importerade varor inkluderas. Sektorns inhemska utsläpp av växthusgaser (exkl. import) svarade för ca 12,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket motsvarade 21 procent av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser under 2016.

Under de senaste 30 åren har de inhemska utsläppen av växthusgaser från bygg- och fastighetssektorn uppvisat en nedåtgående trend. En kraftig minskning av utsläppen skedde under perioden 1993–2007. Från 2008 har minskningstakten avtagit något och mellan 2015 och 2016 kan en viss ökning av utsläppen identifieras. Ökningen samvarierar med den ökade aktiviteten inom byggsektorn och ett ökat bostadsbyggande under samma tidsperiod. Den långsiktiga utvecklingen har dominerats av minskade utsläpp från uppvärmning av byggnader. De minskade utsläppen beror främst på

att skärpta energikrav gett en förbättrad energieffektivitet i byggnader och att andelen förnybar energi ökat vid uppvärmning av byggnader. Denna utveckling är positiv och bör fortsatt främjas. Utsläppen från byggande och renovering har emellertid inte förändrats nämnvärt över tid. Byggverksamheter vid nyproduktion, rivning, renovering och ombyggnad (inkl. import) står i dag för ca 60 procent av bygg- och fastighetssektorns klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv. Utsläppen från uppvärmning av byggnader står för ca 40 procent av sektorns klimatpåverkan.

3.2 En stor del av växthusgasutsläppen uppstår under byggskedet

En byggnads livscykel

Att projektera och bygga byggnader med låg klimatpåverkan är en viktig del i att bidra till ett mer hållbart samhälle. För att förstå och analysera en byggnads samlade klimatpåverkan behöver ett livscykelperspektiv tillämpas. Den europeiska standarden EN 15978 Hållbarhet hos byggnadsverk – Värdering av byggnaders miljöprestanda anger beräkningsregler för en byggnads miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv. Den delar bl.a. upp alla delar av en byggnads livscykel i skeden och moduler samt fastställer systemgränser för beräkningen t.ex. avseende vilka aktiviteter och processer som bör räknas med under varje modul. Standarden delar in byggnadens livscykel i nedanstående skeden:

1. **Produktskedet:** omfattar produktion av de byggprodukter och andra resurser som används från utvinning av råmaterial till transport, förädling och tillverkning.
2. **Byggproduktionsskedet:** omfattar byggprodukternas transport till byggplatsen och färdigställandet av byggnaden.
3. **Användningsskedet:** omfattar användning, underhåll, reparationer och drift av byggnaden t.ex. ingår energi- och vattenanvändning under drift.
4. **Slutskedet:** omfattar de processer som krävs för att riva och frakta bort byggnadsdelarna till återanvändning, återvinning eller deponering när byggnaden nått sin livslängd.

Dessa skeden delas i sin tur in i s.k. informationsmoduler som beskriver processerna under livscykeln, vilket illustreras i Figur 1 nedan. Därutöver finns en kompletterande modul som omfattar frivillig tilläggsinformation om fördelar och belastning utanför beräkningens systemgräns och kan exempelvis vara konsekvenser av framtida återvinning av byggmaterial.

Figur 1. Livscykelskeden och modulindelning för en byggnads livscykel enligt den europeiska standarden EN 15978 hållbarhet för byggnadsverk, byggnaders miljöprestanda.

A1–5 Byggskede		
A1–3 Produktskede	A1	Råvaruförsörjning
	A2	Transport
	A3	Tillverkning
A4–5 Byggproduktionsskede	A4	Transport
	A5	Bygg- och installationsprocess
B1–7 Användningsskede	B1	Användning
	B2	Underhåll
	B3	Reparation
	B4	Utbyte
	B5	Ombyggnad
	B6	Driftsenergi
	B7	Driftens vattenanvändning
C1–4 Slutskede	C1	Demontering, rivning
	C2	Transport
	C3	Restproduktsbehandling
	C4	Bortskaffning
D Fördelar och belastningar utanför systemgränsen		

Källa: Boverket.

Standarden anger indikatorer och vissa beräkningsregler som ska användas för att beräkna en byggnads miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv. Standarden beskriver ramarna för beräkning av klimatpåverkan men lämnar öppet för olika typer av vägval. Standarden används till stor del som utgångspunkt för olika frivilliga certifieringssystem och befintliga styrmedel som kopplar till byggnaders miljö- och klimatpåverkan. Miljöbyggnad 3.0, EU-systemet Level(s) och Nederländernas krav på obligatorisk beräkning av miljöpåverkan vid bygglov är några exempel.

Vilka beräkningar och data som används vid beräkning av miljö- och klimatpåverkan under en byggnads livscykel är till stor del beroende av tidpunkten för beräkningen samt vilka skeden och moduler av livscykeln som omfattas. Beräkning av miljö- och klimatpåverkan under en byggnads livscykel, en s.k. livscykelanalys, är mest intressant i ett tidigt skede eftersom resultaten då kan ligga till grund för miljömedvetna val av t.ex. utformningen av byggnaden. För att kunna beräkna miljöpåverkan för skeden och moduler som ännu inte inträffat behöver beräkningarna baseras på scenarier. Vid beräkning av miljö- och klimatpåverkan under byggskedet (A1-A5) kan det tänkas att verkliga data från utförandet kan användas för en uppförd byggnad. Om andra delar av livscykeln som ännu inte inträffat, dvs. användningsskedet (B1-B7) eller slutskedet (C1-C4), inkluderas i beräkningen behöver olika typer av scenarier för framtida klimatpåverkan användas. Dessa skeden sträcker sig långt fram i tiden, vilket gör beräkningen betydligt mer komplex och svårare att verifiera.

Standarden EN 15978 hänger dessutom nära ihop med standarden EN 15804 som på motsvarande sätt anger beräknings-regler, systemgränser och indikatorer för en byggprodukts miljö-påverkan i ett livscykelperspektiv. Standarden EN 15804 ligger till grund för miljövarudeklarationer (s.k. EPD:er) av byggprodukter och beskriver byggprodukters miljöpåverkan ur hela deras livscykel.

Klimatpåverkan under byggskedet

Historiskt har det antagits att klimatpåverkan från en byggnads energianvändning under driften är betydligt större än klimat-påverkan från att uppföra byggnaden. Därför har åtgärder för att

minska klimatpåverkan främst fokuserat på effektivisering av uppvärmning och energianvändning under byggnadens drift. Under senare år har dock allt fler genomförda livscykelanalyser visat att byggskedet (dvs. produkt- och byggproduktionsskedena) står för en betydande andel av en byggnads klimatpåverkan under dess livscykel (se Liljenström m.fl., 2015, Larsson m.fl., 2016, Kurkkinen m.fl., 2015). Det är under produktionen av byggmaterial som stora delar av byggskedets klimatpåverkan uppstår, framförallt under tillverkningsprocessen och vid energianvändning under tillverkningsprocessen. I en fallstudie genomförd 2018 av Sveriges Byggindustrier och en bred samling branschaktörer analyserades klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv för fem olika konstruktionslösningar för ett flerbostadshus. Studien visade bl.a. att byggskedet står för ca 50–60 procent av klimatpåverkan vid en analysperiod på 50 år. I ett framtidsscenario där energisystemet dessutom har en allt större andel fossilfri energi, i linje med Sveriges energimål (prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2018/18:411), kan andelen av klimatpåverkan som sker under byggskedet komma att bli än högre. Detta betonar vikten av att beakta klimatpåverkan under byggnadens hela livscykel och i synnerhet under byggskedet för att begränsa byggandets klimatavtryck. Miljömålsberedningen konstaterar i delbetänkandet En klimat- och luftvårdsstrategi att byggnaders produktionsfas står för en stor och ökande andel av utsläppen av växthusgaser (SOU 2016:47). Mer fokus behöver därför läggas på att minska utsläppen från byggmaterial och under byggprocessen samtidigt som kunskapsläget om byggnaders totala klimatpåverkan i ett livscykelperspektiv behöver öka.

Boverket har analyserat kunskapsläget och förutsättningarna för att minska klimatpåverkan inom sektorn, t.ex. genom en ökad användning av livscykelanalyser (rapport 2015:35 och rapport 2016:14). Drivkrafterna att tillämpa livscykelberäkningar för att minska byggandets klimatpåverkan bedöms i dagsläget vara små i Sverige jämfört med andra europeiska länder. En av huvudorsakerna till att få aktörer arbetar aktivt med livscykelanalyser anses vara avsaknaden av aktörer som ställer krav på klimatpåverkan. För att kunna minska bygg- och fastighetssektorns klimatpåverkan behöver aktörer vara medvetna om vilken påverkan deras verksamhet ger upphov till, inte bara under driften utan även under byggskedet. Boverket konstaterar att det finns behov av att öka kunskapen och

medvetenheten inom branschen om vilken betydelse olika val i byggskedet har för miljön för att förbättra förutsättningarna för att åtgärder som minskar miljö- och klimatpåverkan genomförs.

Vidare pekar myndigheten på att det råder en obalans i informationen om byggprodukters miljöpåverkan mellan å ena sidan byggherren och å andra sidan byggprodukttillverkaren. Visserligen erbjuder vissa byggmaterialtillverkare miljövarudeklarationer för olika typer av byggprodukter, men omfattningen och tillgängligheten av dessa behöver öka.

3.3 Det saknas tillräckliga styrmedel för byggskedet

Sveriges klimatmål ställer krav på en snabbare omställning i samhället mot låga utsläpp. Samtidigt fastslår det klimatpolitiska rådet i årsrapporten för 2019 att klimatmålen inte kan nås med befintliga styrmedel. Bygg- och fastighetssektorn är en betydande källa för samhällets utsläpp av växthusgaser. Trots att byggskedet står för en stor andel av byggnadens klimatpåverkan och de val som görs under byggskedet har stor effekt på växthusgasutsläppen saknas i dag tillräckliga styrmedel för denna del av en byggnads livscykeln. Utsläppen från byggande och renovering har inte förändrats nämnvärt över tid och det finns behov av ökade åtgärder för att minska bygg- och fastighetssektorns klimatpåverkan. Klimatberäkningar och livscykelanalyser bedöms i dagsläget genomföras i begränsad omfattning vilket kan begränsa förutsättningarna för åtgärder som minskar klimatpåverkan under byggskedet. Det finns behov av ökad medvetenhet och kunskap om byggnaders klimatpåverkan inom bygg- och fastighetssektorn för att förbättra förutsättningarna för att åtgärder som minskar miljö- och klimatpåverkan genomförs. Omfattningen och tillgängligheten av information om klimatpåverkan från t.ex. byggprodukter behöver öka för att medvetandegöra vilken betydelse olika val i byggprocessen har för miljön och klimatet. Det finns därför behov av ytterligare styrmedel som styr mot minskad klimatpåverkan från byggnader.

Boverkets förslag till införande av klimatdeklaration

Under 2017 gav regeringen Boverket i uppdrag att föreslå en metod och regler för att redovisa byggnaders klimatpåverkan, med beaktande av ett livscykelperspektiv. Boverket slutredovisade uppdraget i juni 2018 (rapport 2018:23).

Boverket föreslår att regler införs med krav på en klimatdeklaration av nya byggnader. Klimatdeklarationen avser att minska klimatpåverkan från byggnader som uppförs och syftar initialt till att öka medvetenheten och kunskapen om byggnaders klimatpåverkan genom att identifiera, kvantifiera och räkna på klimatpåverkan. Kravet på en klimatdeklaration föreslås gälla vid uppförande av byggnader och införs i etapper för olika byggnadstyper. Inledningsvis föreslås kravet gälla flerbostadshus och lokaler och två år senare även övriga byggnader och småhus. Vidare föreslås att de byggnadstyper som undantas från kravet på energideklaration också undantas från kravet på klimatdeklaration med skälet att det blir tydligt för byggherre och fastighetsägare vilka som omfattas av krav på klimat- och energideklaration.

Klimatdeklarationen föreslås följa indelningen av en byggnads livscykel enligt den europeiska standarden EN 15978. Boverket föreslår att det initialt blir obligatoriskt att redovisa byggskedet, dvs. modulerna A1–A5 (råvaruförsörjning i produktskedet, transport i produktskedet, tillverkning i produktskedet, transport i byggproduktionsskedet, bygg- och installationsprocessen i byggproduktionsskedet). Vissa undantag görs också från standarden EN 15978 gällande vilka aktiviteter inom modulerna som omfattas av klimatdeklarationen. Tanken är att den obligatoriska delen ska kunna byggas på framöver. De byggnadsdelars klimatpåverkan som ska redovisas är bärande konstruktionsdelar, klimatskärm och innerväggar. Så väl generiska som verkliga data föreslås kunna användas i beräkning av klimatpåverkan. Inom modul A4 ska verkliga data om transportavstånd, transportslag och bränslen användas för de tre material och komponenter som står för störst viktmässig eller volymmässig andel av de byggdelar som ingår i beräkningen.

Klimatpåverkan beräknas som GWP_{GHG} i enheten kg koldioxidekvivalenter per m^2 (bruttoarea, BTA), vilket inkluderar den sammantagna effekten av utsläpp av växthusgaser. Även vissa

uppgifter om byggnaden ska redovisas, som t.ex. area och byggnads-id. Byggnadens ägare föreslås vara ansvarig för att lämna in klimatdeklarationen till Boverket senast sex månader efter att slutbesked eller interimistiskt slutbesked har meddelats. Boverket föreslås förvalta ett nationellt register för klimatdeklarationer och ansvara för tillsyn av klimatdeklarationen.

Boverket bedömer att ett flertal åtgärder behöver genomföras för att kravet på klimatdeklaration ska kunna införas, såsom utveckling av detaljerade föreskrifter för klimatdeklarationen, uppbyggnad av ett deklarationsregister och utveckling av informations- och vägledningsmaterial. Boverket bedömer att det är centralt att det finns grundläggande klimatdata som är öppet tillgängliga och att staten bör finansiera framtagandet av en nationell databas med generiska klimatdata för byggsektorn. Om den slutliga klimatdeklarationen baseras på generiska klimatdata ska man använda data från den nationella databasen. Dessutom menar myndigheten att en tidsplan bör tas fram för när fler delar av en byggnads livscykel kan läggas till i klimatdeklarationen och att man ska se över hur kravnivåer för utsläpp av växthusgaser kan komplettera klimatdeklarationen.

Remisshantering av Boverkets förlag på klimatdeklaration

Boverkets rapport har varit föremål för remissbehandling (Fi2019/01149/BB). Rapporten skickades ut till 158 remissinstanser, varav 104 yttrande sig. Därutöver kom fyra spontana yttranden in.

Majoriteten av instanserna anser att förslaget att införa krav på klimatdeklaration är positivt och bidrar till omställningen mot ett hållbart byggande. Klimatdeklarationen bedöms kunna öka byggsektorns kunskap om byggnaders klimatpåverkan och leda till beteendeförändringar.

Flera av de remissinstanser som avstyrker förslaget riktar i huvudsak kritik mot att deklarationen enbart omfattar byggskedet och betonar vikten av att hela livscykeln inkluderas. Klimatdeklarationen kan ge en missvisande bild av en byggnads klimatpåverkan över hela dess livscykel och leda till felaktiga beslut och suboptimeringar samt snedvrida konkurrensen mellan olika byggmaterial och konstruktioner. Deklarationen bedöms enligt vissa

remissinstanser leda till alltför stora kostnadsökningar inom byggandet.

Vissa instanser lyfter att klimatdeklarationen riskerar att få begränsad effekt eftersom klimatdeklarationen kan upprättas efter det att byggnaden står klar och då inga kravnivåer föreslås. Arbetet med klimatdeklarationen behöver inledas i ett tidigt skede för att kunna vara underlag för val som minskar klimatpåverkan. Mot bakgrund av detta föreslår vissa instanser att klimatdeklarationen ska genomföras i två steg med en initial klimatberäkning i ett tidigt skede och en slutlig klimatdeklaration i ett senare skede.

Flera instanser lyfter att klimatdeklarationen och energideklarationen har olika syften och menar att flera av de byggnadstyper som undantas kravet på klimatdeklaration bidrar till en betydande klimatpåverkan. Det bör därför, enligt dessa remissinstanser, övervägas att inte undanta vissa byggnadstyper från kravet på klimatdeklaration. Vidare efterfrågas en kompletterade EU-rättslig bedömning av förslaget, en analys av klimatdeklarationens betydelse för EU:s inre marknad och en redogörelse av hur personuppgifter ska behandlas.

I princip samtliga remissinstanser menar att staten bör ta fram en öppen databas med klimatdata för genomförande av klimatdeklarationen och en tidsplan för den fortsatta utvecklingen av klimatdeklarationen.

Det förslag om klimatdeklaration för byggnader som presenteras i denna promemoria tar sin utgångspunkt i Boverkets förslag med vissa revideringar och kompletteringar.

4 Klimatdeklaration för byggnader

4.1 Krav på klimatdeklaration vid uppförande av byggnader

Förslag: Vid uppförande av en ny byggnad ska en byggnads klimatpåverkan redovisas i en klimatdeklaration. Klimatdeklarationen syftar till att minska klimatpåverkan vid uppförande av byggnader genom att synliggöra denna. Byggherren ansvarar för att upprätta klimatdeklarationen för byggnaden och lämna in den till Boverket. Kommunens byggnadsnämnd kan som huvudregel meddela slutbesked först efter att en klimatdeklaration har lämnats in till Boverket.

Begreppen klimatpåverkan och växthusgaser definieras i lagen.

Boverket får meddela närmare föreskrifter om hur deklarationen ska lämnas in.

Skälen för förslaget

Klimatpåverkan vid uppförande av byggnader behöver synliggöras

Byggandet står för en femtedeldel av samhällets klimatpåverkan. Uppförandet av byggnader påverkar klimatet i stor utsträckning och det krävs en snabbare omställning mot låga utsläpp för att nå Sveriges klimatmål. Klimatberäkningar (t.ex. livscykelanalyser) genomförs i begränsad omfattning och drivkrafterna att genomföra dessa bedöms vara små. Det finns behov av en ökad medvetenhet och kunskap om byggnaders klimatpåverkan och ökad tillgänglighet av information om vilken påverkan olika val i byggprocessen har för miljön och klimatet. Det finns även behov av ytterligare styrmedel

för att minska klimatpåverkan vid uppförande av byggnader. Det är möjligt att påverka det klimatavtryck som uppförandet av en byggnad innebär t.ex. genom val av material, byggmetod, konstruktionslösning avstånd till tillverkning av material och resursplanering. Detta kräver dock kunskap om hur olika val och beslut i byggprocessen påverkar klimatavtrycket och därmed beteendeförändringar inom bygg- och fastighetssektorn. Ökade insikter om möjligheter att minska klimatpåverkan kan leda till en omställning till mer klimatsmarta val under byggprocessen. Samtidigt ger det i förlängningen bättre förutsättningar för lagstiftaren att ställa krav på byggnaders klimatpåverkan.

