

Lagrådsremiss

Klimatdeklaration för byggnader

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 10 december 2020

Per Bolund

Johan Ndure
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att en ny lag om klimatdeklaration för byggnader införs som innebär att byggherren ansvarar för att upprätta och ge in en klimatdeklaration till den ansvariga myndigheten när en ny byggnad uppförs.

Vidare föreslår regeringen en ändring i plan- och bygglagen (2010:900) som innebär att byggnadsnämnden får meddela slutbesked först när byggherren har visat att denne har gett in en klimatdeklaration enligt den föreslagna lagen om klimatdeklaration för byggnader eller gjort sannolikt att det inte finns någon skyldighet att ge in en sådan deklaration.

Den nya lagen och den relaterade lagändringen i plan- och bygglagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om klimatdeklaration för byggnader	5
2.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	8
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Ordningen för minskad klimatpåverkan från byggnader	9
4.1	Det klimatpolitiska ramverket	9
4.2	Flera styrmedel för minskad klimatpåverkan	10
4.3	Hänsyn till miljö och klimat vid planering	10
4.4	Samhällets kontroll vid byggande	11
4.5	Energideklarationssystemet	13
5	Utsläppen från byggnader behöver minska	14
5.1	Bygg- och fastighetssektorns klimatpåverkan är stor	14
5.2	En stor del av växthusgasutsläppen uppstår under byggskedet	14
5.3	Det saknas tillräckliga styrmedel för byggskedet	18
6	Klimatdeklaration för byggnader	21
6.1	Krav på klimatdeklaration när byggnader uppförs	21
6.2	Införandet av klimatdeklarationer skapar förutsättningar för att ställa krav på byggnaders klimatpåverkan	28
6.3	Klimatdeklarationens innehåll och omfattning	29
6.4	Undantag från kravet på klimatdeklaration	35
6.5	Klimatdeklarationsregister	39
6.6	Tillsyn, sanktionsavgift och överklagande	44
7	Förslagets förhållande till EU-rätt och internationella avtal	49
7.1	Anmälningsskyldighet	49
7.2	Anmälan av det aktuella förslaget	49
7.3	Förslagets förenlighet med EU-rätt och internationella avtal	50
8	Ikraftträdande- och tillämpningsbestämmelser	52
9	Konsekvenser	53
9.1	Konsekvenser av införandet av krav på klimatdeklaration	53
9.2	Alternativa lösningar och effekter utan reglering	54
9.3	Konsekvenser för samhällsekonomi och miljö	56
9.4	Konsekvenser för företag	63
9.5	Konsekvenser för fastighetsägare och enskilda	73
9.6	Konsekvenser för kommuner	74
9.7	Konsekvenser för statliga myndigheter	76

9.8	Konsekvenser för domstolar.....	77
9.9	Det finns behov av speciella informationsinsatser	77
10	Författningskommentar.....	78
10.1	Förslaget till lag om klimatdeklaration för byggnader	78
10.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	84
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Klimatdeklaration för byggnader.....	86
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	87
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	91

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om klimatdeklaration för byggnader,
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om klimatdeklaration för byggnader

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Lagens syfte är att minska klimatpåverkan när byggnader uppförs.

2 § Lagen ska tillämpas när nya byggnader uppförs om inte annat framgår av 5 eller 6 §.

Ord och uttryck

3 § I denna lag avses med

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

Skyldighet att ge in en klimatdeklaration

4 § Byggherren ansvarar för att en klimatdeklaration upprättas när en ny byggnad uppförs om inte något annat framgår av 5 eller 6 §. Byggherren ska ge in deklarationen till den myndighet som regeringen bestämmer (registreringsmyndigheten).

I 10 kap. 34 § 2 plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om att en byggnadsnämnd kan meddela ett slutbesked först efter att en klimatdeklaration har getts in eller byggherren gjort sannolikt att det inte finns någon skyldighet att ge in en klimatdeklaration.

Undantag från skyldigheten att ge in en klimatdeklaration

5 § Skyldigheten att upprätta och ge in en klimatdeklaration omfattar inte

1. byggnader med tidsbegränsade bygglov som är avsedda att användas i högst två år,
2. byggnader som inte kräver bygglov enligt 9 kap. 6, 7 eller 9 § plan- och bygglagen (2010:900),
3. byggnader för industri- eller verkstadsändamål,
4. ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring,
5. byggnader som inte har större bruttoarea än 100,0 kvadratmeter, och
6. byggnader som är avsedda för totalförsvaret och byggnader av betydelse för Sveriges säkerhet.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om undantag för byggherrar som uppför byggnader enligt första stycket 6.

6 § En byggherre som är en fysisk person och som på annat sätt än i näringsverksamhet uppför en byggnad, är inte skyldig att upprätta eller ge in en klimatdeklaration.

Klimatdeklarationens innehåll och omfattning

7 § Klimatdeklarationen ska innehålla uppgifter om

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

8 § Uppgifterna om klimatpåverkan från byggnaden ska omfatta

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 ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även meddela föreskrifter om

1. vilka data som ska användas för att beräkna klimatpåverkan,
2. vilka delar av byggnaden som klimatdeklarationen ska omfatta, och
3. undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning.

Klimatdeklarationsregister

10 § Registreringsmyndigheten ska föra ett register över klimatdeklarationer som har getts in till myndigheten enligt 4 §.

11 § Personuppgifter får behandlas i det register som förs enligt 10 § för att tillhandahålla information som behövs för

1. att ta fram statistik,
2. forskning,
3. att följa upp och utvärdera 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 lämna uppgifter 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 som uppgifterna samlades in för.

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 (tillsynsmyndigheten).

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 som behövs för tillsynen från byggherren.

17 § Om tillsynsmyndigheten beräknar ett värde av klimatpåverkan från byggnaden enligt 7 § 4 som väsentligt avviker från det deklarerade värdet ska myndigheten ge byggherren tillfälle att inom en viss tid lämna en förklaring till avvikelsen.

Tillsynsmyndigheten får registrera det värde som myndigheten har beräknat i stället för det deklarerade värdet, om byggherren inte lämnat en skälig förklaring till avvikelsen.

18 § Tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift om ett värde av klimatpåverkan har registrerats enligt 17 § och det finns särskilda skäl för att ta ut en sådan avgift.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgiften.

Överklagande

19 § Beslut enligt 17 § andra stycket och 18 § första stycket 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 till byggnadsnämnden före ikraftträdandet.

2.2 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 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, *och*

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

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 gett in en klimatdeklaration enligt lagen (XXXX:XX) om klimatdeklaration för byggnader eller gjort sannolikt att det inte finns någon skyldighet att ge in en klimatdeklaration, och

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

3 Ärendet och dess beredning

Den 10 februari 2020 remitterades promemorian Klimatdeklaration för byggnader (Ds 2020:4), som tagits fram i Finansdepartementet. I promemorian lämnas förslag på en ny lag om klimatdeklaration för byggnader och förslag på en ändring av plan- och bygglagen (2010:900). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2020/00475).

Förslag till ny lag om klimatdeklaration för byggnader har anmälts till Europeiska kommissionen 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) och enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden. Inga kommentarer eller synpunkter har inkommit under anmälningsförfarandet.

I denna lagrådsremiss behandlas promemorians lagförslag. I förslaget har endast vissa redaktionella ändringar gjorts i förhållande till det förslag som anmälde till kommissionen.

4 Ordningen för minskad klimatpåverkan från byggnader

4.1 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 §§ klimatlagen). 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.

4.2 Flera styrmedel för minskad klimatpåverkan

Det finns flera styrmedel som direkt eller indirekt påverkar utsläppen av växthusgas under en byggnads livscykel, se mer om en byggnads livscykel i avsnitt 5.2. De viktigaste ekonomiska styrmedlen är energi- och koldioxidskatterna samt EU:s handelssystem för utsläppsätter (EU ETS) som träffar flera delar av en byggnads livscykel, t.ex. tillverkningsprocessen av byggprodukter och energianvändning under användnings-skedet. 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 användnings-skedet. Styrmedel såsom deponiskatt och avfallsregelverket bidrar till att minska bygg- och rivningsavfall och i förlängningen minska klimatpåverkan.