Införande av krav på klimatdeklaration syftar till att en byggnads klimatpåverkan ska redovisas i en klimatdeklaration och därmed förbättra möjligheterna för att göra medvetna val som minskar klimatpåverkan. Med klimatpåverkan avses utsläpp av växthusgaser och med växthusgaser avses gaser som släpper igenom solens kortvågiga strålning och absorberar delar av jordens värmestrålning. Klimatdeklarationen förväntas leda till att kunskapen om klimatpåverkan i byggprocessen ökar bland byggsektorns aktörer och att branschen därmed motiveras att vidta åtgärder för att minska byggnaders klimatpåverkan. Klimatdeklarationen ska stödja de aktörer i byggprocessen som har rådighet över beslut som kan påverka utsläppen av växthusgaser under byggprocessen med underlag såsom klimatkalkyler för byggdelar samt olika energi- och resurskrävande aktiviteter på byggplatsen. På så sätt ökar förutsättningarna för beteendeförändringar och för att åtgärder som minskar klimatpåverkan genomförs i större utsträckning än i dag.

Det finns i dag flera frivilliga miljöcertifierings- eller miljömärkningssystem för byggnader på den svenska marknaden. Några av dessa har utvecklat kriterier som berör växthusgasutsläpp vid uppförande av en byggnad. Samtidigt ökar intresset för grön finansiering inom bygg- och fastighetssektorn, vilket ökar behovet av kunskap och underlag om byggnaders klimatpåverkan. Det är viktigt att marknadsinitiativ för ett mer miljöanpassat byggande, såsom miljöcertifiering och grön finansiering, uppmuntras och fortsätter utvecklas. Ett ökat kravställande utifrån byggnaders klimatpåverkan inom branschen bör därför främjas för att ställa om till ett mer hållbart byggande med minskad klimatpåverkan. Med ett obligatoriskt system för klimatdeklarationer uppmuntras och

understöds branschens drivkrafter att minska klimatpåverkan för att uppnå ett mer hållbart och miljöanpassat byggande.

Krav på klimatdeklaration gäller vid uppförande av ny byggnad

Kravet på klimatdeklaration bör tillämpas enbart vid uppförande av ny byggnad och inte vid ombyggnad, tillbyggnad, ändring eller flyttning av befintlig byggnad. Med tanke på att klimatdeklarationen är ett nytt styrmedel kan det vara lämpligt att den inledningsvis inte omfattar alla typer av byggåtgärder. I nuläget bedöms det därför vara lämpligt att kravet enbart tillämpas vid uppförande av nya byggnader.

Det bör påpekas att klimatpåverkan på grund av omsättning av byggmaterial vid ändring av byggnad, ombyggnad och tillbyggnad är betydande och uppmärksammas alltmer. Nyttan med en klimatdeklaration för dessa typer av projekt kan vara stor. På sikt och i takt med att kunskap och erfarenhet av klimatdeklarationssystemet ökar skulle krav på klimatdeklaration vid större om- och tillbyggnadsprojekt kunna övervägas.

Byggherren ska upprätta och lämna in klimatdeklaration

För att minskad klimatpåverkan ska bli en faktor som styr valet av olika åtgärder är det viktigt att i ett tidigt skede räkna på klimatpåverkan för olika byggprodukter och metoder. Val och beslut om utformning, materialval, byggmetod m.m. under byggprocessen har betydande påverkan på en byggnads klimatavtryck. Överväganden i byggprocessen påverkar inte bara växthusgasutsläppen under byggskedet utan har också stor betydelse för byggnadens klimatpåverkan under senare delar av livscykeln. Framförallt byggherren har rådighet över de val och beslut som fattas under byggprocessen. Byggherren är också ansvarig för att de byggåtgärder som genomförs uppfyller de krav som gäller för åtgärden enligt PBL, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen (10 kap 5 §). Byggherren bör därför ansvara för att upprätta klimatdeklarationen och lämna deklarationen till Boverket, som bör bli ansvarig myndighet.

Det har övervägts om fastighetsägaren bör vara ansvarig för att lämna in klimatdeklarationen till ansvarig myndighet. Fastighetsägare och byggherre är i många fall olika juridiska personer, exempelvis när en byggentreprenör uppför ett flerbostadshus som efter färdigställande säljs till en bostadsrättsförening. En fastighetsägare som inte själv varit byggherre har inte tillgång till all information från byggskedet och har därmed begränsade möjligheter att genomföra en klimatdeklaration. I dessa fall är också möjligheterna till aktiva val i byggprocessen för klimatsmartare lösningar begränsade liksom det långsiktiga lärandet av upprepade byggprojekt. Det bedöms därför lämpligt och ändamålsenligt att byggherren ansvarar för att upprätta och lämna in klimatdeklarationen till ansvarig myndighet.

Klimatdeklaration blir ett krav för att få slutbesked

Förutsättningarna för att minska en byggnads klimatpåverkan finns främst under planering och projektering av en byggnad då olika utformningar, lösningar och metoder övervägs. Det är därför viktigt att uppmuntra tidiga beräkningar av klimatpåverkan för att klimatavtrycket ska kunna bli en faktor vid uppförande av en byggnad. Under själva uppförandet görs även val och överväganden som påverkar byggnadens klimatpåverkan. Det är följaktligen i processen från projekteringen till och med att byggnaden står klar som en beräkning av växthusgasutsläpp kan bidra som mest för att minska klimatpåverkan. Genomförandet av de beräkningar och analyser som ligger till grund för klimatdeklarationen bör därför genomföras tidigt och genomgående under byggprocessen. Det finns därmed skäl att knyta deklarationstidpunkten till byggprocessen och det förfarande vid uppförande av byggnad som regleras i PBL.

Byggherren ansvarar för att de krav som ställs på byggnader enligt PBL är uppfyllda när byggnaden står klar, vilket säkerställs genom en kontrollplan om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig. När kommunens byggnadsnämnd har funnit att byggherren har uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggandet inte skett i strid med andra krav ska nämnden utfärda ett slutbesked. Byggnaden ska då vara färdig att tas i bruk. Slutbeskedet bedöms därför vara en

lämplig tidpunkt för att, som senast, lämna in klimatdeklarationen till ansvarig myndighet. Detta bedöms kunna underlätta tillsynen av att en deklaration har upprättats.

Klimatdeklarationen bedöms kunna upprättas i rimlig tid innan slutbesked meddelas av kommunen. Det bör finnas tillräcklig flexibilitet i bestämmelserna av exempelvis vilka data som får användas vid beräkning av klimatpåverkan för att byggherren ska kunna upprätta klimatdeklarationen innan slutbesked meddelas. Det är viktigt att tillsynsmyndighetens information och vägledning tydligt upplyser byggherrar om skyldigheten att upprätta klimatdeklaration och när i tid deklarationen bör lämnas till ansvarig myndighet. Byggherren kan också erhålla information om kravet på klimatdeklaration av kommunen exempelvis i samband med beslut om bygglov eller vid tekniskt samråd. Om byggherren inte har upprättat en klimatdeklaration vid slutbesked har kommunen möjlighet att meddela interimistiskt slutbesked. På så vis kan byggnaden tas i bruk samtidigt som byggherren ges ytterligare tid för att uppfylla kravet på klimatdeklaration. När byggherren har uppvisat att klimatdeklarationen är upprättad och inlämnad till ansvarig myndighet kan kommunen meddela slutbesked.

Skulle tidpunkten för inlämning av klimatdeklarationen läggas i ett senare skede, dvs. efter slutbesked, finns risk att beräkningar av klimatpåverkan enbart genomförs i efterhand när byggnaden är färdigställd. Visserligen kan vissa erfarenheter föras vidare till framtida projekt men delar av nyttan med klimatdeklarationen går förlorade om de inte ligger till grund för överväganden av reduktionsåtgärder under byggprocessen. Genom att koppla deklarationstidpunkten till slutbeskedet stimuleras ett tidigt och mer systematiskt arbete med att upprätta klimatdeklarationen under byggprocessen. Boverket bör få meddela närmare föreskrifter om hur deklarationen ska lämnas in.

En ny lag om klimatdeklaration av byggnader bör införas

Kravet på klimatdeklaration bör införas genom en ny lag om klimatdeklaration av byggnader. Det har övervägts om bestämmelserna bör föras in i PBL eller i lagen om energideklaration för byggnader.

PBL omfattar krav på tekniska egenskaper för byggnader i fråga om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö. I likhet med förslaget om klimatdeklaration riktar PBL även ansvaret för att uppfylla kraven mot byggherren. Kraven i PBL handlar dock inte om allmänna eller globala miljöfrågor, vilket klimatdeklarationen avser. Därutöver finns inte de system i PBL som föreslås här såsom deklaration med registerhållning. PBL bedöms därför inte vara en lämplig placering av regleringen.

Lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader har tydliga paralleller till krav på klimatdeklaration, men också många skillnader. Exempelvis ska klimatdeklarationen upprättas för en ny byggnad i ett tidigare skede än energideklarationen. Energideklarationen gäller också för befintliga byggnader medan förslaget om klimatdeklaration enbart föreslås avse uppförande av nya byggnader. Att införa krav på klimatdeklaration i lagen om energideklaration skulle innebära en komplicerad ny utformning av lagen. Därför bedöms inte heller lagen om energideklarationer vara en lämplig placering.

Sammantaget bedöms det därför vara lämpligt att placera bestämmelserna om klimatdeklaration i en ny lag.

Klimatdeklarationen skapar förutsättningar för att ställa krav på byggnaders klimatpåverkan

Bedömning: Klimatdeklarationen skapar förutsättningar för att stödja aktörer inom byggsektorn att genomföra åtgärder som minskar klimatpåverkan. Klimatdeklarationen ska på sikt kunna användas till att ställa minimikrav vid byggande ur ett livscykelperspektiv.

Skälen för bedömningen

Att införa krav på klimatdeklaration är ett led i styrningen mot minskad klimatpåverkan från byggnader ur ett livscykelperspektiv. Klimatdeklarationen avser stödja aktörer inom byggsektorn att genomföra åtgärder som minskar klimatpåverkan. Klimatdeklarationen ska kunna utvecklas vilket ger lagstiftaren bättre

förutsättningar att på sikt kunna ställa minimikrav vid byggande utifrån ett livscykelperspektiv.

För att skapa förutsättningar för gränsvärden behöver klimatdeklarationen utvecklas samtidigt som ytterligare analyser och utvärderingar kan behöva genomföras. I juni 2019 gav regeringen Boverket i uppdrag att inleda arbetet med att ta fram en tydlig plan för den fortsatta utvecklingen av klimatdeklarationen för att ge branschen långsiktiga spelregler och planeringsförutsättningar (Fi2019/02439/BB). Boverkets inledande arbete ska rapporteras i samband med myndighetens årsredovisning för 2019. Den klimatdeklaration som föreslås i denna promemoria ger därmed förutsättningar för sektorn att anpassa sig för att kunna hantera en eventuellt ökad styrning av byggnaders klimatpåverkan.

4.2 Klimatdeklarationens innehåll och omfattning

Förslag: Klimatdeklarationen ska innehålla uppgifter om byggnaden som klimatdeklarationen gäller; vilken fastighet som byggnaden tillhör, uppgifter om byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress och uppgifter om klimatpåverkan från byggnaden.

Klimatdeklarationen ska omfatta klimatpåverkan av råvaruförsörjning i produktskedet, transport i produktskedet, tillverkning i produktskedet, transport i byggproduktionsskedet, och bygg- och installationsprocessen i byggproduktionsskedet.

Regeringen eller den myndigheten som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration, vilka data som ska användas vid beräkning av klimatpåverkan, vilka delar av byggnaden som klimatdeklarationen ska omfatta och undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning.

Klimatdeklarationen ska omfatta hela byggnadens klimatskärm och byggnadens samtliga bärande konstruktionsdelar och innerväggar. I klimatdeklarationen ska beräknad klimatpåverkan anges i kilogram koldioxidekvivalenter per kvadratmeter.

Boverket får meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration, vilka data som ska

användas vid beräkning av klimatpåverkan och undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning.

Skälen för förslaget

Genomförande av klimatdeklaration bör inledas i ett tidigt skede

Under projekteringen kan initiala beräkningar på klimatpåverkan för exempelvis olika byggmaterial och byggmetoder genomföras i en klimatkalkyl. Resultatet av klimatkalkylen ger byggherren ett underlag för att i ett tidigt skede kunna fatta väl avvägda beslut för att minska klimatpåverkan utifrån kunskapen om vilka effekter på växthusgasutsläppen som exempelvis olika konstruktionslösningar leder till. I tidiga skeden kan grövre nyckeltal och erfarenhetsvärden användas. I takt med att byggnadens utformning växer fram och bestäms kan klimatkalkylen succesivt förfinas. Denna process kan jämföras med hur den ekonomiska kalkylen av ett byggprojekt successivt utvecklas. Genom exempelvis användning av ekonomiska kalkylprogram och digitala modeller kan behovet av manuell mängdberäkning av byggmaterial minskas.

Utvecklingen av en klimatkalkyl till en slutlig klimatdeklaration involverar flera olika aktörer. Under byggprocessen tar lämpligen entreprenören över klimatkalkylen och reviderar den efterhand som byggprojektet fortskrider och byggnaden färdigställs.

Vilka uppgifter som klimatdeklarationen ska innehålla

Klimatdeklarationen bör ge information om byggnaden som klimatdeklarationen avser, vilken fastighet byggnaden tillhör, uppgifter om byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress och klimatpåverkan från byggnaden.

Det finns behov av att klimatdeklarationen innehåller uppgifter som möjliggör bedömning och granskning vid tillsyn av deklarationens resultat och kvalitet. Samtidigt bör deklarationen utformas pedagogiskt för att förenkla tolkning och förståelse av deklarationen för olika typer av målgrupper. Information av både

generell och byggnadsspecifik karaktär kan behövas för att möjliggöra detta. Klimatdeklarationen kommer innehålla uppgifter om byggnaden och byggnadens olika delar såsom användningsområde, antal våningar, area m.m. Vissa tekniska uppgifter kan också vara relevant såsom periodiskt underhåll och tekniska livslängder för olika delar av byggnaden. Dessutom bör klimatdeklarationen innehålla uppgifter om vilken fastighet som byggnaden tillhör, uppgifter om ansvarig byggherre för att möjliggöra tillsyn samt information om byggnadens klimatpåverkan under byggskedet.

Klimatpåverkan bör beräknas som GWP_{GHG} (Global Warming Potential) och redovisas i enheten kg koldioxidekvivalenter. GWP är ett mått på klimatpåverkan som innefattar potentiella bidrag till växthuseffekten från växthusgaser. Klimatpåverkan inkluderar därmed den sammantagna effekten av utsläpp av växthusgaser, inte enbart koldioxid. Exakt vad som inräknas i GWP bestäms av hur GWP har beräknats i de klimatdata för enskilda produkter, bränslen m.m. som ligger till grund för klimatdeklarationen för en byggnad. För att främja lärande och underlätta förståelsen av vad som kan bedömas som höga eller låga värden av klimatpåverkan bör en fast areaenhet användas. I klimatdeklarationen bör beräknad klimatpåverkan anges som kilogram koldioxidekvivalenter per kvadratmeter.

Vilka delar av en byggnads livscykel som ska ingå

Klimatdeklarationen föreslås initialt omfatta klimatpåverkan under byggskedet enligt europeiska standarden EN 15978, vilket inkluderar:

1. råvaruförsörjning i produktskedet (modul A1),
2. transport i produktskedet (modul A2),
3. tillverkning i produktskedet (modul A3),
4. transport i byggproduktionsskedet (modul A4), och
5. bygg- och installationsprocessen i byggproduktionsskedet (modul A5).

Modulerna A1–A3, produktskedet, handlar om klimatpåverkan till följd av produktion av byggnadens material och komponenter. Produktskedet står för en stor andel av klimatpåverkan under en byggnads livscykel. Studier har visat att för nya byggnader i Sverige kan produktskedets klimatpåverkan vara på samma nivå som klimatpåverkan från driftskedets energianvändning under 50 år. Stora utsläpp uppstår framförallt som en följd av tillverkningsprocessen och energianvändningen vid tillverkning av byggmaterial (A3). Viktiga åtgärder som byggherren kan vidta för att reducera produktskedets klimatpåverkan är att dels välja material med mindre klimatpåverkan, dels använda det valda materialet på ett resurseffektivt sätt. En ökad kunskap om klimatpåverkan under byggskedet främjar fortsatt utveckling av byggmaterial med mindre klimatpåverkan.

Modul A4 avser klimatpåverkan från transporter av material m.m. till själva byggplatsen. Transporter till byggplatsen står vanligen för en betydligt mindre andel av klimatpåverkan över livscykeln än aktiviteter i produktskedet (modul A1–A3). För vissa byggnadsprojekt kan dock transporter leda till betydande klimatpåverkan. Genom att inkludera transporter till byggplats i klimatdeklarationen kan förbättringar avseende val av transportslag, bränslen och fyllnadsgrader stimuleras. Samtidigt främjar det att en bredare grupp aktörer, t.ex. transportsektorn, blir delaktiga och bidrar till att minska klimatpåverkan.

Modul A5, bygg- och installationsprocessen, handlar om klimatpåverkan under själva uppförandet av byggnaden på byggplatsen. Under bygg- och installationsprocessen påverkar flera aspekter klimatet t.ex. byggmetod, omfattning av materialsvinn, maskin- och bränsleval, energianvändning för byggbodar m.m. Åtgärder för att minska klimatpåverkan under detta skede har hittills genomförts i begränsad utsträckning. Genom att inkludera detta skede kommer sannolikt fler åtgärder genomföras under bygg- och installationsskedet.

Klimatdeklarationen omfattar inte en komplett livscykelanalys för byggnaden enligt standarden EN 15978. Genomförandet av en komplett livscykelanalys för en byggnad är en komplex uppgift. En komplett livscykelanalys omfattar exempelvis beräkningar baserade på scenarier för livslängder och utsläpp, vilket kräver stor kunskap.

I dag utförs därför sällan kompletta livscykelanalyser bl.a. på grund av brist på drivkrafter, data, kompetens m.m.

Det är av vikt att kravet inledningsvis läggs på en sådan nivå att genomförandet av en klimatdeklaration inte medför alltför stora kostnader eller andra konsekvenser för byggherren. Detta är av särskild vikt för små- och medelstora företag och för aktörer med begränsad kunskap om hur beräkningen av klimatpåverkan från byggnader bör genomföras. En låg tröskel vid införande av ett nytt styrmedel som klimatdeklarationen främjar också en ändamålsenlig tillämpning av bestämmelserna. Metodiken för att beräkna klimatpåverkan under byggskedet bedöms i dag vara tillräckligt mogen för att tillämpas på klimatdeklarationen. Det finns i dag digitala verktyg som är utvecklade för att genomföra beräkningar av klimatpåverkan under byggskedet som kan användas av marknadens aktörer. Samtidigt har Boverket fått i uppdrag att ta fram en öppen databas för att tillgängliggöra klimatdata och förenkla genomförandet av deklarationen. Mot denna bakgrund bedöms det sammantaget vara lämpligt att klimatdeklarationen inledningsvis enbart omfattar byggskedet.

Ett alltför stort fokus på klimatpåverkan under byggskedet skulle kunna leda till att reduktionsåtgärder genomförs som i stället ökar klimatpåverkan under användningsskedet eller sänkt livslängd för olika byggkomponenter. Detta bör naturligtvis motverkas och behöver beaktas i informations- och vägledningsinsatser under införandet av klimatdeklarationen. Det kan också vara lämpligt att byggherren redovisar uppgifter om tekniska livslängder för delar av byggnaden för att kunna bedöma om dessa avviker från vad som kan förväntas vara normalt. I sammanhanget bör påpekas att kraven på byggnaders tekniska egenskaper, enligt PBL, syftar till att säkerställa långsiktigt hållbara byggnadsverk. Ett exempel är kraven på energihushållning som syftar till att främja en begränsad klimatpåverkan under byggnadens drift och användning. Många byggherrar är också fastighetsägare med långsiktiga ägarintressen där beständighet och livslängd sannolikt är av vikt vid olika val under byggnadens projektering och uppförande. Sammantaget bedöms fördelarna med en inledande klimatdeklaration, som begränsas till byggskedet, överväga nackdelarna.

Även om klimatdeklarationen inledningsvis begränsas till byggskedet hindrar detta inte byggherren att genomföra en fullständig livscykelanalys. I takt med att kunskapsnivån ökar inom sektorn kan klimatdeklarationen uppmuntra aktörer att genomföra mer omfattande beräkningar eller fullständiga livscykelanalyser som underlag för olika val och beslut. Klimatdeklarationen ska ses som ett led i styrningen mot minskad klimatpåverkan från byggandet. Styrmedlet kan i framtiden utvecklas till att omfatta fler delar av byggnadens livscykel.

Vilka delar av byggnaden som ska ingå i deklarationen

Klimatdeklarationen ska omfatta hela byggnadens klimatskärm, bärande konstruktionsdelar och innerväggar. Dessa byggnadsdelar bedöms täcka den stora andelen klimatpåverkan för modul A1–A3 enligt standarden EN 15978. Urvalet av byggnadsdelar speglar också de förenklingar i omfattning av byggnadsdata som godkänns av flera miljöcertifieringssystem för byggnader samt EU-systemet Level(s). Garage och källare föreslås ingå då dessa kan stå för en förhållandevis stor andel av byggnadens klimatpåverkan.

Installationer (t.ex. ventilation, vatten och avlopp, el samt hissar) förslås inledningsvis inte ingå beräkningen av byggnadens klimatpåverkan. Inte heller fast inredning och utrustning (t.ex. köksinredning) ingår. För att erhålla nödvändiga uppgifter om installationer kan flera olika aktörer behöva tillfrågas vilket kan vara tids- och resurskrävande. Klimatpåverkan kopplad till markarbeten (såväl materialåtgång som själva arbetet med schaktning och fyllning) föreslås heller inte ingå i detta skede. Markarbeten varierar mycket beroende på byggplatsens karaktär. Samtidigt är det svårt för exempelvis småhustillverkare och försäljare av modulkoncept att tillhandahålla den typen av uppgifter så länge lokalisering av byggnaden inte är vald.

Vilken typ av data som ska ligga till grund för beräkningen i deklarationen

En klimatdeklaration förutsätter att olika typer av uppgifter och data inhämtas för att användas för beräkning av en byggnads klimatpåverkan. Den data som inhämtas och används behöver regleras och förtydligas i mer detaljerade föreskrifter. En viss grad av flexibilitet bör finnas i styrningen av vilka data som får användas vid beräkning. Noggrannheten för olika data som används vid beräkning kan exempelvis skilja mellan olika moduler, bl.a. beroende på vilka typer av aktiviteter som omfattas av beräkningen och hur allmänt tillgängliga data är för byggherrar. Det bör exempelvis vara möjligt att använda såväl generiska som specifika data vid beräkning av byggnadens klimatpåverkan. Generellt bör dock användning av produktspecifika klimatdata med högre noggrannhet uppmuntras i styrningen så att klimatdeklarationen i så hög grad som möjligt speglar byggnadens faktiska klimatpåverkan.

Bestämmelser om vilka data som bör användas vid beräkning av klimatpåverkan bör meddelas i myndighetsföreskrifter då de är av teknisk karaktär. Bestämmelserna kan dessutom behöva preciseras och förtydligas efterhand som klimatdeklarationen tillämpas och utvecklas. Över tid bör det följas upp vilken typ av data (inkl. dess kvalitet) som i huvudsak används i tillämpningen av bestämmelserna om klimatdeklarationen för att överväga eventuellt behov av tydligare bestämmelser.

Regeringen bör ges föreskriftsrätt

Det kan behövas en viss flexibilitet i klimatdeklarationens utformning. Ytterligare bestämmelser om klimatdeklarationens innehåll bör regleras i förordning eller i myndighetsföreskrifter mot bakgrund av att systemet kan komma att utvecklas i framtiden vilket kan ge behov av förändringar och preciseringar av deklarationens utformning och innehåll.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration, vilka data som ska användas vid beräkning av klimatpåverkan, vilka delar av byggnaden som klimatdeklarationen ska omfatta och undantag från delar av de krav

som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning. Boverket bör få meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration, vilka data som ska användas vid beräkning av klimatpåverkan och undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning.

Föreskriftsrätten ger möjlighet att precisera eller meddela undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning. För att beräkningarna i deklarationen inte ska bli alltför komplexa kan det ibland behövas undantag, t.ex. för beräkningar av klimatpåverkan från emballage och annat avfall som uppstår på byggplatsen. Möjligheten att föreskriva undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning ska dock användas restriktivt.

4.3 Undantag från kravet på klimatdeklaration

Förslag: Följande byggnader undantas från skyldigheten att upprätta och lämna in en klimatdeklaration:
1. tillfälliga byggnader som är avsedda att användas i högst två år,
2. byggnader som inte kräver bygglov enligt 9 kap. 6, 7 och 15 §§ plan- och bygglagen,
3. industrianläggningar och verkstäder,
4. ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, och
5. byggnader som inte har större bruttoarea än 50,0 kvadratmeter bruttoarea.

En byggherre som är en fysisk person och som på annat sätt än i näringsverksamhet uppför en byggnad undantas från skyldigheten att upprätta en klimatdeklaration.

Skälen för förslaget

Vissa byggnadstyper bör undantas från kravet på klimatdeklaration

Vilka byggnader som omfattas av skyldigheten att klimatdeklarera har stor betydelse för vilken effekt klimatdeklarationen får på

byggandets klimatpåverkan. Samtidigt bör det övervägas om vissa byggnader bör undantas från kravet gentemot deklarationens syfte och rådande förutsättningar för aktörer att leva upp till skyldigheten att klimatdeklarera.

Då upprättande av klimatdeklaration föreslås blir ett krav för att slutbesked ska kunna meddelas bör de byggnader som i dag undantas från kravet på bygglov enligt PBL även undantas från kravet på klimatdeklaration. Byggnader som inte kräver bygglov enligt PBL, exempelvis byggnader som är avsedda för totalförsvaret, bör undantas från kravet på klimatdeklaration.

Industrianläggningar och verkstäder föreslås undantas från kravet på klimatdeklaration. Dessa byggnader utformas efter de specifika förutsättningar som följer av den typ av industriella produktion eller process som byggnaden avser inrymma. Val av exempelvis byggmaterial och konstruktion kan baseras på mycket specifika krav och förutsättningar, vilket försvårar jämföresle och tillsyn av industribyggnader samt försvårar möjligheten till någorlunda rättvisande klimatberäkningar baserade på generiska värden. Det bör dock övervägas om vissa typer av enklare och jämförbara industrianläggningar, såsom lagerbyggnader, på sikt ska omfattas av klimatdeklarationen. Detta bör dock föregås av en djupare analys av olika typer av industribyggnader. I avvaktan på en sådan analys bör industrianläggningar och verkstäder undantas från kravet på klimatdeklaration.

Stora delar av ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring undantas från kravet på klimatdeklaration då dessa inte kräver bygglov enligt PBL (punkt 2). Det kan dock finnas vissa ekonomibyggnader som omfattas av krav på bygglov och därmed skulle omfattas av krav på klimatdeklaration. Sådana byggnader skulle då omfattas av krav på klimatdeklaration även om de har samma funktion och liknande klimatpåverkan som de ekonomibyggnader som undantas. Det är rimligt att den här typen av byggander undantas från kravet på klimatdeklaration även om det inte finns ett undantag från kravet på bygglov. Det bör därför finnas ett generellt undantag för ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring.

Vidare föreslås tillfälliga byggnader som är avsedda att användas högst två år och byggnader som är mindre än 50,0 kvadratmeter bruttoarea undantas från kravet på klimatdeklaration. Tillfälliga

byggnader som används under kortare tid (exempelvis paviljonger) flyttas ofta och kan jämföras med flytt av byggnad, vilka inte omfattas av krav på klimatdeklaration. Det bedöms därför inte vara lämpligt att kräva genomförande av klimatdeklaration för tillfälliga byggnader som planeras att användas mindre än två år. Liknande undantag för tillfällliga byggnader finns dessutom i lagen om energideklarationer. En byggnad som är mindre och ofta av enklare karaktär har sannolikt en begränsad klimatpåverkan. Kostnaderna för att genomföra en klimatdeklaration förefaller orimligt höga i förhållande till potentiell effekt på utsläppen av växthusgaser för små byggnader. Det bedöms därför lämpligt att mindre byggnader undantas från krav på klimatdeklaration. Gränsdragningen för dessa byggnader föreslås vara 50,0 kvadratmeter då detta bedöms vara rimligt med beaktande av klimatdeklarationens ändamål och att införandet ska få effekt på klimatpåverkan i bygg- och fastighetssektorn. Samma gränsdragning finns från kravet på energideklaration vilket förenklar förståelsen och tillämpningen av bestämmelsen.

Privatpersoner som uppför en byggnad bör undantas från kravet på klimatdeklaration

Hus som uppförs av privatpersoner, exempelvis i syfte att själva bo i husen (permanent eller fritidshus), bör undantas på kravet att genomföra en klimatdeklaration. Kravet på att upprätta en klimatdeklaration bedöms bli mer betungande för en byggherre som bygger få hus än för den som bygger många hus, eftersom den senare kan fördela kostnaderna på ett större antal hus. Privatpersoner uppför vanligtvis byggnader i ringa omfattning varför kostnaden kommer att bli relativt sett högre för privatpersoner.

Kravet på klimatdeklaration skapar förutsättningar för professionella byggherrar att göra klimatsmarta val i byggskedet och därmed minska klimatpåverkan. En stor fördel är att de professionella byggherrarna blir mer medvetna om klimatpåverkan och kan ta med sig erfarenheter från ett byggprojekt till annat. Dessa fördelar för klimatet gör sig inte gällande på samma sätt i förhållande till en privat byggherre som bygger enstaka byggnader. För att tillämpa klimatdeklarationen på ett ändamålsenligt sätt krävs dessutom tillräcklig kunskap. Kunskapsuppbyggnaden bedöms

utgöra en hög tröskel och kostnad för en privatperson och bedöms inte stå i proportion till deklarationens syfte.

Sammanfattningsvis bör privatpersoner som uppför en byggnad undantas från kravet att upprätta en klimatdeklaration. Skyldigheten att klimatdeklarera föreslås därför inte gälla en byggherre som är en fysisk person som på annat sätt än i näringsverksamhet uppför eller låter uppföra en byggnad. Om regleringen ändras och det i framtiden ställs krav på hur mycket utsläpp som produktionen av en byggnad maximalt får generera kan detta undantag behöva ses över.

Trots undantagen för vissa byggnadstyper och för byggherrar som är privatpersoner bedöms ett stort antal byggnader som uppförs omfattas av krav på klimatdeklaration. I takt med att kunskapen om byggandets klimatpåverkan ökar och nya verktyg och lösningar blir tillgängliga för sektorn kan förutsättningarna för att begränsa undantagen öka i framtiden.

4.4 Klimatdeklarationsregister

Förslag: Boverket ska föra ett register över klimatdeklarationer som har lämnats in till myndigheten. Personuppgifter i registret får behandlas för tillhandahållande av uppgifter som behövs för framtagande av statistik, forskning, uppföljning och utvärdering av klimatpåverkan i bebyggelsen, tillsyn samt annan allmän eller enskild verksamhet där information om en byggnad och dess klimatpåverkan utgör underlag för bedömningar och beslut.

Personuppgifter får också behandlas för att fullgöra ett uppgiftslämnande som sker i enlighet med lag eller förordning.

Därutöver får personuppgifter behandlas för andra ändamål, under förutsättning att dessa inte är oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får registreras i klimatdeklarationsregistret, urval och bearbetningar av personuppgifter och om elektronisk utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst.

Personuppgifter i klimatdeklarationsregistret får inte behandlas vid urval eller bearbetningar som Boverket gör för någon annans räkning för direkt marknadsföring.

Om det är lämpligt får en handling som innehåller personuppgifter lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Skälen för förslaget

Klimatdeklarationen ska lämnas till Boverket och samlas i ett klimatdeklarationsregister

För att främja en effektiv och ändamålsenlig tillsyn av klimatdeklarationen bör deklarationer samlas i ett register. Registret är ett redskap för att tillsynsmyndigheten ska kunna utföra tillsyn och kontroll av de klimatdeklarationer som upprättas. Den information som ett klimatdeklarationsregister kommer att innehålla är också värdefull i uppföljning och utveckling av klimatdeklarationen som styrmedel.

Boverket föreslås ansvara för tillsyn av klimatdeklarationens riktighet och innehåll, se avsnitt 4.5. Det är lämpligt att Boverket ansvarar för att lagra klimatdeklarationerna i ett register eftersom registret är en förutsättning för en ändamålsenlig tillsyn. Vidare ansvarar Boverket i dag för energideklarationsregistret och det finns flera fördelar med att samordna detta med registret för klimatdeklarationer. Exempelvis behöver inte ett helt nytt register utvecklas utan befintligt register kan vidareutvecklas.

Personuppgiftsbehandlingen

Klimatdeklarationer föreslås innehålla uppgifter om byggnader, fastigheter och byggherrar. Detta är information som direkt eller indirekt kan kopplas till enskilda. Eftersom registret ska innehålla personuppgifter, t.ex. person- eller organisationsuppgifter, namn och adress, innebär det att bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan, blir tillämpliga på klimatdeklarationsregistret liksom lagen (2018:218)

med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och tillhörande förordning.

För att behandling av personuppgifter hos Boverket ska vara laglig enligt dataskyddsförordningen måste den ha stöd i minst en av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6.1. Ett av kraven är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (art. 6.1 c). En annan av de grunder som regleras i artikeln är att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Det föreslås att Boverket ska vara skyldigt att ta emot klimatdeklarationer och föra ett register över deklarationerna. Boverket föreslås också få ett tillsynsansvar och förpliktelsen kring registret kommer att utgöra ett led i myndighetens myndighetsutövning. Det innebär att den rättsliga grunden är fastställd i 10 och 15 §§ lagen om klimatdeklarationer. Den samlade information som registret kommer att innehålla är ett värdefullt underlag i flera avseenden. Dels kommer registret innehålla värdefulla data och statistik om byggnadsbeståndet och dess klimatpåverkan, dels möjliggör registret att långsiktigt följa och utvärdera klimatpåverkan från byggnader. Registret kommer att innehålla vissa personuppgifter, men dessa bedöms inte vara känsliga. Den behandling av personuppgifter som registret medför bedöms därför vara proportionerlig i förhållande till det legitima syftet med behandlingen som är registrets värde för tillsynen och arbetet med klimatdeklarationer. Skälen för att införa ett klimatdeklarationsregister bedöms väga tyngre än de eventuella intrång i den personliga integriteten som förslagen innebär för enskilda.

Dataskyddsförordningen förutsätter att det finns en personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som utförs, men förordningen kräver inte att det ska finnas bestämmelser om vem som är personuppgiftsansvarig (jfr prop. 2017/18:133 s. 23). Boverket kommer att vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs i registret. Det bedöms dock inte nödvändigt att särskilt reglera frågan om personuppgiftsansvar.

Hur uppgifterna i registret får användas

De uppgifter som kommer att ingå i klimatdeklarationsregistret motsvarar till viss del de som ingår i energideklarationsregistret. Dessa uppgifter handlar exempelvis om fastighetsbeteckning, byggnadens användningsområde, antal våningar, area m.m. Dessutom kommer registret att innehålla information om byggnaden, byggnadens olika delar, uppgifter om byggherre och information om byggnadens klimatpåverkan under byggskedet (modul A1–A5).

Ett datoriserat register innebär att hänsyn måste tas till enskildas integritetsskydd. Samtidigt måste den enskildes skydd vägas mot andra legitima behov hos t.ex. myndigheter att få behandla uppgifter om den enskilde. Behandlingen får bara ske för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. De ändamål som anges för energideklarationsregistret, enligt lagen om energideklaration för byggnader, har tagit sin utgångspunkt i bestämmelserna för fastighetsregistret (se prop. 2005/06:145 s. 95). Det bedöms lämpligt att ändamålet för klimatdeklarationsregistret så långt som möjligt följer bestämmelserna för fastighetsregistret och energideklarationsregistret. En skillnad jämfört med energideklarationsregistret är dock att klimatdeklarationsregistret inte bedöms innehålla uppgifter om ett hushåll i samma omfattning. Dels föreslås beräkningarna i klimatdeklarationerna inte omfatta användningsskedet, dels kan uppgifter om en byggnads klimatskärm i sig inte kopplas till ett hushåll på samma sätt som energiförbrukning. De personuppgifter som kan komma ifråga är dels kopplade till byggherren, t.ex. adress och person- eller organisationsnummer, dels uppgifter om byggnaden och fastigheten, t.ex. adress och fastighetsbeteckning, som kan möjliggöra koppling till enskilda hushåll. Dessa uppgifter bedöms inte vara känsliga.

Det finns behov av ett nationellt register över klimatdeklarationer av flera skäl.

Boverket är förvaltningsmyndighet bl.a. för byggande och förvaltning av bebyggelse och ska i frågor inom sitt verksamhetsområde verka för en hållbar utveckling med utgångspunkt i den sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionen. Boverket redovisar även miljöindikatorer för bygg- och fastighetssektorns klimat- och miljöpåverkan.

Statistiska centralbyrån (SCB) är en statlig myndighet med ansvar för att tillhandahålla nationell statistik inom en rad områden, bl.a. nationella miljöräkenskaper. Boverket, SCB samt universitet och högskolor har behov av underlag för statistik och forskning på området.

Den samlade informationen som ett register över klimatdeklarationer kommer att innehålla är ett värdefullt underlag för generell uppföljning och utvärdering av klimatpåverkan i bebyggelsen. Adressuppgifter om byggnader och byggherrar möjliggör även för regionala jämföresler och studier. Registret är även ett viktigt underlag för analys och utveckling av klimatdeklarationerna som styrmedel och de effekter dessa har på klimatpåverkan i bebyggelsen.

Registret är också nödvändigt för den tillsyn som Boverket ska bedriva. Registret kommer, som ovan angetts, omfatta uppgifter om byggherren, såsom person- eller organisationsnummer, namn och adress, vilka är att betrakta som personuppgifter. Uppgifter om byggherren är en förutsättning för att Boverket ska kunna genomföra en effektiv och ändamålsenlig tillsyn av kvalitén på klimatdeklarationer som upprättas och lämnas in av byggherrar. Vidare kommer registret att förenkla tillsynen genom att ge en generell bild av olika beräkningsmetoder och resultatet av klimatdeklarationerna. Registret kan utgöra underlag för analyser av hur klimatpåverkan ser ut för olika typer av byggnader och göra det enklare för myndigheten att identifiera avvikelser. Detta är särkilt viktigt då tillsynen avses ske i form av stickprovskontroller.