4.3 Hänsyn till miljö och klimat vid planering

Miljöbalken 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 miljö-kvalitetsnormer ska följas och hur risker för klimatrelaterade skador vid exempelvis 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 bebyggandets 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 förslagets 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).

4.4 Samhällets kontroll vid byggande

Samhällets kontroll av vad som byggs sker bl.a. genom krav på bygglov. Det krävs vanligtvis bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar av byggnader (9 kap. 2 § PBL). Bygglov krävs även för vissa andra anläggningar än byggnader (6 kap. 1 § plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF). Med nybyggnad menas uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats. För komplementbyggnader till en- eller tvåbostadshus samt för ekonomi-byggnader finns det vissa undantag från lovplikten. Det finns även undantag för vissa mindre byggnader på allmän plats, för byggnader avsedda för totalförsvaret som är av hemlig natur och för fristående våderskydd för kollektivtrafiken. Kommunen kan också i vissa fall reglera minskad eller utökad bygglovsplikt i en detaljplan.

För att få påbörja en lovpliktig åtgärd krävs, förutom bygglov, att byggnadsnämnden har gett ett startbesked för åtgärden. Även för anmälningspliktiga åtgärder krävs startbesked innan de får påbörjas (10 kap. 3 § PBL). Byggnadsnämnden ska med ett startbesked bl.a. godkänna att en åtgärd kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och byggregelverket (10 kap. 23 § PBL). Det är dock ytterst byggherren som ansvarar för att de krav som samhället ställer uppfylls (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 även fastställa kontrollplanen, bestämma villkor för att åtgärderna ska få påbörjas, bestämma ungefärlig tidpunkt för utstakning och bestämma 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 elva 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

I 11 kap. PBL finns bestämmelser om tillsyn. 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 kopplad till prisbasbeloppet samt sanktionsarea. Sanktionsarean motsvarar brutto- eller öppensarea eller en kombination av dessa minskad med 15 kvadratmeter (1 kap. 7 § PBF). Exempelvis är byggsanktionsavgiften 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).

4.5 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. Undantagen 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 byggnads ägare 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 deklarerars senast två 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 deklarerationer. 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 förenade med vite för att de skyldigheter som följer av lagen ska fullgöras (25 §).

5 Utsläppen från byggnader behöver minska

5.1 Bygg- och fastighetssektorns klimatpåverkan är stor

Bygg- och fastighetssektorn står för en femtedel av 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, hädanefter 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 18 miljoner ton koldioxidequivaler under 2017 när utsläpp från importerade varor inkluderas. Sektorns inhemska utsläpp av växthusgaser (exkl. import) svarade för ca 12,2 miljoner ton koldioxidequivaler, vilket motsvarade 19 procent av Sveriges inhemska utsläpp av växthusgaser under 2017.

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 dock avtagit. Den långsiktiga utvecklingen har dominerats av minskade utsläpp från uppvärmning av byggnader. De minskade utsläppen beror främst på att oljeuppvärmningen av byggnader i princip helt har fasats ut till förmån för värmepumpar och fjärrvärme. Andelen fossila bränslen i fjärrvärmens har också successivt minskat. Denna utveckling är positiv och bör fortsatt främjas. Utsläppen från byggande och renovering har emellertid inte förändrats nämnvärt över tid. Byggverksamheter vid nyproduktion och rivning (inkl. import) står i dag för ca 50 procent av bygg- och fastighetssektorns klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv. Utsläppen från uppvärmning av byggnader står för ca 30 procent av sektorns klimatpåverkan och resterande uppstår vid övrig fastighetsförvaltning (renovering och ombyggnad).

5.2 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 SS-EN 15978:2011 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.

Produktskedet

Produktskedet omfattar produktion av de byggprodukter och andra resurser som används från utvinning av råmaterial till transport, förädling och tillverkning.

Byggproduktionsskedet

Byggproduktionsskedet omfattar byggprodukternas transport till byggplatsen och färdigställandet av byggnaden.

Användningsskedet

Användningsskedet omfattar användning, underhåll, reparationer och drift av byggnaden, t.ex. ingår energi- och vattenanvändning under drift.

Slutskedet

Slutskedet omfattar de processer som krävs för att riva och frakta bort byggnadsdelarna till återanvändning, återvinning eller deponering när byggnaden nått sin livslängd.

Informationsmoduler i byggnadens livscykel

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. Livscykelkedan och modulindelning för en byggnads livscykel enligt den europeiska standarden SS-EN 15978:2011

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 SS-EN 15978:2011 hänger dessutom nära ihop med standarden SS-EN 15804:2012+A2:2019 som på motsvarande sätt anger beräkningsregler, systemgränser och indikatorer för en byggprodukts miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv. Standarden SS-EN 15804:2012+A2:2019 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 klimatpåverkan 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. 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.

5.3 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 livscykel.

Genom att arbeta med gestaltningen av byggnader och livsmiljöer finns möjligheter att minska den negativa klimatpåverkan. Regeringen tydliggör i propositionen Politik för gestaltad livsmiljö att en gestaltungsprocess där ett miljömässigt perspektiv står i förgrunden kan ge betydande vinster i form av en effektiv energi- och resursanvändning, materialval som inte belastar naturmiljön och vardagsmiljöer fria från farliga kemiska ämnen (prop. 2017/18:110).

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 livscykelerspektiv. 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 av 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 SS-EN 15978:2011. 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 föreslås också från standarden SS-EN 15978:2011 gällande vilka aktiviteter inom modulerna som omfattas av klimatdeklarationen. Tanken är att den obligatoriska delen ska kunna byggas på framöver. De byggnadsdelars klimatpåverkan som föreslås redovisas är bärande konstruktionsdelar, klimatskärm och innerväggar. Såväl 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 viktmissig eller volymmässig andel av de byggdelar som ingår i beräkningen.

Klimatpåverkan beräknas som GWP_{GHG} i enheten kg koldioxid-ekvivalenter per m² (bruttoarea, BTA), vilket inkluderar den sammantagna effekten av utsläpp av växthusgaser. Även vissa uppgifter om byggnaden ska enligt förslaget 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 deklaraionsregister 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 förslag på klimatdeklaration

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

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 vill att hela livscykeln ska inkluderas. Det anförs att klimatdeklarationen kan ge en missvisande bild av en byggnads klimatpåverkan över hela dess livscykel och leda till felaktiga beslut och suboptimeringar samt snedvridda 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 från 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 föreslås i denna lagrådsremiss tar sin utgångspunkt i Boverkets förslag med vissa revideringar och kompletteringar.

6 Klimatdeklaration för byggnader

6.1 Krav på klimatdeklaration när byggnader uppförs

Regeringens förslag: När en ny byggnad uppförs ska en byggnads klimatpåverkan redovisas i en klimatdeklaration. En ny lag om klimatdeklarationer med syftet att minska klimatpåverkan vid uppförande av byggnader ska införas. Byggherren ska ansvara för att upprätta klimatdeklarationen för byggnaden och ge in den till den myndighet som regeringen bestämmer. Kommunens byggnadsnämnd ska som huvudregel kunna meddela slutbesked först efter att en klimatdeklaration har getts in till ansvarig myndighet.

Klimatpåverkan ska i lagen definieras som utsläpp och upptag av växthusgaser. Växthusgaser ska i lagen definieras som gaser som släpper igenom solens kortvågiga strålning och absorberar delar av jordens värmestrålning.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Lagens syfte och definitionen av klimatpåverkan har förtydligats i regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller generellt positiva till förslaget om införande av krav på klimatdeklaration vid uppförande av en ny byggnad.