Uppgifterna i registret skapar också möjlighet för marknaden att utveckla andra instrument (nationella eller regionala) som kan främja ett mer hållbart byggande med minskad klimatpåverkan.

Mot denna bakgrund bör därför uppgifterna i registret få behandlas för tillhandandahållande av information som behövs för framtagande av statistik, forskning, uppföljning och utvärdering av klimatpåverkan i bebyggelsen, tillsyn samt annan allmän eller enskild verksamhet där information om en byggnad och dess klimatpåverkan utgör underlag för bedömningar och beslut.

Uppgifter som lämnas i överensstämmelse med lag eller förordning

Boverket kommer med stöd av dataskyddsförordningen att kunna behandla personuppgifter för att kunna lämna ut uppgifter enligt lag eller förordning, antingen med stöd av artikel 6.1 c (rättslig förpliktelse) eller med stöd av 6.1 e (uppgift av allmänt intresse). Frågan är då om det ändå behövs en bestämmelse som anger att personuppgifter får behandlas för att fullgöra ett uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. En sådan bestämmelse gör det tydligare för den registrerade att uppgifterna kan behandlas även för detta ändamål och kan därmed ses som en integritetshöjande åtgärd i förhållande till dataskyddsförordningen. Med anledning av intresset av att det ska vara tydligt för den registrerade att uppgifter kan komma att lämnas ut bör det i lagen införas en sådan bestämmelse.

Lagen ska innehålla en bestämmelse om finalitetsprincipen

Enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 ska inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen. I artikel 6.4 i förordningen beskrivs vad den personuppgiftsansvarige bör beakta för att fastställa om behandling för andra ändamål är förenlig med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in. Principen om att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål brukar kallas finalitetsprincipen.

Finalitetsprincipen enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen gäller även vid behandling enligt den föreslagna lagen. Tydlighetsskäl talar dock för att det i den föreslagna lagen bör införas en bestämmelse som klargör att det är tillåtet att behandla personuppgifter för andra ändamål än de som uttryckligen anges i lagen, så länge behandlingen inte är oförenlig med insamlingsändamålen.

Denna bestämmelse utgör tillsammans med uppräkningen av tillåtna ändamål en sådan ändamålsbegränsning som avses i artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

Regeringen bör ges föreskriftsrätt

Det system med klimatdeklarationer som föreslås är helt nytt i svensk lagstiftning och kan komma att utvecklas på ett sådant sätt att även de bestämmelser som är styrande för registerhållningen kan behöva ändras. Som framgår av avsnitt 4.1 kan systemet med klimatdeklarationer t.ex. på sikt kompletteras med krav på hur stor klimatpåverkan en byggnad får ha. Detta kan skapa ett behov av förändringar också i de bestämmelser som reglerar klimatdeklarationsregistret. Regeringen bör därför få meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter registret ska få innehålla. Regeringen bör också få meddela föreskrifter om urval och bearbetningar. Urval och bearbetningar innebär att någon eller några parametrar används för att få fram en begränsad information ur en större mängd information. Det kan t.ex. vara att söka fram alla byggnader i ett visst geografiskt område.

Regeringen bör också få meddela föreskrifter om elektroniskt utlämnande. Genom sådana föreskrifter kan möjligheten till elektronisk utlämnande begränsas på så sätt att det kan undvikas att hela eller delar av registret kan begäras ut (jfr prop. 2005/06:145 s. 95 f.). De överväganden som ligger till grund för regleringen för energideklarationsregistret bedöms i stor utsträckning vara tillämpliga också för det klimatdeklarationsregister som föreslås, även om det föreslås en bestämmelse med en annan lagteknisk utformning.

I förordningen (2006:1592) om energideklarationer finns en bestämmelse som begränsar vilka personuppgifter som Boverket får behandla vid urval eller bearbetningar av personupgifter i energideklarationsregistret (15 §). I samma förordning finns en bestämmelse om elektroniskt utlämnande (16 §). Enligt förslaget kommer personuppgifter i klimatdeklarationsregistret endast att kunna behandlas för de ändamål som anges i lagen. Ett av ändamålen handlar om allmän eller enskild verksamhet där information om

byggnader och deras klimatpåverkan utgör underlag för bedömningar och beslut. Förslaget innebär också att personuppgifter får behandlas för att fullgöra ett uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Det kommer också att vara tillåtet att behandla personuppgifter för andra ändamål än de som uttryckligen anges i lagen, så länge behandlingen inte är oförenlig med insamlingsändamålen. Det kan sammantaget inte uteslutas att personuppgifter i klimatdeklarationsregistret kan behandlas för direkt marknadsföring. Det bör därför finnas en bestämmelse som begränsar Boverkets behandling av personuppgifter vid urval eller bearbetningar som Boverket gör för någon annans räkning för direkt marknadsföring. Det bör även finnas en begränsning av elektroniskt utlämnande av handlingar som innehåller personuppgifter. Endast om det bedöms vara lämpligt bör sådana handlingar lämnas ut elektroniskt.

Inget behov av direktåtkomst

För energideklarationsregistret finns det möjlighet till direktåtkomst i vissa fall. Direktåtkomst innebär att den som får sådan åtkomst kan använda registret på egen hand och söka i detta och få svar på frågor, utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet i registret. Genom direktåtkomst kan t.ex. beröda myndigheter hämta nödvändig information för sin tillsyn. När det gäller enegrideklarationer ansågs det finnas ett behov av direktåtkomst i vissa fall, t.ex. myndigheter och oberoende experter med uppgift att upprätta energideklarationer (prop. 2005/06:145 s. 96). Det bedöms inte finnas något sådant behov när det gäller klimatdeklarationsregistret. Detta är första gången som det ställs krav på klimatdeklarationer vid uppförande av byggnader. Det kommer att krävas en period av lärande och metodutveckling innan deklarationerna t.ex. kan jämföras med varandra på ett rättvisande sätt. I detta skede bedöms det därför inte vara lämpligt att införa möjlighet till direktåtkomst till registret. Om myndigheten bedömer att det är lämpligt kommer det däremot att vara möjligt att lämna ut uppgifter ur registret elektroniskt.

Det saknas behov av särskilda sekretessbestämmelser

De uppgifter som ska finnas i klimatdeklarationsregistret föreslås handla om byggskedet. Det rör sig om grundläggande uppgifter om byggnaden t.ex. byggnadsdelar, byggnadens användningsområde, antal våningar och byggnadens area. Bestämmelserna om behandling och tillgång till uppgifter i klimatdeklarationsregistret motsvarar i stor utsträckning det som gäller för uppgifterna i energideklarationsregistret. Några särskilda sekretessbestämmelser för uppgifter i energideklarationsregistret finns inte i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det bedöms inte heller finnas något behov av särskilda sekretessbestämmelser för uppgifterna i klimatdeklarationsregistret.

4.5 Tillsyn och sanktionsavgift

Förslag: Boverket utövar tillsyn över de skyldigheter som följer av lagen och tillhörande föreskrifter och har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar från byggherren som behövs för tillsynen. Regeringen eller Boverket får meddela föreskrifter om tillsyn.

Om Boverket beräknar ett värde av klimatpåverkan som väsentligt avviker från den inlämnade deklarationen ska myndigheten ge byggherren tillfälle att inom en viss tid inkomma med en förklaring till avvikelsen. Boverket får ompröva klimatdeklarationen och registrera det värde som myndigheten har beräknat om byggherren inte inkommit med en skälig förklaring till avvikelsen. Om det finns särskilda skäl får tillsynsmyndigheten ta ut en sanktionsavgift om en deklaration har omprövats. Regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgiften.

Boverkets beslut om omprövning och sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt den föreslagna lagen får inte överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Byggherren ska spara det underlag som verifierar uppgifterna i klimatdeklarationen i fem år från det att klimatdeklarationen har getts in. Sanktionsavgiften ska fastställas med tillämpning av det

prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas. Avgiften får högst uppgå till tio prisbasbelopp.

Bedömning: Det behövs ingen ytterligare tillsyn av att klimatdeklarationer upprättas och lämnas in till Boverket utöver den kontroll som kommunens byggnadsnämnd genomför i samband med slutbeskedet.

Skälen för förslaget och bedömningen

Byggherren måste visa att en klimatdeklaration har lämnats till Boverket för att få slutbesked

För att klimatdeklarationen ska få förväntad effekt krävs en ändamålsenlig och fungerande tillsyn. Tillsynsansvaret för att byggherren har upprättat en klimatdeklaration föreslås omfattas av tillsynsförfarandet för genomförandet av byggåtgärder enligt PBL. Kommunens byggnadsnämnd ska med ett slutbesked godkänna att en byggnad får tas i bruk endast om byggherren har visat att denne har lämnat en klimatdeklaration till Boverket eller att en sådan skyldighet inte finns. Kontroll av att byggherren har upprättat och lämnat in en klimatdeklaration hos Boverket ska genomföras av kommunens byggnadsnämnd senast i samband med att slutbesked ges. Denna tillkommande uppgift bedöms vara begränsad i omfattning i jämförelse med andra kontroller inför att slutbesked kan meddelas. Kontrollen bedöms kunna genomföras tämligen enkelt genom att byggherren uppvisar kvittens på att en giltig klimatdeklaration har upprättats och lämnats till Boverket. Om en byggherre inte omfattas av kravet på klimatdeklaration bör byggherren visa detta för kommunens byggnadsnämnd. Detta kan enkelt göras genom att byggherren motiverar varför denne eller byggnaden inte omfattas av kravet på att upprätta och lämna in en klimatdeklaration.

Det kan uppstå situationer där byggherren, trots att en sådan skyldighet finns, av olika anledningar inte har kunnat upprätta och lämna in klimatdeklarationen till Boverket inför ett slutbesked. Kommunen har i dessa situationer möjlighet att meddela ett interimistiskt slutbesked enligt 10 kap. 36 § PBL. Byggnaden kan då tas i bruk samtidigt som byggherren kan fullfölja sin skyldighet att upprätta en klimatdeklaration i ett senare skede. På så sätt minskar

risken för att tidpunkten för byggnadens ibruktagande försenas av att en klimatdeklaration inte har upprättats. Samtidigt som incitamentet att genomföra klimatdeklarationen kvarstår.

Boverket ansvarar för tillsyn av innehållet i klimatdeklarationen

Tillsynsansvaret för klimatdeklarationens kvalitet och riktighet föreslås ligga på Boverket. Boverket har redan i dag tillsynsansvar för energideklarationen och har därmed system och rutiner för tillsyn av denna typ av deklaration vilket ger förutsättningar för en låg administrativ kostnad. I likhet med energideklarationen ska klimatdeklarationen samlas i ett register som föreslås förvaltas av Boverket. En skillnad när det gäller energideklarationen är att Boverket inte genomför tillsyn över innehållet i deklarationen, som myndigheten föreslås ha över klimatdeklarationen. Att Boverket har tillsynsansvar för både energideklarationen och klimatdeklarationen kan ge positiva samordningseffekter. Boverket är därför lämplig myndighet att ansvara för tillsynen av klimatdeklarationen.

Tillsynen innebär kontroll av att uppgifterna i klimatdeklarationerna är riktiga och att beräkningar av klimatpåverkan inte är uppenbart felaktiga. Detta bör genomföras genom stickprovskontroller. Stickprovskontrollen kan omfatta kontroll att deklarationen följer gällande formella krav, att nödvändig underliggande dokumentation finns och att i förekommande fall kontrollera att verkliga uppgifter om och egenskaperna hos byggnaden stämmer överens med deklarationen. För att underlätta stickprovskontroller införs en skyldighet för byggherren att spara underlag som verifierar de uppgifter som har angivits i klimatdeklarationen under fem år. Byggherren ska på Boverkets begäran lämna de upplysningar och de handlingar som myndigheten behöver för tillsyn.

Det har övervägts om tillsynen av klimatdeklarationen bör likna den som Boverket genomför för energideklarationen. I Boverkets tillsyn av energideklarationen gör myndigheten en årlig validitetskontroll av generell karaktär över de energideklarationer som har inkommit. I energideklarationssystemet finns dock en kvalitetssäkring inbyggd genom att energideklarationen upprättas av en energiexpert. Eftersom klimatdeklarationen inte har liknande

kvalitetssäkring bedöms regelbundna stickprovskontroller behövas utöver validitetskontroller, som behövs som en del av tillsynen.

För att förenkla uppföljning och utvärdering av den övergripande tillämpningen av klimatdeklarationssystemet skulle det underlätta med en tydlig koppling mellan den inlämnade klimatdeklarationen och den faktiska byggnaden. För energideklarationen görs denna förbindelse genom att byggnadsbeteckning, även kallad byggnads-ID, inkluderas i deklarationen. Byggnadsbeteckningen skapas först när kommunen registrerar in byggnadsdata i byggnadsdelen av fastighetsregistret enligt lagen (2000:224) om fastighetsregister. Denna lösning är inte möjlig för klimatdeklarationen i nuläget då uppgiften om byggnadsbeteckning i normalfallet inte är tillgänglig vid inlämning av klimatdeklarationen inför slutbesked. Lantmäteriet leder i dag ett större utvecklingsarbete för att strukturera informationsflödet och förbättra tillgängliggörandet av geodata i samhällsbyggnadsprocessen. Frågan om att möjliggöra en tydlig koppling mellan inlämnad klimatdeklaration och byggnads-beteckning bör kunna hanteras i anslutning till detta utvecklings-arbete. Lantmäteriet har i delrapporten Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner (Fi2019/01291/SPN) föreslagit vissa författningsändringar när det gäller kommunernas informations-ansvar. Rapporten har remitterats och bereds nu i Regeringskansliet.

Boverket får ompröva en klimatdeklaration och registrera ett värde som bygger på myndighetens beräkningar

För att systemet med klimatdeklarationer ska bli verkningsfullt är det nödvändigt med någon form av sanktion för att motverka att de klimatdeklarationer som upprättas innehåller felaktiga uppgifter. Om Boverket i sin tillsyn beräknar ett värde av klimatpåverkan som avsevärt avviker från de uppgifter som byggherren har deklarerat ska myndigheten ge byggherren tillfälle att inom en viss tid inkomma med en förklaring till avvikelsen. En skälig förklaring skulle t.ex. kunna vara att byggherren fått oriktiga underlag från en leverantör och inte haft anledning att ifrågasätta dessa uppgifter. Om byggherren inte har inkommit med en skälig förklaring till avvikelsen har Boverket möjlighet att ompröva klimatdeklarationen och registrera det värde som myndigheten har beräknat.

Tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsuppgift om en klimatdeklaration har omprövats och det finns särskilda skäl. Detta skulle kunna vara att byggherren utan förklaring har uppgett felaktiga uppgifter om t.ex. de huvudsakliga material som använts i byggnaden, transporter som genomförts eller andra tekniska uppgifter som medför att byggnadens klimatpåverkan avsevärt avviker från Boverkets beräkning. Regeringen bör få meddela föreskrifter om sanktionsavgiften. Avgiften bör vara kopplad till storleken på den byggnad som berörs och knuten till prisbasbeloppet. För att underlätta tillämpningen av bestämmelsen bör samma areabegrepp användas som inom plan- och bygglagstiftningen. Tillsynsmyndighetens beslut om omprövning och sanktionsavgift bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt den föreslagna lagen bör dock inte få överklagas.

Tillsynsmyndighetens möjlighet att ompröva och ta ut en sanktionsavgift bör användas restriktivt och enbart vid betydande avvikelser. Det bör påpekas att det i ett inledande skede är viktigt att tillsynsmyndigheten har rollen att följa utvecklingen av bestämmelsernas tillämpning för att vägleda och informera aktörer om reglerna i syfte att främja en ändamålsenlig tillämpning.

5 Ikraftträdande- och tillämpningsbestämmelser

Förslag: Lagen om klimatdeklaration av byggnader träder i kraft den 1 januari 2022. Lagen tillämpas inte på byggnader för vilka ansökan om bygglov har kommit in före ikraftträdandet.

Föreslagna ändringar i plan- och bygglagen träder i kraft den 1 januari 2022.

Skälen för förslaget

En förutsättning för att införa krav på klimatdeklaration är att vissa tekniska lösningar är på plats, exempelvis klimatdeklarationsregister och databas för klimatdata. Samtidigt finns det behov av att informera och vägleda om de nya krav som lagen om klimatdeklaration kommer att innebära för byggsektorns aktörer. Regeringen gav i juni 2019 Boverket i uppdrag att inleda arbetet med de åtgärder som krävs för att införa krav på klimatdeklaration. Mot denna bakgrund föreslås att krav på klimatdeklaration ska införas den 1 januari 2022.

Angående vilka uppföranden av byggnader som ska omfattas av de nya reglerna vid ikraftträdandet av lagen har följande beaktats. Det är rimligt att avgränsa de nya reglerna till nya byggprojekt som startar efter ikraftträdandetidpunkten och inte omfatta byggnader som är under uppförande vid denna tidpunkt. Detta eftersom det bedöms olämpligt att pågående byggprojekt i ett sent skede ska behöva ställas inför nya krav. Därför föreslås skyldigheten att upprätta en klimatdeklaration kopplas till tidpunkten för när ansökan om bygglov lämnas in till kommunen.

6 Kostnader och andra konsekvenser

6.1 Övergripande syfte med och konsekvenser av införandet av krav på klimatdeklaration

Bedömning: Förslaget bedöms öka branschens kunskap om byggnaders klimatpåverkan under byggprocessen. Klimatdeklarationen bedöms skapa förutsättningar för att åtgärder som syftar till att minska klimatpåverkan kan vidtas och på sikt leda till att utsläppen från byggsektorn minskar.

Skälen för bedömningen

Bygg- och fastighetssektorn står för en femtedel av Sveriges inhemska utsläpp av växthusgaser. För att nå det långsiktiga riksdagsbundna klimatmålet om att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp, behövs betydande insatser.

Införandet av krav på klimatdeklaration innebär att en byggnads klimatpåverkan ska redovisas i en klimatdeklaration. Klimatdeklarationen ska upprättas och lämnas till Boverket för att slutbesked ska kunna ges. Klimatdeklarationen ska öka branschens kunskap om klimatpåverkan från byggnader och möjliggör att åtgärder som reducerar klimatpåverkan kan genomföras i större utsträckning än i dag. Kravet på att genomföra och upprätta en klimatdeklaration omfattar de inledande skedena av en byggnads livscykel, dvs. byggskedet (modul A1–A5). Information om olika

byggprodukters klimatpåverkan bedöms vara särskilt viktig för att kunna analysera en byggnads klimatpåverkan.

Kravet bedöms leda till att kunskapen i branschen avseende klimatpåverkan i byggprocessen ökar. Detta bedöms i sin tur förbättra förutsättningarna för marknadens aktörer att välja produkter och lösnignar med mindre klimatpåverkan. På sikt bedöms förslaget därmed leda till att utsläppen av växthusgaser från branschen minskar. Kravet bedöms dessutom öka mognadsgraden i branschen avseende klimatfrågor, t.ex. hur man systematiskt kan arbeta med att analysera klimatpåverkan under byggprocessen. Detta kommer att underlätta en eventuell framtida utveckling av systemet för klimatdeklarationer. Regeringen har gett Boverket i uppdrag att ta fram en plan för den fortsatta utvecklingen av klimatdeklarationen för att kunna inkludera hela livscykeln och omfatta gränsvärden för klimatpåverkan (Fi2019/02439/BB).