Sveriges Allmännyttan och *HSB Riksförbund*, hädanefter HSB, tillstyrker förslaget och menar att klimatdeklarationen bidrar till en kunskaps- och medvetenhetsuppbyggnad och skapar förutsättningar för nödvändig beteendeförändring och framtida minimikrav ur ett livscykelperspektiv.

Riksbyggen anser att det behövs styrmedel som kompletterar de frivilliga åtaganden som byggsektorn i Sverige åtagit sig, såsom Färdplaner inom Fossilfritt Sverige, för att nå det nationella klimatmålet och menar att klimatdeklarationer för byggnader är ett bra första steg.

Flera byggaktörer såsom *Skanska Sverige AB*, *Peab AB*, *Akademiska Hus AB* och *Wallenstam AB* tillstyrker och är positiva till förslaget.

Stockholms kommun är positiv till förslaget men understryker att klimatdeklarationerna inte får bli en flaskhals i byggnadsprocessen och således orsaka onödiga förseningar. *Malmö* och *Laholm kommuner* ställer sig bakom ändringen i plan- och bygglagen och Laholm kommun bedömer att det inte medför någon ytterligare arbetsbelastning för kommunen.

Samtliga regioner och länsstyrelserna tillstyrker eller är positiva till förslagen i promemorian.

Kemikalieinspektionen, *Naturvårdsverket* och *Statens energimyndighet* tillstyrker förslaget och menar att det är ett konstruktivt och konkret sätt att lyfta kunskapen i branschen och ett viktigt steg i arbetet med att ställa om byggbranschen mot minskad klimatpåverkan.

Konkurrensverket konstaterar att det har skett en utveckling på området för livscykelanalyser och att allt fler byggföretag efterfrågar information

för att göra klimatanalyser vid bostadsbyggande. Myndigheten är i grunden positiv till förslaget och bedömer att ett reglerat krav på klimatdeklarationer utvecklar kunskapsläget inom sektorn och kan leda till beteendeförändringar samtidigt som det ökar transparensen på marknaden vilket underlättar för byggsektorns aktörer.

Boverket är positivt till att krav på att klimatdeklarera byggnader införs och instämmer i att detta kan bidra till att minska klimatpåverkan i bygg- och fastighetssektorn.

Samtliga remissinstanser är positiva eller har inga invändningar mot förslaget att byggherren ska ansvara för, upprätta och lämna in klimatdeklarationen.

Installatörsföretagen, Samhällsbyggarna och *Tyréns* är positiva till förslaget att införa krav på klimatdeklaration men ser risker att styrmedlet inte leder till tillräckliga drivkrafter för att ställa om byggbranschen mot klimatneutralitet i tillräckligt snabb takt.

Flera instanser avstyrker dock förslaget eller är i huvudsak negativa till promemorians förslag. *Fastighetsägarna Sverige*, hädanefter *Fastighetsägarna*, och *Bostadsrätterna* avstyrker förslaget att införa en ny lag om klimatdeklaration för byggnader och anser att deklARATIONERNAS syfte att öka medvetenheten och kunskap är otillräckligt för att motivera lagkrav i jämförelse med andra deklARATIONER vars syfte är att påvisa uppfyllande av krav eller informera konsumenter och investerare.

Byggherrarna Sverige AB, hädanefter *Byggherrarna*, avstyrker förslaget att byggnadsnämnden kan lämna slutbesked först när byggherren uppvisat intyg om att klimatdeklaration inlämnats till tillsynsmyndigheten.

Sveriges Kommuner och Regioner, hädanefter *SKR*, *Bodens*, *Lindesbergs* och *Växjö kommuner* avstyrker eller är tveksamma till förslaget om ändring av plan- och bygglagen och att byggnadsnämnden ska få meddela slutbesked först efter att klimatdeklaration har lämnats in. Förslaget bedöms enligt remissinstanserna kunna leda till ökade administrativa uppgifter för kommuner och byggherrar, ökade antal interimistiska slutbesked samt längre och svårare handläggning av ärenden. *SKR* menar att förslaget förlänger och försvarar handläggning på grund av uppgifter som inte har med byggnadsnämndens uppgifter att göra då nämnden inte gör någon kvalitetsgranskning. Vidare bedöms inlämnandet av klimatdeklarationen vid slutbesked vara alltför sent i byggprocessen för att kunna leda till faktiska klimatförbättringar. *SKR* föreslår i stället att byggherren ska rapportera in uppgifter om den kommande byggnaden till deklARATIONENS registret inför startbesked för att i ett senare skede komplettera deklARATIONEN med en beräkning av klimatpåverkan. Då bygglov gäller i fem år kan tillsynsmyndigheten använda denna tidpunkt för tillsyn av att de klimatdeklARATIONER som inte lämnats in vid färdigställandet av byggnaden kommer in. Därmed begränsas kommunens roll i systemet.

Vissa instanser redovisar synpunkter på tillämpningen av lagförslaget. Bland annat föreslår *HSB* och *Malmö kommun* att kravet kompletteras med ett krav på en initial klimatdeklaration, senast vid bygglov för att öka möjligheten att klimatdeklarationen utgör underlag vid material- och teknikval i projekteringskedet.

Falu kommun ifrågasätter även den lagtekniska utformningen av förslaget.

Innovationsföretagen, Tyréns, White Arkitekter och WSP menar att kravet på klimatdeklaration även bör tillämpas vid ombyggnad då betydande klimatpåverkan bedöms uppstå vid renovering och hyresgästanpassningar.

Skälen för regeringens förslag

Klimatpåverkan vid uppförande av byggnader behöver synliggöras

Byggandet står för en femtededel 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. Utförande av klimatberäkningar (t.ex. livscykelanalyser) ökar visserligen bland byggaktörer men bedöms ändå genomföras i begränsad omfattning då 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. Regeringen bedömer att det finns 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. Också i gestaltningen ges möjligheter att styra klimatpåverkan. Genom kompetens inom arkitektur, form och design under hela byggprocessen kan innovativa processer, kreativa materialval och platsanpassade lösningar utvecklas som svarar mot klimatkrav. Det krävs kunskap om hur olika val och beslut i byggprocessen påverkar klimatavtrycket och även 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 minska en byggnads klimatpåverkan. Genomförandet av klimatberäkningar och synliggörandet av beräkningarnas resultat i en deklaration bedöms öka byggaktörers kunskap om den klimatpåverkan som uppstår vid byggande och förbättrar möjligheterna för byggherren att göra medvetna val som minskar klimatpåverkan. Med klimatpåverkan avses utsläpp och upptag av växthusgaser, där upptag avser t.ex. kolinlagring i träbaserade byggmaterial. Med växthusgaser avses gaser som släpper igenom solens kortvågiga strålning och absorberar delar av jordens värmestrålning. Det som avses är alltså sådana växthusgaser som identifierats enligt Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar och därtill tillhörande beslut. Dessa omfattas också av det EU-regelverk som Sverige lyder under som utgör grunden för Sveriges klimatmål och som bl.a. framgår av bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 av den 21 maj 2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information på nationell nivå och unionsnivå som är relevant för klimatförändringen.

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. Flera remissinstanser, som *Sveriges Allmännyttta, HSB, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Statens energimyndigheten, Boverket* och *Konkurrensverket*, delar denna bedömning. 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 byggsplatsen. På så sätt ökar förutsättningarna för beteendeförändringar och för att åtgärder som minskar klimatpåverkan genomförs i större utsträckning än i dag. I motsats till vad *Fastighetsägarna* och *Bostadsrätterna* anfört, bedömer regeringen att det finns motiv till att införa lagkrav på att upprätta och ge in en klimatdeklaration vid uppförande av en ny byggnad. För att bygg- och fastighetssektorn i större omfattning ska bidra till klimatomställningen behöver fler aktörer genomföra beteendeförändringar och i större omfattning genomföra fler val av produkter och lösningar med mindre klimatpåverkan. Vidare skapar det förutsättningar för mer utvecklade livscykelanalyser och klimatberäkningar bland byggherrar. I likhet med vad *Konkurrensverket* anfört bedömer regeringen att ett reglerat krav på klimatdeklarationer kan leda till ökad transparens på marknaden och bättre tillgång till information om klimatpåverkan inom sektorn, vilket kan underlätta för byggsektorns aktörer och på sikt för konsumenter vid val av bostäder och fastigheter. I motsats till vad *Falu kommun* har anfört bedömer regeringen att det är viktigt att kravet på byggherren att ge in en klimatdeklaration kommer till tydligt uttryck i lagen, särskilt med beaktande av att tillsynen av att klimatdeklarationer ges in kommer att vara beroende av att deklarationen blir en förutsättning för att få slutbesked, se avsnitt 6.6.