6.2 Alternativa lösningar och effekter utan reglering

Bedömning: Utsläppen av växthusgaser är ett globalt miljöproblem. Kunskapen bland marknadens aktörer om klimatpåverkan under byggprocessen bedöms vara låg. För att öka kunskapen i sektorn och styra mot minskad klimatpåverkan bör ett nytt styrmedel införas; krav på klimatdeklaration vid uppförande av byggnader.

Skälen för bedömningen

Kunskapen bland marknadens aktörer om vilken klimatpåverkan som uppstår i byggskedet bedöms vara låg. Det kan bl.a. leda till att byggherrar fattar beslut som inte är optimala ur klimathänseende. Det finns behov av ökade åtgärder för att minska bygg- och fastighetssektorns klimatpåverkan.

Konsekvenser av att inte införa krav på klimatdeklaration

I dag finns ett antal generella styrmedel som syftar till att påverka utsläppen av växthusgaser till atmosfären. De viktigaste ekonomiska

styrmedlen är EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) samt den svenska koldioxidskatten. Båda dessa styrmedel omfattar flera av de insatsfaktorer som används vid uppförande av ny bebyggelse. Tidigare insatser för att minska byggsektorns klimatpåverkan har främst inriktats mot att förbättra byggnadsbeståndets energieffektivitet och minska utsläppen under användningsfasen, till följd av bl.a. krav på energihushållning enligt PBL. Insatser för att minska utsläppen i byggfasen har dock inte genomförts i lika stor utsträckning och det finns i dag inget riktat styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser under byggskedet.

Utan ytterligare insatser bedöms kunskapen bland marknadens aktörer om klimatpåverkan under byggprocessen vara fortsatt låg samtidigt som omställningen mot lägre utsläpp i byggsektorn riskerar att gå långsammare.

Alternativa utformningar av krav på klimatdeklaration

Klimatdeklarationen förslås i detta skede endast omfatta de inledande modulerna i en byggnads livscykel, dvs. modul A1–A5. Det har övervägts om införandet av kravet på klimatdeklaration bör omfatta hela livscykeln. I dag är kunskapen och mognadsgraden i branschen låg avseende hur man genomför fullständiga livscykelanalyser. Det är också få aktörer som i dag arbetar med att beräkna klimatpåverkan. Mot bakgrund av detta bedöms en fullständig livscykelanalys bli alltför betungande för branschen. På sikt kan systemet dock utvecklas till att omfatta fler moduler i en byggnads livscykel.

Det har även övervägts om kravet på att genomföra och upprätta en klimatdeklaration bör kompletteras med ett krav på upprättande av en klimatkalkyl i ett tidigt skede för att tydligare styra mot att byggherren genomför reduktionsåtgärder under byggskedet. Klimatdeklarationen avser inledningsvis att öka medvetenheten och kunskapen om klimatpåverkan inom byggandet genom att identifiera, kvantifiera och räkna på klimatpåverkan. Det bör visserligen uppmuntras att i ett tidigt skede arbeta med klimatdeklarationen men det bedöms inte som nödvändigt att i detta skede införa krav på en tidig klimatkalkyl. Då klimatdekarationen innebär nya krav för branschens aktörer är det inledningsvis viktigt att

administrationen och tillämpningen av bestämmelserna inte blir alltför betungande. Det är därför lämpligt att begränsa kravet till en klimatdeklaration när byggnaden har färdigställts. Det blir mindre administrativt betungande och ett enklare regelsystem eftersom byggherren endast behöver redovisa uppgifter om klimatpåverkan vid ett tillfälle.

Om det längre fram införs minimikrav för utsläpp av växthusgaser vid uppförande av byggnader kommer det vara nödvändigt att ta fram en klimatkalkyl i ett tidigt skede för att säkerställa att kravnivån uppfylls. Det kommer då inte att räcka att i ett sent skede göra beräkningar av klimatpåverkan.

Vidare har övervägts om det behöver regleras vem som upprättar och redovisar klimatdeklarationen t.ex. genom ett system med särskilt certifierade personer. En möjlighet skulle kunna vara att samordna med det befintliga certifieringssystem för energiexperter, som genomför energideklarationer. Energideklarationen och klimatdeklarationen har dock olika syften, ändamål och utformning. Ett system utan krav på certifiering blir mer flexibelt, mindre administrativt tungt och enklare, vilket är fördelaktigt vid införande av nya krav. Sammantaget bedöms det därför inte lämpligt att införa en särskild certifieringsordning.

6.3 Konsekvenser för samhällsekonomi och miljö

Bedömning: Krav på klimatdeklaration är i detta skede att betrakta som ett informationsstyrmedel. Det finns en risk att kravet på kort sikt leder till en marginell effekt på utsläppen av växthusgaser. Förslaget skapar dock förutsättningar för sektorn att vidta reduceringsåtgärder baserade på resultaten. På längre sikt bedöms klimatdeklarationerna leda till beteendeförändringar bland marknadens aktörer.

Den samhällsekonomiska nyttan av införandet av krav på klimatdeklaration definieras som den minskade miljöskadekostnaden som uppkommer när utsläppen av växthusgaser minskar.

Förslaget bedöms endast påverka bostadsinvesteringarna marginellt.

Skälen för bedömningen

Utsläppen av växthusgaser leder i dag till betydande kostnader för samhället. Förslaget om införande av klimatdeklaration syftar på sikt till att minska utsläppen av växthusgaser från byggsektorn. Samhällsnyttan av förslaget består av minskade utsläpp från sektorn och därmed ett bidrag till ett bättre klimat och minskade kostnader för att hantera konsekvenserna av klimatförändringar. Eftersom kravet initialt enbart tillämpas vid uppförande av ny byggnad kommer miljöeffekten på kort sikt att vara begränsad då nyproduktion utgör en liten del av det totala bostads- och lokalbeståndet. Instrumentet blir dock viktigare på längre sikt när fler byggåtgärder kan omfattas och då systemet kan utvecklas.

Inledningsvis innebär kravet på klimatdeklaration att en beräkning av klimatpåverkan under byggskedet ska genomföras. Det ställs inget krav på att byggherren måste genomföra aktiva åtgärder för att minska klimatpåverkan utifrån beräkningens resultat. Detta innebär att kravet till en början är att betrakta som ett informationsstyrmedel och riskerar att enbart leda till en marginell effekt på utsläppen av växthusgaser. Initialt kan kostnaden av att införa krav på klimatdeklaration därmed överstiga den initiala nyttan av styrmedlet. Klimatdeklarationen skapar dock förutsättningar för att på sikt styra mot kraftigt minskad klimatpåverkan från sektorn. Den klimatdeklaration som föreslås införas innebär att sektorn kan anpassa sig och bygga upp nödvändig kunskap för att på sikt kunna hantera en ökad styrning av byggandets klimatpåverkan. Som ett led i att skapa möjlighet för en ökad styrning av byggandets klimatpåverkan har regeringen som ovan angetts gett Boverket i uppdrag att ta fram en plan för den fortsatta utvecklingen av klimatdeklarationen. Klimatdeklarationen stödjer även fortsatt utveckling av marknadsinitiativ för att minska byggandets klimatpåverkan, såsom miljöcertifiering av byggnader och grön finansiering.

Beteendeförändringar hos marknadens aktörer

Enligt en referensgrupp bestående av experter inom livscykelanalyser bedöms införandet av krav på klimatdeklaration medföra beteendeförändringar hos marknadens aktörer framför allt bland de större aktörerna som redan i dag arbetar med att beräkna och

analysera klimatpåverkan. Vidare bedömer referensgruppen att effekterna på minskad klimatpåverkan bör vara synliga om 5–10 år från systemets införande och att växthusgasutsläppen bör minska med mellan 10–20 procent per byggnad jämfört med dagens nivåer, se Boverkets rapport (2018:23).

Kravet på att genomföra och upprätta en klimatdeklaration omfattar den första fasen av en byggnads livscykel (modul A1–A5), dvs. byggskedet. Byggherren är den aktör som är skyldig att genomföra och upprätta deklarationen. Kravets framgång i att minska klimatpåverkan vid uppförandet av nya byggnader kommer att bero på i vilken utsträckning marknadens aktörer väljer att aktivt vidta åtgärder för att minska klimatpåverkan till följd av kravet. Eftersom det i dagsläget inte finns något krav på att marknadens aktörer ska vidta åtgärder baserat på beräkningarna av klimatpåverkan finns dock en risk att åtgärder inte vidtas. Den ökade medvetenheten och kunskapen om klimatpåverkan som kravet innebär skapar dock förutsättningar för branschens aktörer att fatta mer klimatsmarta beslut under byggprocessen. Därtill finns även en vilja i branschen att delta i omställningen mot ett hållbart samhälle. Införandet av krav på klimatdeklaration bör ses som ett konkret verktyg för branschen att använda i sitt arbete med klimat- och hållbarhetsfrågor. Dessutom främjar deklarationen ett ökat kravställande på byggnaders klimatpåverkan inom branschen.

Skillnaden i kunskapsnivå bland marknadens aktörer avseende vilken påverkan olika val i byggprocessen har på klimatet är stor. De aktörer som redan är bekanta med beräkningar av klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv kommer att ha lättare att ta till sig informationen och förändra sitt beteende utifrån resultaten av klimatdeklarationen. Aktörer som tidigare inte har arbetat med att genomföra beräkningar av klimatpåverkan kommer att ha en längre inlärningskurva innan de kan börja agera på resultaten som deklarationen ger. I dagsläget arbetar relativt få aktörer aktivt på eget initiativ med att beräkna och analysera klimatpåverkan vid uppförande av en byggnad. Det finns således en stor potential för att vidta fler reduceringsåtgärder baserade på resultaten av analyserna.

På sikt är avsikten att kravet ska kunna utvecklas och bli skarpare bl.a. genom att införa gränsvärden för klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv (Fi2019/02439/BB). Större klimatvinster

kommer troligtvis inträffa då kravet blir skarpare och om gränsvärden införs. Kravet på att upprätta en klimatdeklaration bidrar till att öka kunskapen bland marknadens aktörer om klimatpåverkan vilket är en nyckelfaktor för att kunna minska utsläppen. Kunskap definieras ofta som en kollektiv nyttighet. Kollektiva nyttigheter tenderar att drabbas av det s.k. snålskjutsproblemet, dvs. att aktörer som inte bidrar till att upprätthålla nyttigheten ändå utnyttjar den. När ny kunskap blir offentlig kan man inte hindra andra från att använda den. Detta innebär att den som investerade i kunskapsutvecklingen från början inte tjänar på att andra använder den vilket ofta leder till att det, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, sker för få investeringar i forskning och innovation på en fri marknad. I dagens läge innebär detta att det inte finns tillräckliga incitament för branschen att själva investera i forskning och innovation av t.ex. klimatsmarta lösningar i tillräckligt stor utsträckning. Införandet av krav på klimatdeklaration skapar incitament för branschen för snabbare och ökad forsknings- och innovationsaktivitet.

Kvantifiering av den samhällsekonomiska nyttan av minskad klimatpåverkan

Den samhällsekonomiska nyttan av införandet av krav på klimatdeklaration definieras som den minskade miljöskadekostnaden som uppkommer när utsläppen av växthusgaser minskar. Det är dock svårt att beräkna den samhällsekonomiska nyttan av minskad klimatpåverkan eftersom det är svårt att uppskatta både värdet av, och kostnader för, olika klimatåtgärder.

Om man antar att införandet av krav på klimatdeklaration trots allt leder till att marknadens aktörer ändrar sitt beteende till att genomföra åtgärder som reducerar utsläppen kan man överslagsvis beräkna den samhällsekonomiska vinsten av att minska utsläppen av växthusgaser. Boverket bedömer att en minskning av utsläppen av växthusgaser på 50 ton för ett projekt på 2 500 kvm, dvs. 20 kg koldioxid per kvm är inom rimliga gränser utifrån tidigare studier[1]. Detta exempel är utgångspunkten för beräkningen i denna promemoria.

[1] Exemplet är detsamma som återfinns i Boverkets rapport (2018:23) Klimatdeklaration av byggnader, s. 84 och 85.

Det vedertagna priset som används för att beräkna nationella effekter av koldioxidutsläpp är 1,14 kr/kg CO_2, uppräknat till dagens prisnivå (uppräknat med 1,5 procent[2]), ger ett värde på 1,16 kr/kg CO_2. Priset baseras på skuggpriset för drivmedelsskatten på koldioxid. Det finns dock anledning att tro att priset är för lågt satt, speciellt i ljuset av Sveriges allt mer ambitiösa klimatmål. Skuggpriset på koldioxidskatten bör därför ses som en lägsta nivå. Med denna prisnivå uppgår den samhälleliga vinsten till 58 000 kronor i det fall ett projekt på 2 500 kvm minskar utsläppen med 50 ton koldioxid. Om priset priset för att beräkna nationella effekter av koldioxid stiger skulle även den beräknade, samhälliga vinsten öka.

År 2017 uppgick kostnaden för att bygga ett flerbostadshus i Sverige till 45 398 kr/kvm. Spridningen i produktionskostnad i landet är relativt stor. I Stor-Stockholm kostade det 62 164 kr/kvm att bygga ett flerbostadshus, vilket kan jämföras med att det i övriga regioner (exklusive storstadsregionerna) kostade 35 521 kr/kvm. Miljövinsten för en koldioxidminskning på 50 ton för ett flerbostadshus på 2 500 kvm i riket som helhet uppgår till 0,05 procent av den totala produktionskostnaden. I Stor-Stockholm uppgår miljövinsten till 0,04 procent av den totala produktionskostnaden medan den i övriga regioner (exklusive storstadsregionerna) uppgår till 0,07 procent.

Påverkan på bostadsbyggandet

Införandet av kravet på klimatdeklarationer bedöms ha en marginell effekt på byggandet av flerbostadshus och en något större effekt på byggandet av småhus. Flera faktorer påverkar hur mycket som byggs, t.ex. byggkostnader, storleken på efterfrågan och möjligheter för företagen att anställa rätt kompetenser. Införandet av krav på klimatdeklaration medför ökade kostnader för byggherren.

En ökning av byggkostnaderna kan påverka bostadsinvesteringarna. Tidigare studier har visat att en procents ökning av byggkostnaderna beräknas leda till en minskning av bostadsinvesteringarna med ungefär sex procent på lång sikt (Boverket 2018:23). Införandet av krav på klimatdeklarationer beräknas öka

[2] Trafikverket (2018) Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.1. Kapitel 12 omfattar resonemang ang. hur man ska räkna upp priset.

byggkostnaden med mellan 0,11–0,21 procent för ett flerbostadshus varför effekterna på bostadsinvesteringarna kommer att vara förhållandevis små. För småhusen är kostnadsandelen högre och uppgår till 0,98 procent. Den nyproduktion av småhus som omfattas av kravet genomförs dock till största del av byggherrar som bygger större volymer småhus t.ex. radhusområden eller fritidshus (t.ex. fjällstugor). För dessa aktörer kommer kostnaden sannolikt att vara mindre än vad som beräknas per hus eftersom de kan återanvända stora delar av deklarationerna och därmed fördela större delen av kostnaden på flera byggnader.

En enkel och effektiv bygg- och planprocess är viktigt för att göra byggandet snabbare och billigare. Då klimatdekarationen innebär nya krav för branschens aktörer är det viktigt att tillämpningen av bestämmelserna inte blir alltför betungande, vilket har varit en utgångspunkt för de avgränsningar av klimatdeklarationen som förelås i promemorian. Förslaget skulle indirekt kunna leda till att byggprocessen förlängs. Kravet föreslås bli ett villkor för att bevilja slutbesked. I de fall byggherren inte har upprättat en klimatdeklaration inför slutbesked kan kommunen utfärda ett interimistiskt slutbesked. Detta innebär att kommunens arbetsbelastning kan komma att öka något och kommuner behöver lägga lite mer tid på handläggning av interimistiska slutbesked i förhållande till annan handläggning. Det kan därmed finnas en viss risk för att mindre arbetstid kommer att läggas på t.ex. bygglov, vilket kan leda till att byggprocessen förlängs något. Detta skulle kunna ge upphov till negativa samhällsekonomiska och företagsekonomiska konsekvenser eftersom förseningar i byggprocessen innebär kostnader både för det enskilda företaget och i förlängningen samhällsekonomin. Konsekvenserna kan dock minskas av det faktum att byggherren har starka incitament att färdigställa och upprätta klimatdeklarationen i tid för att få slutligt slutbesked. I takt med att branschens erfarenhet av klimatdeklarationssystemet ökar och alltfler digitala beräkningsverktyg tillgängliggörs och används kommer risken att byggherrar inte ha upprättat en klimatdeklaration vid slutbesked sannolikt minska. Risken för en betydande förlängningar av byggprocessen är svår att kvantifiera men bedöms som begränsad.

Konsekvenser av att det bara en del av en byggnads livscykel som omfattas

Ett ökat fokus på klimatreducerande åtgärder under byggprocessen skulle kunna innebära att andra viktiga tekniska egenskaper på och i byggnaden. PBL innehåller dock en rad egenskapskrav som måste vara uppfyllda för att en byggnad ska få tas i bruk. Kravet på klimatdeklaration påverkar inte skyldigheten att säkerställa att dessa krav uppfylls.

Att endast en begränsad del av livscykeln omfattas av kravet på klimatdeklaration innebär vidare att det finns en risk för suboptimeringar. Avgränsningen kan leda till att vissa åtgärder och materialval görs som medför en lägre klimatpåverkan i byggskedet men som ökar klimatpåverkan under exempelvis användningsskedet eller ur ett livscykelperspektiv. Detta bör motverkas och är en viktig aspekt i informationsinsatser vid införande av styrmedlet. I sammanhanget bör det poängteras att även om kravet endast omfattar det initiala skedet av en byggnads livscykel finns andra krav och styrmedel som syftar till att stimulera hållbara val även i användnings- och rivningsskedena t.ex. krav på energideklarationer för byggnader och deponiskatt. I PBL ställs dessutom energikrav vilka stimulerar till ett långsiktigt perspektiv vid förvaltandet av byggnader. Utöver detta har även Boverket möjligheten att i föreskrifter precisera vilka uppgifter som deklarationen ska innehålla t.ex. periodiskt underhåll och tekniska livslängder för olika delar av byggnaden. På så vis kan det långsiktiga perspektivet främjas i samband med att beräkningarna genomförs vilket reducerar risken för eventuella suboptimeringar.

Om utvecklingen blir sådan att byggherrarna exempelvis främjar vissa lösningar eller produkter framför andra baserat på olämpliga avvägningar kan även konkurrensen mellan olika material och byggprodukter att minska. Detta skulle kunna leda till att materialkostnaderna stiger vilket fördyrar byggproduktionen. Risken för en sådan utveckling bedöms vara liten.