Det finns i dag flera frivilliga miljöcertifierings- eller miljömärknings-system för byggnader på den svenska marknaden. Några av dessa har utvecklat kriterier som berör växthusgasutsläpp vid uppförande av en byggnad. Vissa byggaktörer genomför därför klimatberäkningar och enklare eller begränsade livscykelanalyser vid bostadsbyggande. Samtidigt ökar intresset för grön finansiering inom bygg- och fastighetssektorn, vilket ökar behovet av kunskap och transparent underlag om byggnaders klimatpåverkan. Regeringen anser att 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. I likhet med vad *Riksbyggen* anför bör branschens frivilliga åtaganden och initiativ kompletteras med ett nytt styrmedel om klimatdeklaration. Med ett obligatoriskt system för klimatdeklarationer uppmuntras och understöds branschens drivkrafter att minska klimatpåverkan för att uppnå ett mer hållbart och miljöanpassat byggande. Dessutom skapas förutsättningar för mer utvecklade livscykelanalyser av byggherrar och byggaktörer. Regeringen bedömer, till skillnad från *Installatörsföretagen, Samhällsbyggarna* och *Tyréns*, att förslaget kommer leda till tillräckliga driftkrafter för åtgärder som minskar klimatpåverkan.

Krav på klimatdeklaration bör gälla när en ny byggnad uppförs

Kravet på klimatdeklaration bör tillämpas enbart när en ny byggnad uppförs och inte vid ombyggnad, tillbyggnad, ändring eller flyttning av en befintlig byggnad. Med tanke på att klimatdeklarationen är ett nytt styrmedel bedömer regeringen att det är lämpligt att den inledningsvis inte omfattar alla typer av byggåtgärder. I nuläget bedömer regeringen därför att kravet enbart bör tillämpas när en ny byggnad uppförs.

Det bör påpekas, i likhet med vad *Innovationsföretagen*, Tyréns m.fl. lyfter, 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. I nuläget bedöms emellertid genomförande av klimatdeklaration för dessa typer av byggåtgärder vara komplexa och kräva betydande kunskap hos genomföraren. 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 bör upprätta och ge in en 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, samt enligt föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen (10 kap. 5 §). Byggherren bör därför ansvara för att upprätta klimatdeklarationen och ge in deklarationen till den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen har övervägt om fastighetsägaren bör vara ansvarig för att ge 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. Regeringen bedömer det därför lämpligt och ändamålsenligt att byggherren ansvarar för att upprätta och ge in klimatdeklarationen till ansvarig myndighet. Inga instanser har avstyrkt att byggherren bör ansvara för upprättande av klimatdeklarationen.

Klimatdeklaration bör bli 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 när en ny byggnad uppförs. Under själva uppförandet görs även överväganden och val som påverkar byggnadens klimatpåverkan. Det är följaktligen i processen från planering och projektering till och med att byggnaden står klar som beräkningar 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. Regeringen bedömer att slutbeskedet därför är en lämplig tidpunkt för att, som senast, ge in klimatdeklarationen till ansvarig myndighet. Detta bedöms kunna underlätta tillsynen av att en deklARATION HAR UPPRÄTTATS.

Klimatdeklarationen bör upprättas inför slutbesked

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. Deklarationen bör dock i möjligaste mån spegla den slutligt uppförda byggnaden. Det är viktigt att tillsynsmyndighetens information och vägledning tydligt upplyser byggherrarna om skyldigheten att upprätta en klimatdeklARATION och när i tid deklARATIONEN bör ges in 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 ett 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 ingiven till ansvarig myndighet kan kommunen meddela slutbesked. Utgångspunkten är att handläggningstiden för ett interimistiskt beslut bör vara relativt kort. Långa handläggningstider riskerar att orsaka problem för byggherren då denne inte kan ta byggnaden i bruk innan slutbesked. Regeringen instämmer i *Stockholms kommuns* påpekande att klimatdeklARATIONEN inte bör orsaka onödiga förseningar och avser därför att noga följa handläggningstidernas längd.

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 åtgärder för att minska klimatpåverkan under byggprocessen. Genom att koppla deklARATIONSTIDPUNKTEN till slutbeskedet stimuleras ett tidigt och mer systematiskt arbete med att upprätta klimatdeklarationen under byggprocessen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Byggherrarna*, *SKR* och *Bodens kommun*, invänder mot att klimatdeklarationen ska ges in vid slutbesked. *SKR* föreslår i stället att byggherren rapporterar den kommande byggnaden i deklARATIONsregistret vid starbesked och kompletterar den slutliga klimatdeklarationen i ett senare skede. Regeringen bedömer inte att en sådan utformning är lämplig. BygglöVETS GILTIGHETSTID på fem år bedöms vara en alltför lång tid för att kunna genomföra en effektiv tillsyn av klimatdeklarationen, då risken är stor att byggherren inte kommer att kunna komplettera denna i ett så pass sent skede. Detta skulle troligen också påverka klimatdeklarationens kvalitet negativt. DeklARATIONsregistret riskerar också att innehålla ett stort antal byggnader med osäker status vilket försvårar tillsynen. Vidare finns det risk för att byggherren uppfattar systemet som krångligt vilket kan påverka tillämpningen negativt. Sammantaget bedöms *SKR*:s föreslagna utformning innebära betydande osäkerhet kring tillämpningen av kravet och kvaliteten på klimatdeklarationerna samtidigt som det försvårar tillsynen av systemet.

I likhet med vad *SKR* anfört bedömer regeringen att förslaget kan påverka den kommunala handläggningen av slutbesked då kommunen behöver kontrollera att byggherren har gett in en klimatdeklaration till ansvarig myndighet. Jämfört med andra kontroller som genomförs vid slutbesked bedöms kontrollen av att ansvarig byggherre har upprättat och gett in en klimatdeklaration dock vara av enklare karaktär. Kommunen ska dessutom enbart kontrollera att klimatdeklarationen har getts in till ansvarig myndighet och ska inte invänta tillsynsmyndighetens kvalitetskontroll av deklARATIONen.

SKR, *Bodens*, *Lindesbergs* och *Växjö kommuner* poängterar att inlämningstidpunkten vid slutbesked riskerar att öka kommunens administration och kostnader då fler interimistiska slutbesked bedöms behöva meddelas. Antalet interimistiska slutbesked kan komma att öka vilket kan innebära administrativa kostnader för kommunen. Det är dock svårt att bedöma hur många interimistiska slutbesked som kan komma att aktualiseras av kravet på klimatdeklaration i sig. Tidiga informationsinsatser för byggherrar kan dock minska risken för kommunen att behöva lämna interimistiskt slutbesked. Samtidigt har kommunen möjlighet att ta ut en taxa för att tillhandahålla det interimistiska slutbeskedet. I likhet med vad *Malmö* och *Laholm kommuner* anfört bedömer regeringen inte att förslaget medför någon ytterligare betydande arbetsbelastning för kommunen. Vissa instanser, såsom *HSB* och *Malmö kommun*, föreslår att förslaget bör kompletteras med krav på redovisning av en initial klimatkalkyl i ett tidigt skede. Regeringen bedömer att krav på en tidig klimatkalkyl riskerar att innebära ett mer administrativt betungande och svårare regelsystem för byggherren att tillämpa vilket inte bedöms lämpligt i detta skede då redan införandet av klimatdeklarationen innebär nya krav.

En ny lag om klimatdeklaration för byggnader bör införas

Kravet på klimatdeklaration bör införas genom en ny lag om klimatdeklaration för 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 bedömer regeringen det därför vara lämpligt att placera bestämmelserna om klimatdeklaration i en ny lag.

6.2 Införandet av klimatdeklarationer skapar förutsättningar för att ställa krav på byggnaders klimatpåverkan

Regeringens bedömning: Införandet av krav på att upprätta och ge in klimatdeklarationer bör skapa förutsättningar för att stödja aktörer inom byggsektorn att genomföra åtgärder som minskar klimatpåverkan. Klimatdeklarationer bör på sikt kunna användas till att ställa minimikrav vid byggande ur ett livscykelperspektiv.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva eller redovisar inga synpunkter på bedömningen att klimatdeklarationen på sikt ska kunna utvecklas.

Huvuddelen av de instanser som har synpunkter på bedömningen menar att klimatdeklarationen framöver bör utvecklas till att omfatta fler delar av livscykeln och fler delar av byggnaden. Till exempel anser *SKR* och *Konkurrensverket* att klimatdeklarationssystemet bör utvecklas stegvis för att möjliggöra lärande och uppbyggnad av data samt undvika orimliga kostnadsökningar för byggandet. Flera instanser, bl.a. *Konkurrensverket*, *Byggherrarna* och *SKR* anser att det är angeläget att hela livscykeln på sikt omfattas för att minska risken för suboptimeringar. Flera instanser, såsom *Sandvikens kommun*, *Statens energimyndighet* och *Sveriges Allmännyttan* påpekar också att det är angeläget att deklarationen på sikt kompletteras med gränsvärden för att få större effekt.

Fastighetsägarna delar inte bedömningen och menar att det finns risk för ryckighet och otydlighet med ett stegvist införande av klimatdeklarationer och anser att införandet i stället bör invänta att det kompletteras med fler moduler av byggnadens livscykel, gränsvärden för klimatpåverkan, ett ökat fokus på tidiga klimatkalkyler och eventuellt att fler byggnadsdelar omfattas.

Skälen för regeringens bedömning: Att införa krav på klimatdeklaration är ett led i styrningen mot minskad klimatpåverkan från byggnader ur ett livscykelperspektiv. Klimatdeklarationen avser att stödja aktörer inom byggsektorn att genomföra åtgärder som minskar klimatpåverkan och öka kunskapen om beräkning av klimatpåverkan vid byggande. Regeringen anser, i likhet med *SKR, Konkurrensverket* m.fl., att klimatdeklarationen ger lagstiftaren bättre förutsättningar att på sikt kunna ställa minimikrav vid byggande utifrån ett livscykelperspektiv.

I nuläget bedömer regeringen att det inte är rimligt eller lämpligt att införa krav på en fullständig livscykelanalys eller att ställa minimikrav utifrån ett livscykelperspektiv, då detta i dag bedöms vara en alltför komplex uppgift och hög tröskel för stora delar av sektorn. För att möjliggöra detta krävs bl.a. att sektorns kunskap och erfarenheter av klimatberäkningar vid byggande ökar och att tillgången till data förbättras. Det är därför av vikt att byggherrar och byggaktörer snarast börjar tillämpa klimatberäkningar i större utsträckning för att öka kunskapsuppbyggnaden inom sektorn. Samtidigt är det angeläget att åtgärder för att minska sektorns klimatpåverkan genomförs redan nu för att bidra till klimatomställningen och uppfyllandet av Sveriges klimatmål. Den föreslagna utformningen av krav på klimatdeklaration bedömer regeringen, till skillnad från vad t.ex. *Fastighetsägarna* anför, främjar denna utveckling. Regeringen bedömer inte att det finns risk för ryckighet eller otydlighet.

För att skapa förutsättningar för gränsvärden behöver klimatdeklarationen utvecklas samtidigt som ytterligare analyser och utvärderingar kan behöva genomföras. Regeringen har gett Boverket i uppdrag att ta fram en tydlig plan för den fortsatta utvecklingen av klimatdeklarationen för att ge branschen långsiktiga spelregler och planeringsförutsättningar (Fi2020/00941). En tydlig plan kan motverka att branschen uppfattar den fortsatta utvecklingen som ryckig och otydlig. Boverkets förslag på plan rapporterades till Finansdepartementet i juni 2020 och bereds inom Regeringskansliet (Fi2020/02715). Den klimatdeklaration som föreslås i denna lagrådsremiss bedöms bidra till ett ökat lärande och utveckling inom området och ger förutsättningar för sektorn att anpassa sig för att kunna hantera en eventuell ökad styrning av byggnaders klimatpåverkan.

6.3 Klimatdeklarationens innehåll och omfattning

<p>Regeringens förslag: Klimatdeklarationen ska innehålla uppgifter om byggnaden, vilken fastighet som byggnaden tillhör, byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress och klimatpåverkan från byggnaden.</p>
--

Uppgifterna om klimatpåverkan från byggnaden ska omfatta råvaruförsörjning i produktskedet, transport i produktskedet, tillverkning i produktskedet, transport i byggproduktionsskedet, och bygg- och installationsprocessen i byggproduktionsskedet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration och föreskrifter om vilka data som ska användas för att beräkna klimatpåverkan, vilka delar av byggnaden som klimatdeklarationen ska omfatta och undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot att deklarationen omfattar klimatpåverkan av råvaruförsörjning i produktskedet, transport i produktskedet, tillverkning i produktskedet, transport i byggproduktionsskedet, och bygg- och installationsprocessen i byggproduktionsskedet. Till exempel anser *HSB*, *Sveriges Allmännyttan*, *Byggherrarna* och *Saint-Gobain Sweden AB* att det inledningsvis är rimligt att avgränsa deklarationen till byggskedet. *Konkurrensverket* menar att det finns motiv för att inledningsvis endast inkludera klimatpåverkan i produkt- och byggproduktionsskedet. Myndigheten bedömer att en komplett livscykelanalys i dag kan vara komplex för många aktörer att göra då det saknas lättillgängliga data, kunskap och resurser för att göra adekvata beräkningar. Sveriges Allmännyttan och *Byggföretagen* poängterar vikten av att begränsa arbetet med deklarationen så det inte påverkar byggkostnader och därmed hyresnivånökad samt tidsåtgång för aktörerna inom byggprocessen. Flera positiva instanser, såsom *SKR*, *Konkurrensverket* och *Naturvårdsverket* påpekar dock att det på sikt bör krävas att fler skeden av byggnadens livscykel ska beräknas i deklarationen.

Flera remissinstanser, t.ex. *Fastighetsägarna*, *Sweco*, *Svensk Betong*, och *Swedisol*, avstyrker förslaget och menar att klimatpåverkan under byggnadens hela livscykel behöver ingå. En klimatdeklaration som enbart fokuserar på klimatpåverkan under byggskedet bedöms leda till suboptimeringar och därmed negativa effekter på klimatet, att vissa byggmaterial missgynnas och snedvrider konkurrensen samt att andra funktioner och tekniska krav på byggnaden nedprioriteras. *Sweco* och *Smart Build Environment* lyfter möjligheten att initialt använda schabloner vid beräkning av övriga delar av livscykeln, utöver byggskedet, för att fullständiga livscykelanalyser ska kunna genomföras utan att vara alltför komplexa eller särskilt fördyrande.

Skälen för regeringens förslag

Arbetet med klimatdeklarationen 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 utsläppen av växthusgaser 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. Klimatdeklarationens slutliga utformning bör i möjligaste mån spegla den slutligt uppförda byggnaden.

Vilka uppgifter ska klimatdeklarationen innehålla?

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

Vilka delar av en byggnads livscykel ska ingå?