Klimatdeklarationens förhållande till andra styrmedel

De viktigaste ekonomiska styrmedlen som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser är EU:s handel med utsläppsrätter och

den svenska koldioxidskatten. Införandet av krav på klimatdeklaration innebär ytterligare ett styrmedel som syftar till att minska klimatpåverkan. Klimatdeklarationen överlappar EU:s handel med utsläppsrätter och koldioxidskatten i viss utsträckning och nedan analyseras hur dessa system förhåller sig till varandra.

EU:s system för handel med utsläppsrätter

Det ingår ca 13 000 anläggningar i EU:s handelssystem med utsläppsrätter varav 750 finns i Sverige. Främst anläggningar i branscher som är energiintensiva omfattas av systemet t.ex. produktion av el och fjärrvärme samt järn- och stålindustri. Flera av de insatsfaktorer som används för att bygga bostäder och lokaler omfattas av EU:s handelssystem. Systemet gör det möjligt att minska utsläppen där kostnaden är lägst. Företag som har relativt sett högre kostnader för att minska sina utsläpp än övriga i systemet kan köpa utsläppsrätter från företag som har lägre kostnader. Vidare är handelssystemet uppbyggt efter handelsperioder. Inför varje ny handelsperiod fastställs ett tak för hur stora utsläppen får vara från de anläggningar som ingår i systemet. Det här innebär i praktiken att styrmedel som reducerar utsläppen från anläggningar som omfattas av handelssystemet inte kommer att ha någon effekt på de sammantagna utsläppen som genereras inom systemet. På samma sätt kommer inte heller aktiviteter som ökar utsläppen i en viss anläggning att påverka de slutliga utsläppen från systemet.

Mot bakgrund av detta kommer införandet av kravet på klimatdeklarationer inte att påverka de samlade utsläppen av växthusgaser från systemet. Kravet leder enbart till en omfördelning av utsläppen inom systemet. I takt med att allt fler sektorer i ekonomin arbetar för att minska sina utsläpp kan behovet av europeiska utsläppsrätter minska över tid. Det samhällsekonomiska värdet av att behovet av utsläppsrätter på sikt kan minska med minskad klimatpåverkan från byggbranschen består därmed i de åtgärder som inte kommer att behöva vidtas någon annanstans i handelssystemet.

Sveriges skatt på koldioxid

Den svenska koldioxidskatten syftar till att sätta ett pris på och internalisera utsläppen, vilket innebär att skatten ska avspegla miljöskadekostnaden. Miljöskadekostnaden inkluderas därmed i priset på varan. Skatten bygger på principen att den part som förorenar miljön ska stå för kostnaden, vilket ska öka incitamenten för förorenaren att minska koldioxidutsläppen. Många av de aktiviteter som ingår i byggskedet av ett byggprojekt omfattas av koldioxidskatten. Införandet av kravet på klimatdeklaration kan på sikt därmed innebära att skatteintäkterna från koldioxidskatten minskar i takt med att byggsektorn minskar sina utsläpp av växthusgaser. Skatteintäkterna av koldioxidskatten i byggsektorn uppgick 2017 till 2 872 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 12 procent av de totala intäkterna från koldioxidskatten.

6.4 Konsekvenser för företag

Bedömning: Införandet av krav på klimatdeklaration bedöms innebära en stor omställning för majoriteten av aktörerna i branschen. Byggherren är ansvarig för att upprätta en klimatdeklaration. Beroende på i vilken utsträckning byggherren reviderar sitt beteende till följd av kravet kommer övriga aktörer i byggkedjan att påverkas då byggherrens beteende spiller över på andra aktörer på marknaden.

Kostnaden för att upprätta en klimatdeklaration uppskattas uppgå till mellan 120 000 och 241 000 kronor för ett genomsnittligt flerbostadshus och till 48 000 kronor för ett småhus.

Skälen för bedömningen

Konsekvenser för byggherrar och byggentreprenörer

Byggherren är den aktör som ansvarar för att upprätta klimatdeklarationen. För det stora flertalet kommer kravet att innebära en omställning eftersom det få byggherrar i dag gör beräkningar av klimatpåverkan under byggskedet.

Främst företag som är verksamma i branscherna Utvecklare av byggprojekt (SNI 41.1) och Entreprenörer för bostadshus och andra byggnader (SNI 41.2) kommer att vara berörda av kravet. År 2018 fanns det, enligt statistik från Statistiska centralbyrån (SCB), 461 företag registrerade som utvecklare av byggprojekt och 24 332 företag registrerade som entreprenörer för bostadshus och andra byggnader.

Kravet på klimatdeklaration leder till förändrade arbetsprocesser

Införandet av kravet på klimatdeklaration kommer att medföra förändrade arbetsprocesser för marknadens aktörer. För att beviljas slutbesked måste byggherren ha genomfört och upprättat en klimatdeklaration. Detta innebär att byggherren senast inför slutbesked måste ha genomfört beräkningar av klimatpåverkan. De byggherrar och byggentreprenörer som i ett tidigt skede förändrar sina arbetsprocesser till följd av kravet kommer att ha en konkurrensfördel gentemot dem som inte anpassar sig lika snabbt då de tidigare kan använda kravet för att marknadsföra sig som hållbara. Klimatdeklarationer ökar möjligheterna för byggherrarna att profilera sitt byggande ur ett hållbarhetsperspektiv.

För att beräkning av klimatpåverkan ska kunna ligga till grund för vilka beslut som fattas under byggprocessen vad gäller t.ex. konstruktionslösning och materialval behöver en klimatkalkyl upprättas redan under projekteringen. På så vis kan olika val vägas mot varandra för att man ska kunna välja en lösning som begränsar byggnadens klimatpåverkan. Att upprätta en klimatkalkyl i projekteringsskedet underlättar även när det är dags att färdigställa den slutliga klimatdeklarationen. Finns beräkningsmodellen med byggnadsprojektets struktur på plats kan kalkylen uppdateras med specifika data baserat på inköpta material och sedan omvandlas till en klimatdeklaration.

I förberedelsearbetet med att genomföra beräkningar av klimatpåverkan behöver byggherren formulera syftet och ambitionsnivån för analysen. Formuleringen av syfte och ambition är avgörande för hur den fortsatta processen kommer att utvecklas. Byggherren har på så sättmöjlighet att själv bestämma omfattningen av analysen. En ambitiös analys skulle t.ex. kunna innebära att byggherren räknar på

flera olika lösningar eller material för att jämföra vilka effekter olika val får.

För att genomföra beräkningar av klimatpåverkan behöver byggherren samla in data. Omfattningen av det arbete som krävs för att samla in de data som behövs för att göra deklarationen varierar mellan olika projekt och olika aktörer. Tidsåtgången för insamling av data beror t.ex. på hur byggherren arbetar med att löpande dokumentera information om de produkter som köps in. En systematisk dokumentation där uppgifter om inköpta material dokumenteras löpande och struktureras på ett lämpligt sätt kommer att underlätta insamlingen och beräkningarna. I de fall dokumentationen är bristfällig kan en större handpåläggning behöva göras för att kunna samla in nödvändig information. De byggherrar som genomfört beräkningar av klimatpåverkan tidigare för liknande projekt kommer troligen i stora delar kunna använda sig av redan insamlade data, vilket underlättar arbetet. I arbetet med att samla in data kan byggherren vända sig till den klimatdatabas med generiska klimatdata som Boverket fått i uppdrag att utveckla (Fi2019/02439/BB). Dessutom kommer datainsamlingen sannolikt effektiviseras i takt med att erfarenhet erhålls och rutiner tas fram av byggherrar och byggentreprenörer.

När byggherren har tillgång till all data som krävs, och när beräkningarna är genomförda, återstår att analysera och rapportera resultaten. Beroende på vilken ambitionsnivå byggherren valt att genomföra beräkningarna på kommer omfattningen av arbetsinsatsen med att analysera resultaten att skilja sig åt. För att uppnå eftersträvad kompetenshöjning i branschen kan resultaten av beräkningarna med fördel sammanställas i någon form av underlag för intern användning. Detta kan bidra till ytterligare förståelse för beräkningarnas resultat och kan underlätta arbetet med att använda resultaten i framtida projekt. I detta skede innebär dock kravet på klimatdeklaration endast att en deklaration ska upprättas, det finns inget krav på att byggherren ska vidta några åtgärder baserat på beräkningarna. Detta innebär att byggherren inte måste sammanställa beräkningarna i ett utförligt underlag för att kunna upprätta deklarationen. Analys och sammanställning är dock viktiga för byggherrens lärprocess och det kommer att krävas viss sammanställning av beräkningarna innan klimatdeklarationen slutligen kan lämnas till Boverket.

Oavsett vilken ambitionsnivå som byggherren väljer under genomförandet av deklarationen bedöms lärdomseffekter kunna uppstå. Viljan att implementera ändringar i byggskedet kommer bero på hur mogen byggherren är att ta till sig informationen som beräkningarna och analyserna resulterar i. De som genomför ambitiösa beräkningar redan i ett tidigt skede av byggprocessen kommer att kunna använda beräkningarna som beslutsunderlag under byggets gång för att optimera olika val ur ett klimatperspektiv. De som inte är lika ambitiösa och inte genomför tidiga, djupgående analyser kommer inte att ha samma möjligheter att förbättra sitt arbete i det givna projektet. För dessa aktörer finns dock lärdomseffekter över tid då de kan ta med sig erfarenheterna och slutsatserna från tidigare genomförda klimatdeklarationer in i nya projekt.

Kostnadsmässiga konsekvenser för byggherrar

Flera olika faktorer påverkar kostnaden för att genomföra en klimatdeklaration. Arbetstiden som krävs för att genomföra en klimatdeklaration är det som bedöms påverka kostnaden för deklarationen i störst utsträckning. Utöver arbetstiden kan även kostnader för eventuella licenser för beräkningsverktyg och kostnader för åtkomst till databaser uppkomma. En licenskostnad för ett beräkningsverktyg kan t.ex. uppgå till mellan 50 000 och 95 000 kronor medan kostnaden för åtkomst till en databas på marknaden kan uppgå till 38 000 kronor (Boverket 2018:23). I dagsläget finns ett antal fritt tillgängliga, kostnadsfria beräkningsverktyg att tillgå på marknaden, varför licenskostnaden inte nödvändigtvis behöver påverka kostnaden för genomförandet av klimatdeklarationen. Boverket har även fått i uppdrag att upprätta och förvalta en fritt tillgänglig databas med klimatdata. Kostnader för åtkomst till ytterligare databaser med klimatdata är därmed inte givna för att genomföra deklarationen.

I de fall som byggherren inte har upprättat klimatdeklarationen i tid inför slutbesked kan kommunen utfärda ett interimistiskt slutbesked. Kommunen har möjligheten att ta ut en avgift för handläggning av ett interimistiskt slutbesked i enlighet med 12 kap. 8 § 1 PBL, vilket i vissa fall kan leda till att kostnaden för att genomföra deklarationen ökar.

Nedan beskrivs kostnaden för att genomföra en klimatdeklaration för aktörer på marknaden för flerbostadshus, småhus och lokaler. Kostnaderna omfattar alla de moment i arbetsprocessen som beskrivits ovan dvs. förberedelsearbete, datainsamling, analys och rapportering av resultaten. Kostnaderna omfattar inte eventuella kostnader för beräkningsverktyg, databaser eller avgifter kopplade till interimistiska slutbesked.

Kostnadsmässiga konsekvenser för aktörer på marknaden för flerbostadshus

För producenter av flerbostadshus uppskattas tiden det tar att genomföra en klimatdeklaration uppgå till mellan 120–241 timmar. Uppskattningen bygger på ett antal stora och medelstora byggprojekt av flerbostadshus. Spridningen är relativt stor eftersom företagen i branschen har olika förutsättningar för att genomföra analysen. En del företag arbetar redan med den här typen av beräkningar och analyser medan andra inte gör det. Över tid kommer både tidsåtgången, och spridningen i tidsåtgången, mellan de olika aktörerna att minska till följd av lärdomseffekter. Fortsatt utveckling av digitala beräkningsverktyg kommer förenkla och effektivisera genomförandet av klimatdeklarationen. Detta ligger också i linje med ambitionen om en mer digital byggprocess som förenklar och effektiviserar bostadsbyggandet. De arbetsmoment som bedöms vara mest tidskrävande är insamling av data samt analys av resultaten (se Boverkets rapport [2018:23]). I studien som ligger till grund för uppskattningen loggas även tidsåtgången för att sammanställa resultaten i en rapport. Som ovan angetts behöver inte byggherren sammanställa resultaten av beräkningarna i ett utförligt underlag för att kunna lämna in deklarationen till Boverket. Detta innebär att tidsåtgången skulle kunna vara något lägre än det spann som redovisas.

Med ett konsultarvode på 1 000 kr per timme beräknas den totala kostnaden för att genomföra och upprätta en klimatdeklaration för modulerna A1–A5 uppgå till 120 000–241 000 kronor. I tabell 1 nedan visas kostnaden för att genomföra en klimatdeklaration som andel av den totala produktionskostnaden för ett flerbostadshus på 2 500 kvm i olika delar av landet. I landet som helhet utgör kostnaden för att genomföra en klimatdeklaration mellan 0,11–0,21

procent av det totala produktionspriset. Kostnadsandelen är högst i de regioner som ligger utanför storstadsregionerna.

Tabell 1. Kostnaden för att genomföra en klimatdeklaration för ett flerbostadshus som andel av totalt produktionspris

	Produktionspris/kvm	Andel av produktionspris min	Andel av produktionspris max
Riket	45 398 kr/kvm	0,11 %	0,21 %
Stor-Stockholm	62 164 kr/kvm	0,08 %	0,15 %
Stor-Göteborg	42 670 kr/kvm	0,11 %	0,23 %
Stor-Malmö	40 421 kr/kvm	0,12 %	0,24 %
Övriga regioner exkl. storstadsregionerna	35 521 kr/kvm	0,14 %	0,27 %

Anm.: Produktionspriset avser nybyggda ordinära flerbostadshus, brutto, år 2017. Kostnadsandelen är beräknad utifrån ett projekt om 2 500 kvm.
Källor: SCB och Boverket.

Kostnadsmässiga konsekvenser för aktörer på marknaden för småhus

Småhusmarknaden består av både privatpersoner som bygger bostäder för egen användning och av företag som bygger flera liknande småhus eller gruppbyggda småhus t.ex. radhusområden. Privatpersoner som är byggherrar är undantagna från skyldigheten att genomföra en klimatdeklaration. Professionella byggherrar omfattas dock av kravet. För dessa aktörer uppskattas tiden för att genomföra och upprätta en klimatdeklaration att uppgå till 48 timmar. Uppskattningen baseras på ett enskilt, serietillverkat småhus på 150 kvm. Eftersom kostnadsuppskattningen endast baseras på ett enskilt småhus bör den tolkas med försiktighet och går inte att generalisera till andra projekt. Den ger dock en fingervisning om vad kostnaden kan tänkas uppgå till för ett serietillverkat småhus.

I det här fallet är bearbetningen av datamaterialet och beräkningen av klimatpåverkan det som bedöms vara det mest tidskrävande arbetsmomentet. I tabell 2 nedan redovisas tidsåtgången för de olika delmomenten. Precis som i fallet med flerbostadshusen har tidsåtgången som krävs för att sammanställa resultaten av beräkningarna i en rapport loggats. I detta exempel finns även anledning att se på det arbetsmomentet något mer

restriktivt då det inte är ett krav eller en nödvändighet att sammanställa ett mer omfattande underlag för att kunna lämna in en klimatdeklaration till Boverket.

Tabell 2. Uppskattad tidsåtgång för att genomföra en klimatdeklaration för ett serietillverkat småhus

Arbetsmoment	Antal timmar
Inhämtning av data	5
Kommunikation med projektet	5
Bearbetning av data och beräkning av klimatpåverkan	28
Rapportsammanställning	10
Total arbetstid	**48**

Källa: Sweco.

Med ett konsultarvode om 1 000 kr per timme beräknas den totala kostnaden för att genomföra och upprätta en klimatdeklaration för ett serietillverkat småhus för modulerna A1–A5 uppgå till 48 000 kronor. I tabell 3 nedan visas kostnaden för att upprätta en klimatdeklaration som andel av total produktionskostnad för ett småhus på 150 kvm i olika delar av landet. I landet som helhet utgör kostnaden för att genomföra en klimatdeklaration till 0,94 procent av det totala produktionspriset. Kostnadsandelen är högst i de regioner som ligger utanför storstadsregionerna. För byggherrar och entreprenörer som bygger flera liknande småhus (t.ex. kataloghus) eller gruppbyggda småhus kan stora delar av klimatdeklarationen återanvändas. Därmed kommer större delen av kostnaden att kunna fördelas på en större volym av byggnader och kostnaden per deklaration kommer således att minska. Tidsåtkomst och kostnad för att upprätta klimatdeklarationer för serietillverkade småhus är sannolikt överskattade. Dessutom kan kostnaden för att upprätta klimatdeklarationer för småhus att minska över tid till följd av lärdomseffekter och ökad digitalisering av byggprocessen.

Tabell 3. Kostnaden för att genomföra en klimatdeklaration för ett småhus som andel av totalt produktionspris

	Produktionspris/kvm	Andel av produktionspris
Riket	34 081 kr/kvm	0,94 %
Stor-Stockholm	41 909 kr/kvm	0,76 %
Stor-Göteborg	35 817 kr/kvm	0,89 %
Stor-Malmö	32 678 kr/kvm	0,98 %
Övriga regioner exkl. storstadsregionerna	29 568 kr/kvm	1,08 %

Anm.: Produktionspriset avser nybyggda ordinära gruppbyggda småhus, brutto, år 2017. Kostnadsandelen är beräknad utifrån ett projekt om 150 kvm.
Källor: SCB och Sweco.

Kostnadsmässiga konsekvenser för aktörer på marknaden för lokaler

Kostnaderna för att genomföra och upprätta en klimatdeklaration för aktörer som är verksamma på marknaden för lokalbyggnation bedöms uppgå till samma nivå och intervall som kostnaderna för aktörerna på marknaden för flerbostadshus. Skillnaderna mellan ett flerbostadshus och en lokal t.ex. en kontorsbyggnad i samma storleksklass bedöms vara små.

Konsekvenser för små aktörer

Den svenska byggmarknaden har en oligopolliknande struktur där ett fåtal stora företag står för de största marknadsandelarna. Sett till företagsstorlek utgörs dock marknaden till största delen av företag som har färre än 20 anställda. Mognadsgraden inom branschen för att på ett effektivt sätt hantera administrationen kring klimatdeklarationen skiljer sig åt. De större företagen har generellt en högre mognadsgrad än de mindre. Kostnaden för att upprätta en klimatdeklaration blir på så vis relativt sett dyrare för mindre aktörer som har en lägre mognadsgrad. De större bolagen har även en möjlighet att sprida kostnaden över ett större antal byggnader. Kravet på att upprätta en klimatdeklaration kan därför påverka konkurrensen mellan små och medelstora samt stora företag negativt. Spridningen i kunskapsnivå och mognadsgrad i branschen innebär även att det kommer att krävas relativt sett större

informationsinsatser för att nå de mindre bolagen som har en lägre kunskapsnivå och mognadsgrad. Detta bör beaktas i genomförandet av informations- och vägledningsinsatser.