Regeringen föreslår att klimatdeklarationen initialt bör omfatta klimatpåverkan under byggskedet enligt europeiska standarden SS-EN 15978:2011, vilket inkluderar:

- råvaruförsörjning i produktskedet (modul A1),
- transport i produktskedet (modul A2),
- tillverkning i produktskedet (modul A3),
- transport i byggproduktionsskedet (modul A4), och
- 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, inklusive återbrukat byggmaterial, dels använda det valda materialet på ett resurseffektivt sätt. En ökad kunskap om klimatpåverkan under byggskedet främjar fortsatt utveckling av byggmaterial med mindre klimatpåverkan och ökat återbruk av byggmaterial.

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 livscykelns än aktiviteter i produktskedet (modul A1–A3). För vissa byggnadsprojekt kan dock transporter leda till betydande klimatpåverkan. Genom att inkludera transporter till en 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 installationskedet.

Klimatdeklarationen omfattar inte en komplett livscykelanalys för byggnaden enligt standarden SS-EN 15978:2011. Flera remissinstanser, bl.a. *Fastighetsägarna*, *Svensk betong* och *Swedisol*, anser att den bör göra det. Genomförandet av en komplett livscykelanalys för en byggnad bedöms vara en komplex och resurskrävande uppgift för många aktörer inom bygg- och fastighetssektorn. En komplett livscykelanalys omfattar exempelvis beräkningar baserade på scenarier för livslängder och utsläpp, vilket kräver stor kunskap och tillgång till transparenta data. I dag utförs därför sällan kompletta livscykelanalyser bl.a. på grund av brist på drivkrafter, data, kompetens m.m. *Sweco* och *Smart Build Environment* menar att schabloner initialt skulle kunna användas vid beräkning av drift- och användningsskedet och slutskedet för att en fullständig livscykelanalys inte ska bli alltför komplex eller särskilt dyr. En sådan utformning bedöms ändå kräva en viss kunskapsnivå hos genomföraren för att förstå hur schabloner och antaganden påverkar beräkningen. Vidare bedöms tillgängligheten av vedertagna schabloner behöva öka, även om vissa beräkningsverktyg i dag erbjuder schabloner, för att även mindre aktörer ska kunna använda dessa.

Regeringen anser, i likhet med *Sveriges Allmännyttan* och *Byggföretagen*, att 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 byggnaden 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, i vissa fall kostnadsfritt. I motsats till vad bl.a. Sveriges Allmännyttan anför, bedömer regeringen det därför inte vara nödvändigt att staten upprättar ett öppet tillgängligt beräkningsverktyg för genomförande av klimatdeklarationen. Dessutom kan införandet av krav på klimatdeklaration främja en fortsatt utveckling av beräkningsverktyg på marknaden. Samtidigt har *Boverket* fått i uppdrag att ta fram en öppen databas för att tillgängliggöra klimatdata och förenkla genomförandet av deklarationen. Mot denna bakgrund bedömer regeringen det sammantaget vara lämpligt att klimatdeklarationen inledningsvis enbart omfattar byggskedet.

Flera remissinstanser, bl.a. Svensk betong och Sweco, påpekar att ett alltför stort fokus på klimatpåverkan under byggskedet kan leda till suboptimeringar och 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. Regeringen bedömer i likhet med bl.a. *Konkurrensverket*, *HSB*, Sveriges Allmännyttan och Byggherrarna att klimatdeklarationen bör begränsas till byggskedet.

Även om kraven på att upprätta en klimatdeklaration inledningsvis begränsas till byggskedet hindrar detta inte byggherren att genomföra en fullständig livscykelanalys. I takt med att kunskapsnivån ökar inom sektorn kan aktörer på grund av klimatdeklarationen bli inspirerade 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. I takt med att kunskap och erfarenheter erhålls inom sektorn vid tillämpningen av klimatdeklarationen kan styrmedlet i framtiden utvecklas till att omfatta fler delar av byggnadens livscykel.

Vilken typ av data 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 och premieras i styrningen så att klimatdeklarationen i så hög grad som möjligt speglar byggnadens faktiska klimatpåverkan. Regeringen menar därför att produktspecifika data i huvudsak bör användas om byggherren har tillgång till detta.

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. Regeringen menar att det över tid bör 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 finns behov av att precisera och förtydliga tillämpningen av bestämmelserna, vilka till stor del bedöms vara av teknisk karaktär. Samtidigt kan det behövas en viss flexibilitet i klimatdeklarationens utformning. Ytterligare bestämmelser om klimatdeklarationens innehåll bör därför regleras i förordning eller i myndighetsföreskrifter mot bakgrund av behovet av förtydliganden och 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 ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration och föreskrifter om 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.

Föreskriftsrätten ger möjlighet att precisera eller meddela undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning. Under exempelvis byggproduktionsskedet uppstår utsläpp eller upptag av växthusgaser i samband med olika typer av aktiviteter med varierande grad av påverkan, allt från uppvärmning av byggbodan till hantering av olika typer av byggavfall och spill. Att inkludera klimatpåverkan från samtliga aktiviteter i klimatdeklarationen kan göra genomförandet alltför komplext och resurskrävande. För att beräkningarna i deklarationen inte ska bli alltför komplexa kan det således behövas begränsningar och undantag, t.ex. för beräkningar av klimatpåverkan från emballage och annat avfall som uppstår på byggeplatsen eller av upptag av växthusgaser för träbaserade byggprodukter. I vilka fall det lämpligen bör föreskrivas undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning måste motiveras från fall till fall efter en avvägning mellan syftet med deklarationen och skälen som talar för ett undantag.

6.4 Undantag från kravet på klimatdeklaration

Regeringens förslag: Skyldigheten att upprätta och ge in en klimatdeklaration ska inte omfatta

1. byggnader med tidsbegränsade bygglov som är avsedda att användas i högst två år,
2. byggnader som inte kräver bygglov enligt 9 kap. 6, 7 eller 9 § plan- och bygglagen,
3. byggnader för industri- eller verkstadsändamål,
4. ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring,
5. byggnader som inte har större bruttoarea än 100,0 kvadratmeter bruttoarea, och
6. byggnader som är avsedda för totalförsvaret och byggnader av betydelse för Sveriges säkerhet.

Regeringen ska få meddela ytterligare föreskrifter om undantag för byggherrar som uppför byggnader som är avsedda för totalförsvaret eller av betydelse för Sveriges säkerhet.

En byggherre som är en fysisk person och som på annat sätt än i näringsverksamhet uppför en byggnad ska inte vara skyldig att upprätta eller ge in en klimatdeklaration.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Promemorians förslag omfattar emellertid byggnader som inte har en större bruttoarea än 50 kvadratmeter. Regeringens förslag omfattar, till skillnad från promemorians förslag, även sådana byggnader för totalförvarsändamål som inte är av hemlig natur och byggnader av betydelse för Sveriges säkerhet. I regeringens förslag finns också, till skillnad från i promemorians förslag, ett bemyndigande som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om ytterligare undantag för byggherrar som uppför byggnader som är avsedda för totalförsvaret eller av betydelse för Sveriges säkerhet.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna redovisar inga synpunkter på de undantag från kravet på klimatdeklaration som föreslås i promemorian. *Trä- och möbelföretagen*, *Riksbyggen*, *Naturvårdsverket*, *Wallenstam*, *Länsstyrelsen i Jönköping län* och *Byggmaterialindustrierna* tillstyrker förslaget till undantag. Vissa instanser, som *Jernkontoret*, *Stålbyggnadsinstitutet* och *Teknikföretagen*, tillstyrker särskilt undantaget för industrianläggningar och instämmer i promemorians bedömning att dessa utformas efter specifika förutsättningar baserat på den produktionsprocess som ska inhysas. Kraven på byggmaterial och konstruktion kan bli ytterst specifika och gör att jämförelser blir svåra och att generiska värden inte blir rättvisande. *Länsstyrelsen i Blekinge*, *Arvidsjaur* och *Göteborgs kommuner* tillstyrker särskilt undantaget för privatpersoner.

Vissa remissinstanser, såsom *JM*, *Tyréns* och *WSP*, menar att tillfälliga byggnader inte bör undantas, då huvuddelen av deras klimatpåverkan bedöms uppstå under byggskedet samtidigt som stora delar av beräkningarna bedöms kunna appliceras på flera liknande tillfälliga byggnader, vilket begränsar kostnaden.

Flera remissinstanser, t.ex. *SKR*, *Innovationsföretagen*, och *Swedish Green Building Council*, anser att industrianläggningar och verkstäder inte

bör undantas då dessa står för en betydande klimatpåverkan. *Sweco* påpekar också att industrialanläggningar projekteras på liknande sätt som andra typer av byggnader efter deras verksamhet, men menar samtidigt att specialfall av industrialanläggningar kan undantas.

Ett antal instanser anser att undantaget för mindre byggnader bör sättas högre än 50 kvadratmeter för att deklarationen inte ska leda till orimliga kostnader för små projekt. Arvidsjauras kommun menar att gränsdragningen bör höjas till 100 kvadratmeter. *SKR* konstaterar att kravet kan komma att omfatta exempelvis en fristående tvättstuga och bedömer att kostnaden för att upprätta en klimatdeklaration för en sådan byggnad troligen är högre än promemorians beräkningsexempel. För att undvika att kraven blir oproportionerliga för mindre byggnader föreslår *SKR*, *Bodens kommun* och *Byggherrarna* att gränsdragningen höjs till 1 000 kvadratmeter. *Plåt & Ventföretagen* föreslår en mjuk övergång från en initial gräns på 3 000 kvadratmeter som successivt minskas.

Försvarsmakten och *Fortifikationsverket* bedömer att klimatdeklarationen riskerar att röja uppgifter om konstruktion och användningsområde för byggnader som är avsedda för totalförsvaret men som inte är av hemlig natur, t.ex. vaktbyggnader och förstärkta byggnader, vilket kan medföra en förhöjd säkerhetsrisk. Det bedöms heller inte vara lämpligt att föra register över uppgifter om dessa byggnader. *Försvarsmakten* och *Fortifikationsverket* föreslår därför att undantagsbestämmelsen görs bredare.

WSP ifrågasätter att privatpersoner undantas och *Saint-Gobain Sweden AB* anser att krav bör ställas på småhustillverkare att leverera en klimatdeklaration även om byggherren är en privatperson.

Skälen för regeringens förslag

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 på grund av deklarationens syfte och rådande förutsättningar för aktörer att leva upp till skyldigheten att klimatdeklarera.

Då upprättande av klimatdeklaration föreslås bli 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 bör därför undantas från kravet på klimatdeklaration.

I promemorian föreslås att undantaget enligt 9 kap. 15 § plan- och bygglagen, som avser byggnader eller andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur, bör tillämpas för lagen om klimatdeklaration för byggnader. *Fortifikationsverket* och *Försvarsmakten* uppmärksammar att klimatdeklarationen kan riskera att röja uppgifter om konstruktion och användningsområde för byggnader som är avsedda för totalförsvaret men som inte är av hemlig natur, t.ex. vaktbyggnader och förstärkta byggnader. Myndigheterna föreslår att ett bredare undantag för byggnader för försvarsändamål införs. Regeringen bedömer att det är lämpligt att även byggnader för totalförsvarsändamål som inte är av hemlig natur undantas från kravet på klimatdeklaration.

Därför föreslås ett utvidgat undantag för byggnader som är avsedda för totalförsvaret. Vidare bedömer regeringen att det lämpligt att även byggnader som är av betydelse för Sveriges säkerhet, men inte används av totalförsvaret, undantas från kravet på klimatdeklaration. Regeringen bör ges rätt att meddela ytterligare föreskrifter om undantag för byggherrar som uppför byggnader som är avsedda för totalförsvaret eller av betydelse för Sveriges säkerhet.

Byggnader för industri- eller verkstadsändamål föreslås undantas från kravet på klimatdeklaration, vilket flera instanser, bl.a. *SKR* och *Innovationsföretagen*, har invänt mot. 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, beroende på den verksamhet som byggnaden ska inhysa. Detta försvårar jämförelse och tillsyn av industribyggnader samt försvårar möjligheten till någorlunda rättvisande klimatberäkningar baserade på generiska värden. Som flera instanser påpekar, står industribyggnader och verkstäder för betydande klimatpåverkan under byggskedet. Samtidigt kan det finnas motiv till att vissa typer av enklare och mer jämförbara industribyggnader, såsom lagerbyggnader, ska kunna omfattas av klimatdeklarationen. Detta bör dock föregås av en djupare analys av olika typer av industribyggnader. I avvaktan på en sådan analys bedömer regeringen det lämpligt att byggnader för industri- eller verkstadsändamål undantas från kravet på klimatdeklaration.

Regeringen bedömer att ekonomibygnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring bör undantas från kravet på klimatdeklaration. Med ekonomibygnader avses endast sådana byggnader som är omedelbart avsedda för de aktuella näringarna (se prop 1947:131). Vidare föreslås att byggnader med tidsbegränsade bygglov som är avsedda att användas högst två år och mindre byggnader undantas från kravet på klimatdeklaration. Vissa instanser, t.ex. *JM* och *Tyréns*, påpekar att större delen av klimatpåverkan från tillfälliga byggnader uppstår under byggskedet samtidigt som beräkningar bör kunna appliceras på flera liknande tillfälliga byggnader och menar att dessa byggnader därför inte bör undantas. Byggnader med tidsbegränsade bygglov 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 byggnader med tidsbegränsade bygglov som planeras att användas mindre än två år. Liknande undantag för tillfälliga byggnader finns i förordningen om energideklaration för byggnader.

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. I promemorian föreslås att gränsdragningen för mindre byggnader bör vara 50,0 kvadratmeter. Vissa remissinstanser, bl.a. *SKR*, *Byggherrarna* och *Arvidsjaurs kommun*, har redovisat invändningar mot gränsdragningen och menar att den bör utökas för att inte orsaka oproportionerliga kostnader för mindre byggnader. Det är svårt att bedöma kostnaderna för

att upprätta en klimatdeklaration då kostnaden till stor del påverkas av hur indatan är strukturerad, vilket Boverket har påvisat (se avsnitt 9.4). Regeringen menar att det kan vara lämpligt att inledningsvis utöka gränsdragningen gentemot förslaget i promemorian för att undanta vissa byggnader, såsom tvättstugor, gemensamhetslokaler och miljöhus i bostadsområden. Samtidigt bör gränsen inte vara för hög så alltför många byggnader undantas och styrmedlets effekt begränsas för mycket. En lämplig gränsdragning för mindre byggnader bedöms vara 100,0 kvadratmeter med beaktande av klimatdeklarationens ändamål och att införandet ska få effekt på klimatpåverkan i bygg- och fastighetssektorn.

Privatpersoner som uppför en byggnad bör undantas från kravet på klimatdeklaration

Regeringen bedömer att hus som uppförs av privatpersoner, exempelvis i syfte att själva bo i husen (permanent eller fritidshus), inte bör omfattas av kravet på att upprätta en klimatdeklaration. Kravet på att upprätta en klimatdeklaration bedöms dock 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 per hus skulle bli högre för privatpersoner än för dem som uppför byggnader i näringsverksamhet. Om krav på klimatdeklaration ska ställas också på byggherrar som är privatpersoner bör det finnas skäl som kan väga upp den insats som det skulle kräva av den enskilde.

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. Det gör det motiverat att rikta krav på klimatdeklaration mot professionella byggherrar. Dessa fördelar för klimatet gör sig emellertid 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 bedömer regeringen att det saknas tillräckligt starka skäl som kan väga upp den betungande insats det skulle kräva av en privatperson att ge in en klimatdeklaration. Därför 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. Regeringen menar dock att 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.