Utvidgning av marknaden för konsulter inom livscykelanalyser och beräkningsverktyg

Byggherrarna har möjligheten att antingen genomföra klimatdeklarationen själva eller att anlita en konsult för att genomföra beräkningarna. Kravet innebär därmed att efterfrågan på konsulter inom livscykelanalyser och beräkningar av klimatpåverkan kan komma att öka vilket är positivt för konsultmarknaden. Om efterfrågan på konsulter ökar snabbare än vad branschen hinner rekrytera finns dock en risk att byggprojekten förlängs vilket kan leda till att kostnaderna för att bygga ökar.

Ett ökat behov av digitala beräkningsverktyg och digitala lösningar som gör det möjligt att koppla t.ex. ekonomiska kalkylprogram till beräkningsverktyg för klimatpåverkan kommer att uppkomma. I dagsläget finns ett antal verktyg för att genomföra beräkningar av klimatpåverkan på marknaden. Det finns allt från enklare verktyg som är gratis för användaren till mer avancerade verktyg som kostar pengar. Det sker en snabb utveckling av den här typen av verktyg i dag och införandet av krav på klimatdeklaration skulle sannolikt innebära att utvecklingen kommer att gå ännu snabbare. Den digitala utvecklingen har en viktig roll att spela då den kommer att underlätta och effektivisera arbetet med att upprätta en klimatdeklaration.

Konsekvenser för arkitekter och arkitektur

Arkitekter bedöms påverkas marginellt av förslaget. I vilken utsträckning arkitekter kommer att påverkas kommer att bero på om byggherrarna ändrar sitt beteende eller arkitektens roll i byggprojektet. Eftersom arkitekterna arbetar med att gestalta byggnaderna är materialvalen av stor betydelse för det arkitektoniska uttrycket. Beaktandet av olika materials klimatpåverkan kommer potentiellt sett att bli allt viktigare över tid med ett införande av krav på klimatdeklaration, vilket påverkar arkitekternas möjligheter att

gestalta byggnaderna. Kravet på klimatdeklaration kan på sikt bidra till fler aktiva val för minskad klimatpåverkan i projekteringsskedet och leda till innovativa arkitektoniska lösningar. Detta innebär att arkitekturen indirekt kan komma att påverkas i en riktning där materialets klimatpåverkan, snarare än estetiska och stadsbyggnadsmässiga ideal, kan bli avgörande vid val av utformning av byggnader.

Boverket har framhållit att arkitekterna generellt sett har ett relativt litet inflytande över de materialval som omfattas av kravet på klimatdeklaration. Val av t.ex. stommaterial fattas ofta av antingen konstruktör eller beställare. Arkitekterna har däremot större inflytande över val som rör t.ex. fasaden. Det är dock inte säkert att arkitekterna har kunskap om olika materials för- och nackdelar ur ett klimatperspektiv. Potentiellt finns det alltså en kunskapsbrist även bland arkitekter likt den som observerats i branschen som helhet.

Storleken på arkitekternas inflytande över materialvalen är nära sammankopplad med vilken typ av projektstorlek och entreprenadform det rör sig om. I projekt där arkitekter är med och färdigställer projekteringen har de goda möjligheter att påverka materialvalen genomgående för projektet. Om det däremot handlar om en totalentreprenad är det vanligare att någon annan än arkitekterna färdigställer projekteringen, vilket minskar arkitekternas påverkansmöjligheter.

Konsekvenser för byggprodukttillverkare

Införandet av kravet på klimatdeklaration påverkar byggprodukttillverkarna indirekt. Byggherren är den aktör som har ansvaret för att genomföra klimatdeklarationen. Om byggherrens beteende förändras till följd av införandet av kravet på klimatdeklaration kommer det även att påverka byggprodukttillverkarna.

Kravet på att genomföra en klimatdeklaration innebär att byggherrens behov av information om byggprodukternas klimatpåverkan kommer att öka. Byggprodukttillverkarna kan behöva revidera sina arbetsprocesser för att kunna leverera den typ av produktinformation som efterfrågas. På så vis kan det informationsgap som identifierats mellan byggherre och byggprodukttillverkare minska.

Om byggherrarna ställer högre krav på materialens klimatpåverkan kan byggmaterialproducenterna även behöva ställa om sina produktionsmetoder så att de blir mer hållbara för att möta den förändrade efterfrågan. En sådan utveckling är positiv och bör främjas. Att ställa om både produktion och arbetssätt innebär initialt en kostnad för byggprodukttillverkarna. De tillverkare som är känsliga för förändringar i efterfrågan och som anpassar sig snabbt kommer inte att påverkas i lika stor utsträckning som tillverkare som anpassar sig långsammare. För dessa kan införandet av kravet på klimatdeklaration innebära att de förlorar marknadsandelar. Införandet av kravet innebär därmed att konkurrenssituationen på marknaden kommer att påverkas. Hur stora effekterna blir på marknaden för byggprodukttillverkare är svåra att bedöma och kommer att bero på i hur stor utsträckning som byggherrar efterfrågan produktinformation eller gör val och åtgärder som minskar klimatpåverkan till följd av kravet en klimatdeklaration.

Eftersom klimatdeklarationerna bara föreslås omfatta de inledande skedena av en byggnads livscykel kan det finnas en risk att suboptimeringar uppstår vilket kan komma att påverka byggmaterialproducenterna. Om suboptimeringar uppstår kan detta innebära att konkurrensen på marknaden för exempelvis byggprodukter snedvrids. Informationsinsatser och andra krav i byggprocessen minskar dock risken för suboptimeringar. Samtidigt ska klimatdeklarationen på sikt kunna utvecklas till att omfatta fler delar av byggnadens livscykel vilket kommer minska risken för snedvridning.

Konsekvenser för utländska aktörer

Byggregelverken är nationella, vilket i sig utgör en form av hinder för marknadsinträde för internationella aktörer. Kravet på att genomföra och upprätta en klimatdeklaration blir en del av det svenska regelverket och utgör inget ytterligare inträdeshinder för utländska aktörer. Boverket förvaltar en engelskspråkig webbplats som syftar till att underlätta för internationella aktörer att etablera sig på den svenska marknaden. Webbplatsen uppdateras löpande allteftersom förändringar sker i regelverken. Det finns ett generellt behov av mer omfattande informationsinsatser till dessa aktörer.

6.5 Konsekvenser för fastighetsägare och enskilda

Bedömning: Förslaget bedöms endast påverka fastighetsägare och enskilda marginellt. Det finns en risk att den byggkostnadsökning som kravet innebär kan leda till att priserna på fastigheter och bostäder ökar. Risken bedöms dock som liten. Förslaget skulle kunna ge konsumenter förutsättningar att fatta mer väl avvägda investeringsbeslut.

Skälen för bedömningen

Förslaget har ingen direkt påverkan på fastighetsägare eller enskilda individer. Eftersom införandet av kravet på klimatdeklaration ökar kostnaden för att bygga finns det en risk att även priset som konsumenterna möter på marknaden ökar. Ökningen i produktionskostnad utgör dock en så liten andel av den totala produktionskostnaden att det inte bör påverka vare sig byggtakt eller marknadspriser mer än marginellt. Kostnadsökningen för småhusen är högre än för flerbostadshusen varför en prisökning kan få större genomslag på småhusmarknaden.

Kravet kan komma att leda till att konsumenterna får ytterligare information om olika byggnaders klimatpåverkan, givet att marknadens aktörer använder klimatdeklarationen för att marknadsföra sig som klimatmässigt hållbara. Kravet skulle på så vis kunna leda till att konsumenterna kan fatta mer väl avvägda investeringsbeslut.

Konsekvenser för enskilda individer som byggherrar (egnahemsbyggare)

Kravet omfattar inte byggnader som byggs av enskilda individer. Enskilda individer som byggherrar kommer därför inte att påverkas av förslaget.

Då medvetenheten och intresset för klimat- och hållbarhetsfrågor stadigt ökar i samhället kan det finnas enskilda individer som är intresserade av att beräkna klimatpåverkan när de bygger. Förslaget hindrar inte enskilda individer att beräkna klimatpåverkan på samma villkor som föreslås här. Kostnaden för att upprätta en

klimatdeklaration för en privatperson beräknas uppgå till ungefär samma kostnad som för ett serietillverkat småhus som redovisats i avsnitt 6.4 ovan.

6.6 Konsekvenser för kommuner

Bedömning: Införandet av krav på klimatdeklaration kommer att påverka handläggningen i de kommunala byggnadsnämnderna. Byggherren måste ha visat att kravet på att upprätta en klimatdeklaration, om kravet är tillämpligt i det aktuella ärendet, är uppfyllt för att kommunen ska kunna bevilja ett slutbesked.

Om byggherren inte har upprättat en klimatdeklaration inför slutbesked får byggnadsnämnden utfärda interimistiskt slutbesked till dess att byggherren har upprättat deklarationen. En ökning av antalet interimistiska slutbesked kan innebära att kommunernas arbetsbelastning ökar.

Skälen för bedömningen

Förslaget om att införa ett krav på klimatdeklaration kommer att påverka den kommunala handläggningen under byggprocessen. För att erhålla slutbesked behöver byggherren uppfylla ett antal kriterier enligt PBL. Upprättande och inlämnande av en klimatdeklaration föreslås bli en förutsättning för att beviljas slutbesked. Förslaget innebär att kommunens byggnadsnämnd behöver få information om att en klimatdeklaration har upprättats och lämnats till Boverket för den byggnad som slutbesked ska lämnas, om kravet är tillämpligt i det aktuella ärendet. När byggherren har registrerat den genomförda klimatdeklarationen hos Boverket erhålls en kvittens, vilken lämnas till kommunens byggnadsnämnd som underlag inför beslut om slutbesked. Om byggherren inte har inlämnat klimatdeklarationen i samband med slutbesked kan kommunen lämna ett interimistiskt slutbesked till dess att deklarationen är inlämnad hos Boverket. Kontrollen av att byggherren har upprättat och lämnat in en klimatdeklaration bedöms vara av enklare karaktär jämfört med andra kontroller som genomförs vid slutbesked. Kontrollen kan underlättas genom att kommunen i ett tidigt skede, t.ex. i samband

med beslut om bygglov eller det tekniska samrådet inför startbesked, upplyser byggherren om dennes skyldighet att upprätta en klimatdeklaration.

Kostnadsmässiga konsekvenser för kommuner

Enligt Boverkets plan- och byggenkät utfärdades totalt 61 803 slutbesked och 8 509 interimistiska slutbesked under 2018. En ökning av interimistiska slutbesked innebär att antalet öppna ärenden hos kommunernas byggnadsnämnder kan komma att öka. Detta skulle i sin tur kunna påverka kommunernas handläggningstider då relativt sett mer arbetstid kommer att gå till handläggning av interimistiska och slutliga slutbesked i stället för handläggning av t.ex. bygglov. Konsekvenserna kan innebära ökade administrativa kostnader för kommunerna. Kommunen har möjlighet att ta ut en taxa för att tillhandahålla det interimistiska slutbeskedet i enlighet med 12 kap. 8 § 1 PBL. Denna möjlighet bedöms begränsa kommunens kostnadskonsekvenser vid ett ökat antal interimistiska slutbesked. Att tidigt informera byggherren om kravet på klimatdeklaration kan också minska behovet av interimistiska slutbesked.

6.7 Konsekvenser för statliga myndigheter

Bedömning: Boverket är den statliga myndighet som kommer att påverkas av införandet av krav på klimatdeklaration. Regeringen har gett Boverket i uppdrag att:

- Upprätta och förvalta ett klimatdeklarationsregister.
- Upprätta och förvalta en databas med klimatdata.
- Utveckla informations och vägledningsinsatser.

Vidare kommer Boverket att utöva tillsyn av deklarationerna.

Skälen för bedömningen

Den statliga myndighet som kommer att påverkas av införandet av krav på klimatdeklaration är Boverket. Regeringen har gett Boverket i uppdrag att utveckla ett register som kan användas när kravet om klimatdeklarationer för byggnader träder i kraft, att utveckla en

öppen databas med relevanta klimatdata som ska kunna användas för att beräkna klimatpåverkan av ny bebyggelse samt att utveckla informations- och vägledningsunderlag (Fi2019/02439/BB). Utöver detta kommer Boverket att utöva tillsyn av klimatdeklarationerna, vilket kan ske genom stickprovskontroller. Riksdagen har på förslag från regeringen har mot bakgrund av detta beslutat att Boverkets anslag ska öka med 10 miljoner kronor årligen 2020–2022 (prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:CU1, rskr. 2019/20:96).

6.8 Konsekvenser för domstolar

Bedömning: Domstolarna bedöms endast påverkas marginellt av förslaget. Det finns viss risk att domstolarna kan komma att behöva hantera mål om tillsynsmyndighetens beslut om omprövning av en klimatdeklaration och om sanktionsavgift. Risken för den typen av mål bedöms i nuläget vara begränsad.

Skälen för bedömningen

Domstolarna bedöms påverkas marginellt av förslaget. Om Boverket i sin tillsyn beräknar ett värde av klimatpåverkan som väsentligt avviker från det deklarerade värdet ska myndigheten ge byggherren tillfälle att inom en viss tid inkomma med en förklaring till avvikelsen. Inkommer inte byggherren med en skälig förklaring får Boverket ompröva klimatdeklarationen och registrera myndighetens beräknade värde av klimatpåverkan. Boverket föreslås få ta ut en sanktionsavgift om en klimatdeklaration har omprövats och det finns särskilda skäl. Beslut om omprövning och sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket kan öka domstolarnas arbetsbelastning.

Tillsynsmyndighetens möjlighet att ompröva och ta ut en sanktionsavgift bör användas restriktivt och enbart vid betydande avvikelser. Inledningsvis bör tillsynsmyndighetens roll dessutom vara att i första hand vägleda och informera för att främja en ändamålsenlig tillämpning av reglerna. Därför bedöms risken för mål beträffande Boverkets tillsyn av klimatdeklarationen vara begränsad.

6.9 Regleringen överensstämmer med skyldigheterna som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och internationella avtal

Bedömning: Förslaget om krav på klimatdeklaration är att betrakta som sådana tekniska föreskrifter som ska anmälas till Europeiska kommissionen enligt anmälningsdirektivet.

Bestämmelserna bedöms inte ha en sådan väsentlig inverkan på handeln mellan medlemmar i WTO att anmälningsskyldighet föreligger enligt TBT-avtalet.

Bestämmelserna bedöms innehålla krav på tjänsteutövare som tillfälligt tillhandahåller tjänster i Sverige och är därför anmälningspliktiga enligt tjänstedirektivet. Förslagen bedöms uppfylla direktivets krav på att vara icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga.

Skälen för bedömningen

Den internationella handeln med byggprodukter

Ett byggnadsverk utgörs av ett stort antal byggprodukter med olika förädlingsgrad och ursprung. Byggsektorn i Sverige använder i dag ungefär 50 000 enskilda byggprodukter. Under 2018 genomförde Industrifakta en analys av inhemsk produktion, import och export på den svenska byggmaterielmarknaden. Analysen omfattade 28 svenska byggmaterialbranscher och baseras på statistik från SCB och årsredovisningar.

Under 2017 uppgick den inhemska produktionen av byggmaterial till ett värde av ca 129 miljarder kronor. Totalt exporterades byggmaterial till ett värde av ca 79,7 miljarder kronor under 2017. Exporten till EU:s inre marknad uppgick till ett värde av ca 43,7 miljarder kronor (55 procent av total export) medan exporten till resterande världen omfattade ett värde på ca 36 miljarder kronor. De tre produktgrupper som har det största exportvärdet är sågade trävaror (26,8 miljarder kronor) där exporten främst sker till Storbritannien och Norge, fiberkablar, elektriska ledningar och elkablar (9,7 miljarder kronor) där exporten till största del sker

till Storbritannien, Norge och Danmark samt färg och lack (7,2 miljarder kronor) som främst exporteras till Norge och Danmark.

Importen av byggmaterial uppgick till ett värde på ca 76,4 miljarder kronor. Importen från EU:s inre marknad omfattade ett värde på ca 55 miljarder (72 procent av total import) medan importen från resterande världen uppgick till ett värde av ca 21,4 miljarder kronor. De tre produktgrupper som har det största importvärdena var belysningsarmaturer (ca 11,8 miljarder kronor) där den största importen sker från Kina, fiberkablar, elektriska ledningar och elkablar (11,2 miljarder kronor) där den största importen sker från Tyskland och Litauen samt dörrar och fönster av metall (6,2 miljarder kronor) som främst importeras från Tyskland.

Det är svårt att avgöra vilken effekt klimatdeklarationen kommer få på handeln av byggprodukter. Klimatdeklarationen ställer inga krav på särskilda produktval och omfattar inledningsvis inga gränsvärden för klimatpåverkan. Samtidigt är det inte möjligt att avgöra hur ett ökat genomförande av åtgärder som minskar klimatpåverkan, t.ex. vid produktval, får för effekt för olika produktgrupper. Flera av de största produktgrupperna för Sveriges export och import (t.ex. belysningsarmaturer, fiber- och elkablar) omfattas inte av de beräkningar som krävs för klimatdeklarationen. Sammantaget bedöms det som sannolikt att klimatdeklarationen enbart får en marginell effekt på handeln av byggprodukter särskilt i relation till andra faktorer såsom råvarupris och den globala efterfrågan på byggprodukter.

Nationella krav på information om byggprodukters klimatprestanda är inte tillåtna

Europaparlamentets och Rådets förordning (EU nr 305/2011) om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter (byggproduktförordningen) anger villkoren för att saluföra byggprodukter inom EU. Bestämmelserna i byggproduktförordningen innebär att man endast får ställa krav på information om produktegenskaper som har fastställts i harmoniserade standarder. Det är alltså inte möjligt att ställa krav på redovisning av byggprodukter som går utöver byggproduktförordningen och harmoniserade standarder. I dagsläget är det inte möjligt att ställa nationella krav på att en byggprodukt ska redovisa en tillgänglig

klimatprestanda. Ytterligare kravställning är att anse som handelshindrande främst då det anses hindra den fria rörligheten av CE-märkta byggprodukter.

Förslaget på lag om klimatdeklaration för byggnader innebär ingen reglering som explicit är tvingande vad gäller produktval. Vidare ställs inte krav på att använda produktspecifika data för byggprodukters klimatprestanda vid beräkning av klimatpåverkan. I stället får generiska värden för produktgrupper användas vid beräkning av klimatpåverkan.

Överenstämmelse med EU-lagstiftning och internationella avtal

Förslagen är att betrakta som tekniska föreskrifter…

En teknisk föreskrift definieras i anmälningsdirektivet som bl.a. tekniska specifikationer och andra krav eller föreskrifter för tjänster, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande. Införandet av lagen om klimatdeklaration för byggnader kommer innebära nya krav och administrativa bestämmelser vid uppförande av en byggnad. Förslaget är därför att betrakta som tekniska föreskrifter och bedöms vara anmälningspliktigt enligt anmälningsdirektivet.

…men bedöms inte ha en väsentlig inverkan på handeln

Införande av klimatdeklaration innebär att byggherren ska beräkna byggnadens klimatpåverkan under byggskedet. Syftet är att klimatdeklarationen ska öka medvetenheten och kunskap om klimatpåverkan för att kunna underbygga beslut om åtgärder för lägre klimatpåverkan. Förslaget innebär inga särskilda krav på produktval eller att något särskilt gränsvärde för klimatpåverkan ska uppfyllas. Det ställs inte heller krav på att produktspecifika data ska användas vid beräkning av klimatpåverkan. Vid beräkning av klimatpåverkan får generiska klimatdata användas och Boverket har fått i uppdrag att ta fram en databas med tillgängliga klimatdata för beräkning av klimatpåverkan.

Mot denna bakgrund bedöms kravet på klimatdeklaration inte göra det svårare att tillhandahålla exempelvis byggprodukter i

Sverige. Regleringen kan leda till att byggherrar gör produktval i syfte att minska klimatpåverkan eller ställer krav på att byggprodukter ska redovisa klimatprestanda vilket skulle kunna få en inverkan på handeln av byggprodukter. Klimatdeklarationen bedöms dock inte få någon väsentlig inverkan på handeln. Bestämmelserna bedöms inte ha en sådan väsentlig inverkan på handeln att anmälningsskyldighet föreligger enligt TBT-avtalet.

Förslagen innebär krav på tjänsteutövare som är tillfälligt i Sverige…

Införande av klimatdeklaration kommer innebära nya krav vid uppförande av byggnad och påverkar därmed byggnadstjänster. Bestämmelserna undantar inte byggherrar som är etablerade i andra EU-länder, som tillfälligt utför byggprojekt i Sverige, och bör därför anmälas enligt tjänstedirektivet.

…men bedöms vara icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga

Krav på utförande av en tjänst måste respektera principerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet enligt tjänstedirektivet.

Regleringen av klimatdeklaration ställer inga särskilda krav gällande byggherrens nationalitet eller var denne har sitt säte och bedöms därför vara icke-diskriminerande. Sveriges klimatmål innebär krav på en snabbare omställning i samhället mot låga utsläpp. Som framgår av avsnitt 3.1 står byggsektorn för en betydande del av samhällets klimatpåverkan och därför är en omställning mot ett mer hållbart byggande med minskad klimatpåverkan av vikt. För att uppnå detta krävs beteendeförändringar bland sektorns aktörer och fler åtgärder som minskar klimatpåverkan. Klimatdeklarationen syftar till att öka kunskap hos byggherrar för att skapa förutsättningar för att fler åtgärder genomförs som minskar klimatpåverkan vid uppförande av byggnad. Sammantaget bedöms kravet på klimatdeklaration uppfylla principerna om nödvändighet och proportionalitet enligt tjänstedirektivet.

6.10 Det finns behov av speciella informationsinsatser

Klimatdeklarationen kommer att innebära nya krav och beräkningar vid uppförande av byggnad och medföra en betydande omställning för byggsektorn. Kravet på klimatdeklaration kommer att omfatta en stor del av de nya byggnader som uppförs och beröra många olika aktörer inom byggsektorn. Vid införandet av kravet på klimatdeklaration behövs därför betydande informationsinsatser för att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig tillämpning av bestämmelserna. Detta är av särskild vikt för små och utländska aktörer. I juni 2019 fick Boverket i uppdrag att inleda ett förberedande arbete för att underlätta införandet av kravet på klimatdeklaration vid uppförande av byggnader. En del av detta uppdrag omfattar att utveckla informations- och vägledningsunderlag. Vidare har riksdagen på förslag av regeringen beslutat att Boverkets anslag ska öka med 10 miljoner kronor årligen 2020–2022 för att kravet på klimatdeklaration ska kunna införas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om klimatdeklaration för byggnader

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Lagens syfte är att minska klimatpåverkan vid uppförande av byggnader genom att synliggöra denna påverkan.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om lagens syfte. Övervägandena finns i avsnitt 4.1. Genom att synliggöra vilken klimatpåverkan uppförandet av en specifik byggnad beräknas ha förbättras möjligheterna att göra medvetna val som minskar klimatpåverkan. Samtidigt ger det lagstiftaren bättre förutsättningar för att på sikt ställa krav på byggnaders klimatpåverkan.

2 § Lagen ska tillämpas vid uppförande av nya byggnader om inte annat framgår av 5 och 6 §§.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 4.1. Lagen ska tillämpas vid uppförande av nya byggnader. Det innebär att lagen inte tillämpas vid flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats, ombyggnad, tillbyggnad eller vid ändring av en byggnad. Begreppen följer av definitionerna i 1 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900). I 5 och 6 §§ regleras vissa undantag från denna skyldighet.

Ord och uttryck

3 § I denna lag avses med

1. klimatpåverkan: utsläpp av växthusgaser,

2. växthusgaser: gaser som släpper igenom solens kortvågiga strålning och absorberar delar av jordens värmestrålning.

Paragrafen innehåller bestämmelser som definierar begreppen klimatpåverkan och växthusgaser. Övervägandena finns i avsnitt 4.1. Med klimatpåverkan avses utsläpp av växthusgaser och med växthusgaser avses gaser som släpper igenom solens kortvågiga strålning och absorberar delar av jordens värmestrålning.

Skyldighet att lämna in en klimatdeklaration

4 § Byggherren ansvarar för att en klimatdeklaration upprättas vid uppförande av ny byggnad. Deklarationen ska lämnas in till den myndighet som regeringen bestämmer.

Av 10 kap. 34 § 2 plan- och bygglagen (2010:900) framgår att byggnadsnämnden kan meddela ett slutbesked först efter att en klimatdeklaration har lämnats in enligt första stycket eller byggherren visat att en sådan skyldighet inte finns.

Paragrafens *första stycke* innehåller bestämmelser om vem som ansvarar för att en klimatdeklaration upprättas och om till vem deklarationen ska lämnas in. Övervägandena finns i avsnitt 4.1. Det är byggherren som har ansvar för att en klimatdeklaration blir gjord och inlämnad till den myndighet som regeringen bestämmer. Med byggherre avses den som definieras som byggherre enligt 1 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900).

Paragrafens *andra stycke* innehåller en upplysningsbestämmelse som hänvisar till plan- och bygglagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.1. En byggherre behöver ha färdigställt och lämnat in en klimatdeklaration eller visat att en sådan skyldighet inte finns innan ett slutbesked kan ges enligt plan- och bygglagen. Det finns möjlighet för byggnadsnämnden att meddela ett interimistiskt slutbesked enligt 10 kap. 36 § plan- och bygglagen. Ett sådant beslut skulle kunna bli aktuellt i fall där byggherren inte har hunnit lämna in en klimatdeklaration inför slutbeskedet.

Undantag från skyldigheten att lämna in en klimatdeklaration

5 § Följande typer av byggnader är undantagna från skyldigheten att upprätta och lämna in en klimatdeklaration:

1. tillfälliga byggnader som är avsedda att användas i högst två år,

2. byggnader som inte kräver bygglov enligt 9 kap. 6, 7 och 15 §§ plan- och bygglagen (2010:900),

3. industrianläggningar och verkstäder,

4. ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, och

5. byggnader som inte har större bruttoarea än 50,0 kvadratmeter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från skyldigheten att upprätta och lämna in en klimatdeklaration. Övervägandena finns i avsnitt 4.3. De byggnader som undantas är tillfälliga byggnader som är avsedda att användas i högst två år, byggnader som inte kräver bygglov enligt plan- och bygglagen, industrianläggningar och verkstäder, ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring samt byggnader som inte har större bruttoarea än 50,0 kvadratmeter. De byggnader som inte kräver bygglov och som är undantagna från bygglov framgår av 9 kap. 6 och 7 §§ plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Av 9 kap. 15 § PBL framgår vidare att bestämmelser om bygglov, rivningslov och marklov inte gäller åtgärder med byggnader eller andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Även sådana byggnader är således undantagna från skyldigheten att klimatdeklarera.

Av 9 kap. 8 § PBL framgår att krav på bygglov i vissa fall kan gälla trots de föreskrivna undantagen. Undantaget från kravet på att upprätta en klimatdeklaration ska dock gälla ändå för byggnader som enligt huvudregeln är undantagna från bygglov enligt PBL.

6 § En byggherre som är en fysisk person och som på annat sätt än i näringsverksamhet uppför en byggnad undantas från skyldigheten att upprätta och lämna in en klimatdeklaration.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om undantag från skyldigheten att klimatdeklarera. Övervägandena finns i avsnitt 4.3. Undantaget är tillämpligt på privatpersoner som t.ex. bygger ett eget boende och där byggandet inte sker i näringsverksamhet. Med

näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt.

Klimadeklarationens innehåll och omfattning

7 § I klimatdeklarationen ska det redovisas

1. *uppgifter om byggnaden som klimatdeklarationen gäller,*
2. *vilken fastighet som byggnaden tillhör,*
3. *byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress, och*
4. *uppgifter om klimatpåverkan från byggnaden.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som ska ingå i klimatdeklarationen. Övervägandena finns i avsnitt 4.2. Med uppgifter om byggnaden avses t.ex. area, användningsområde och vissa tekniska uppgifter som periodiskt underhåll. I deklarationen ska också finnas uppgifter om fastigheten, t.ex. fastighetsbeteckning eller adress, och uppgifter om byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress. Vidare ska uppgifter om klimatpåverkan från byggnaden redovisas i deklarationen.

8 § Klimatdeklarationen ska omfatta klimatpåverkan av

1. *råvaruförsörjning i produktskedet,*
2. *transport i produktskedet,*
3. *tillverkning i produktskedet,*
4. *transport i byggproduktionsskedet, och*
5. *bygg- och installationsprocessen i byggproduktionsskedet.*

Paragrafen innehåller en bestämmelse om vilka delar av en byggnads livscykel som klimatdeklarationen ska omfatta. Övervägandena finns i avsnitt 4.2. Klimatdeklarationen ska beräkna klimatpåverkan under de olika delar som ingår i byggskedet enligt den europeiska standarden EN 15978. Produktskedet (punkt 1–3) omfattar aktiviteter kopplade till produktion av byggprodukter och andra resurser som används från utvinning av råmaterial till transport, förädling och tillverkning. Byggproduktionsskedet (punkt 4 och 5) omfattar byggprodukters transport till byggplatsen och aktiviteter under färdigställandet av byggnaden.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om:

1. vilka ytterligare uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration,
2. vilka data som ska användas vid beräkning av klimatpåverkan,
3. vilka delar av byggnaden som klimatdeklarationen ska omfatta, och
4. undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning.

Paragrafen innehåller bestämmelser som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om klimatdeklarationens innehåll, vilka data som ska ligga till grund för beräkningen, vilka delar av byggnaden som omfattas och undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning. Övervägandena finns i avsnitt 4.2. Bemyndigandet ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att genom föreskrifter precisera innehållet i klimatdeklarationen. För att beräkningarna i deklarationen inte ska bli alltför komplexa kan det ibland behövas undantag, t.ex. för beräkningar av klimatpåverkan från emballage och annat avfall som uppstår på byggplatsen. Möjligheten att föreskriva undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning ska dock användas restriktivt.

Klimatdeklarationsregister

10 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska föra ett register över klimatdeklarationer som har lämnats in till myndigheten enligt 4 §.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att ett register över klimatdeklarationer ska föras av en myndighet. Övervägandena finns i avsnitt 4.4. Registret ska innehålla klimatdeklarationer. Det ska utgöra en kunskapsbas och underlätta tillsynen av att lagen efterlevs. Personuppgifter som ingår i registret får dock endast behandlas för de preciserade ändamål som anges i 11 §.

11 § Personuppgifter får behandlas i det register som förs enligt 10 § för tillhandahållande av information som behövs för
1. framtagande av statistik,
2. forskning,
3. uppföljning och utvärdering av klimatpåverkan i bebyggelsen,
4. tillsyn, och

5. annan allmän eller enskild verksamhet där information om byggnader och deras klimatpåverkan utgör underlag för bedömningar och beslut.

Paragrafen innehåller en bestämmelse som anger ändamålen för användningen av personuppgifter i registret. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

12 § Personuppgifter som behandlas för de ändamål som anges i 11 § får också behandlas för att fullgöra ett uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om hur personuppgifter får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 4.4. Bestämmelsen innebär att myndigheten får behandla personuppgifter i klimatdeklarationsregistret för att fullgöra ett uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

13 § Personuppgifter som behandlas enligt 11 § får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om hur personuppgifter får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 4.4. Bestämmelsen tydliggör att den s.k. finalitetsprincipen, dvs. att personuppgifter endast får behandlas för de ändamål som angavs när uppgifterna samlades in, gäller vid behandling av personuppgifter enligt lagen. Bestämmelsen i paragrafen har utformats i nära anslutning till artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen och bör tolkas på samma sätt. Det innebär bl.a. att behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 i förordningen inte ska anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Det innebär också att de omständigheter som anges i artikel 6.4 a–e i förordningen ska beaktas vid bedömningen om behandling för andra ändamål är förenlig med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in.

14 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. vilka uppgifter som får registreras i klimatdeklarationsregistret,

2. urval och bearbetningar av personuppgifter, och

3. elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om hur klimatdeklarationsregistret får användas och om elektroniskt utlämnande. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Tillsyn

15 § Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att de skyldigheter som följer av denna lag eller av föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen fullgörs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillsynen.

Paragrafens *första stycke* innehåller en bestämmelse om tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 4.5. Tillsyn enligt denna bestämmelse avser innehållet i de inlämnade klimatdeklarationerna och bedömning av beräkningar och metodval.

Paragrafens *andra stycke* innehåller ett bemyndigande som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om tillsynen. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

16 § För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har tillsynsmyndigheten rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar från byggherren som behövs för tillsynen.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tillsynsmyndighetens rätt till upplysningar och handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 4.5. För att kunna fullgöra sin uppgift som tillsynsmyndighet kan myndigheten t.ex. behöva få tillgång till byggnadshandlingar, beräkningsunderlag och andra handlingar som har legat till grund för klimatdeklarationen.

17 § Om tillsynsmyndigheten beräknar ett värde av klimatpåverkan som väsentligt avviker från det deklarerade värdet ska myndigheten ge byggherren tillfälle att inom en viss tid lämna en förklaring till avvikelsen.

Tillsynsmyndigheten får ompröva klimatdeklarationen och registrera det värde som myndigheten har beräknat om byggherren inte lämnat en skälig förklaring till avvikelsen.

Paragrafens *första stycke* innehåller en bestämmelse om när tillsynsmyndighetens beräknade klimatpåverkan avviker från byggherrens beräkningar i den inlämnade klimatdeklarationen. Övervägandena finns i avsnitt 4.5. I fall där tillsynsmyndigheten bedömer att byggnadens klimatpåverkan väsentligt avviker från de uppgifter som byggherren har lämnat ska byggherren ges tillfälle att inom en viss tid lämna en förklaring till avvikelsen.

Paragrafens *andra stycke* innehåller en bestämmelse om tillsynsmyndighetens möjlighet att ompröva klimatdeklarationen och registrera det värde som myndigheten har beräknat. Övervägandena finns i avsnitt 4.5. En omprövning kan bli aktuell i fall där byggherren inte har kunnat lämna en skälig förklaring till avvikelsen. En skälig förklaring skulle t.ex. kunna vara att byggherren fått oriktiga underlag från en leverantör och inte haft anledning att ifrågasätta dessa uppgifter. Möjligheten att ompröva bör användas restriktivt och endast i fråga om avvikelser som är betydande.

18 § Tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift om en klimatdeklaration har omprövats enligt 17 § och det finns särskilda skäl för att ta ut en sådan avgift.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgiften.

Paragrafens *första stycke* innehåller en bestämmelse om tillsynsmyndighetens möjlighet att ta ut en sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 4.5. Möjligheten att ta ut en sanktionsavgift bör användas restriktivt. Särskilda skäl kan t.ex. föreligga när en byggherre har lämnat felaktig information om vilket material som har använts eller vilka transporter som har varit aktuella.

Paragrafens *andra stycke* innehåller en bestämmelse om att regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgiften. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Överklagande

19 § Tillsynsmyndighetens beslut enligt 17 § andra stycket och 18 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Enligt paragrafens *första stycke* får endast tillsynsmyndighetens beslut om att ompröva och ta ut en sanktionsavgift överklagas.

Enligt paragrafens *andra stycke* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande- och tillämpningsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
2. Lagen tillämpas inte på byggnader för vilka ansökan om bygglov har kommit in före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 5. Lagen träder i kraft den 1 januari 2022. Lagen blir tillämplig i de fall där ansökan om bygglov för byggnaden har inkommit till kommunen den 1 januari 2022 eller senare.

7.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

10 kap.

34 § Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked godkänna att en eller flera åtgärder som avses i 3 § ska anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk, om

1. byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda,

2. byggherren har visat att denne har lämnat in en klimatdeklaration enligt lagen (XXXX:XX) om klimatdeklaration för byggnader eller visat att en sådan skyldighet inte finns, och

3. nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om slutbesked. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Punkten 2, som är ny, innebär att en byggherre som är skyldig att upprätta och lämna in en klimatdeklaration enligt lagen (XXXX:XX) om klimatdeklaration för byggnader måste ha visat att denne har lämnat in en sådan deklaration till den myndighet som regeringen bestämt för att byggnadsnämnden med ett slutbesked ska kunna godkänna att byggnaden får tas i bruk.

I lagen om klimatdeklaration för byggnader finns undantag från skyldigheten att klimatdeklarera för vissa typer av byggnader (5 §) och för privatpersoner som inte bygger i näringsverksamhet (6 §).

Kraven på byggherren att visa att något av undantagen är tillämpliga och att det därmed inte finns en skyldighet att lämna in en klimatdeklaration bör inte ställas för högt. I de flesta fall bör byggherrens uppgifter kunna godtas.

Det finns möjlighet för byggnadsnämnden att meddela ett interimistiskt slutbesked enligt 10 kap. 36 § plan- och bygglagen. Ett sådant beslut skulle kunna bli aktuellt i fall där byggherren inte har hunnit lämna in en klimatdeklaration inför slutbeskedet.

Punkten 3 motsvarar hittillsvarande punkten 2.

Departementsserien 2020

Kronologisk förteckning

1. Ett nytt brott om olovlig befattning med betalningsinstrument. Genomförande av non-cash-direktivet. Ju.
2. Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer. Ju.
3. Konkurrensverkets befogenheter. N.
4. Klimatdeklaration för byggnader. Fi.

Departementsserien 2020

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Klimatdeklaration för byggnader. [4]

IJustitiedepartementet

Ett nytt brott om olovlig befattning med betalningsinstrument. Genomförande av non-cash-direktivet. [1]

Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer. [2]

Näringsdepartementet

Konkurrensverkets befogenheter. [3]

Region Stockholm

Rotel VI – Miljö- och kollektivtrafikroteln

REMISS

2020-02-25 RS 2020-0173

Fastighets- och servicenämnden
Tillväxt- och regionplanenämnden

Ärende:

Remiss –Promemoria Klimatdeklaration för byggnader

Yttrande från berörd nämnd/styrelse senast: **2020-03-26**

Handläggare: **Joachim Höggren**

Yttranden skickas till regionledningskontorets registrator:

E-post: registrator.lsf@sll.se

Adress:
Regionledningskontoret
Registraturen
Box 22550
104 22 Stockholm

Internadress:
Regionledningskontoret, Registraturen, Lindhagensgatan 98, plan 6