Några remissinstanser, bl.a. *WSP*, ifrågasätter undantaget för privatpersoner och anser att krav på klimatdeklaration bör ställas på småhus-tillverkaren även om byggherren är en privatperson. En sådan utformning kan övervägas men skulle innebära att kravet på klimatdeklaration skulle

riktas mot entreprenören i vissa situationer men inte i andra. Att i vissa fall rikta kravet mot byggentreprenören bedöms inte vara lämpligt och skapar svårigheter att koppla deklarationen till förfarandet i PBL. Regeringens förslag kan däremot uppmuntra att småhustillverkare upprättar klimatdeklaration för nyckelfärdiga byggnader för att användas för marknadsföring och därmed påverka byggherrens val av hus. 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 i framtiden kan förutsättningarna för att begränsa undantagen öka.

6.5 Klimatdeklarationsregister

Regeringens förslag: Registreringsmyndigheten ska föra ett register över klimatdeklarationer som har getts in till myndigheten. Personuppgifter i registret ska få behandlas för att tillhandahålla uppgifter som behövs för att ta fram statistik, forskning, att följa upp och utvärdera 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 ska också få behandlas för att lämna uppgifter i enlighet med lag eller förordning.

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

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

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens men har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: Större delen av remissinstanserna tillstyrker eller redovisar inga synpunkter på promemorians förslag om klimatdeklarationsregister.

Flera remissinstanser för fram synpunkter på deklarationsregistrets tillgänglighet. *Naturvårdsverket* anför att uppgifter som samlas in via klimatdeklarationerna utgör en värdefull resurs för att främja datadriven innovation och därför i den mån det är möjligt bör tillgängliggöras som öppna data. *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Länsstyrelsen i Örebro län* och *Uppsala kommun* önskar att resultat och sammanställningar av utsläppssiffror tillgängliggörs öppet och sökbart för att kunna följa utvecklingen mot minskad klimatpåverkan. *Svenska Kyl & Värmepumpföreningen* menar att registret bör möjliggöra direktåtkomst då det är av vikt för att uppmuntra byggherrar att minska sina växthusgasutsläpp.

Skanska Sverige och *Svensk Betong* menar att deklarationsregistret inte bör möjliggöra direktåtkomst för annan än deklarationsägaren eller vara offentligt tillgängligt då det riskerar att felaktiga tolkningar och jämförelser av byggnader genomförs utan tillräcklig kunskap och underlag.

Vidare poängterar Svensk Betong vikten av att kvaliteten på indata och hur data och resultat kan tolkas tydligt framgår av klimatdeklarationen. *Byggföretagen* lyfter att om registret görs tillgängligt för allmänheten är det viktigt med kvalitetskontroll av klimatdeklarationerna.

Skälen för regeringens förslag

Klimatdeklarationen bör ges in till ansvarig myndighet och samlas i ett klimatdeklarationsregister

För att främja en effektiv och ändamålsenlig tillsyn av klimatdeklarationen bör deklarerationer samlas i ett register. Registret är ett redskap för att tillsynsmyndigheten ska kunna utföra tillsyn och kontroll av de klimatdeklarerationer som upprättas, varför den myndigheten bör ansvara för registret. Den information som ett klimatdeklarationsregister kommer att innehålla är också värdefull i uppföljning och utveckling av klimatdeklarationen som styrmedel.

Personuppgiftsbehandlingen

Klimatdeklarerationer 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 ansvarig myndighet ska vara laglig enligt dataskyddsförordningen måste den ha stöd i minst en av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6.1. En av punkterna anger att behandling är tillåten om den 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). Regeringens avsikt är att Boverket ska vara skyldigt att ta emot klimatdeklarerationer och föra ett register över deklarerationerna. Boverket ska 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 klimatdeklaration för byggnader. Den samlade information som registret kommer att innehålla är ett värdefullt underlag i flera avseenden. Dels kommer registret innehålla 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 klimat-

deklarationer. Regeringen bedömer att skälen för att införa ett klimatdeklarationsregister väger tyngre än de eventuella intrång i den personliga integriteten som förslagen innebär för enskilda.

Dataskyddsförordningen förutsätter att det finns en personuppgifts-ansvarig för den personuppgiftsbehandling som utförs, men förordningen kräver inte att det ska finnas bestämmelser om vem som är personuppgifts-ansvarig (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 får uppgifterna i registret 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). Regeringen bedömer det 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 användningskedet, 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.

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 jämförelser 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 ges 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 särskilt 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 föreslår regeringen att uppgifterna i registret bör få behandlas för tillhandahållande 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 bör få 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 bör 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. Tydlighetskäl 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 uppräkningsavsnittet av tillåtna ändamål en sådan ändamålsbegränsning som avses i artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

Regeringen bör ges föreskriftsrätt

Det system med klimatdeklarerationer 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 6.2 kan systemet med klimatdeklarerationer 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.

Det finns inget behov av direktåtkomst till deklarationsregistret

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. berörda myndigheter hämta nödvändig information för sin tillsyn. När det gäller energideklarerationer ansågs det finnas ett behov av direktåtkomst i vissa fall, t.ex. myndigheter och oberoende experter med uppgift att upprätta energideklarerationer (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 klimatdeklarerationer vid uppförande av byggnader. Det kommer att krävas en period av lärande och metodutveckling innan deklarerationerna t.ex. kan jämföras med varandra på ett rättvisande sätt. I motsats till *Svenska Kyl & Värmepumpföreningen*, men i likhet med vad *Skanska* och *Svensk Betong* anför bedömer regeringen att det inte är lämpligt att införa möjlighet till direktåtkomst till registret i detta skede. Om myndigheten bedömer att det

är lämpligt kommer det däremot att vara möjligt att lämna ut uppgifter ur registret elektroniskt. På sikt kan det finnas anledning att öppet tillgängliggöra information från registret för att främja innovation och möjliggöra regional uppföljning, som t.ex. *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län* efterfrågar.

6.6 Tillsyn, sanktionsavgift och överklagande

Regeringens förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över de skyldigheter som följer av lagen och tillhörande föreskrifter och har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen från byggherren. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om tillsyn.

Om tillsynsmyndigheten beräknar ett värde av klimatpåverkan som väsentligt avviker från den ingivna deklARATIONEN ska myndigheten ge byggherren tillfälle att lämna en förklaring till avvikelserna. Tillsynsmyndigheten ska få besluta att registrera det värde som myndigheten har beräknat om byggherren inte lämnat en skälig förklaring till avvikelserna. Om det finns särskilda skäl ska tillsynsmyndigheten få ta ut en sanktionsavgift. Regeringen ska få meddela föreskrifter om sanktionsavgiften.

Tillsynsmyndighetens beslut om att registrera ett nytt klimatpåverkansvärde och sanktionsavgift ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt den föreslagna lagen ska inte få överklagas. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Regeringens bedömning: Det behövs ingen ytterligare tillsyn av att klimatdeklARATIONER upprättas och getts in till den myndighet regeringen bestämmer utöver den kontroll som kommunens byggnadsnämnd genomför i samband med slutbeskedet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens men har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna är positiva eller redovisar inga synpunkter på promemorians förslag om tillsyn och sanktionsavgift. *Statens energimyndighet* ser positivt på att tillsynsmyndigheten har mandat att ta ut en sanktionsavgift, men framhåller att byggherrar, som har ett informationsunderläge, inte bör drabbas för hårt. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* poängterar vikten av fungerande samverkan mellan kommun och myndighet då kommunens byggnadsnämnd utfärdar slutbesked men Boverket är tillsynsmyndighet för deklARATIONENS kvalitet. *Sveriges Allmännyttan* och *Statens energimyndighet* poängterar vikten av att tillsynsmyndigheten använder en metod som är vedertagen, kvalitetssäkrad och transparent vid kontroll av inlämnade deklARATIONER.

Fastighetsägarna avstyrker förslaget om sanktionsavgift eftersom organisationen inte anser att det står i proportion till klimatdeklARATIONENS syfte. *JM* anser med anledning av komplexiteten att genomföra en klimatdeklARATION att det är oskäligt med en sanktionsavgift och föreslår i stället en tillsynsavgift för granskningen av deklARATIONEN.

Bostadsrätterna uppmärksammar en problematik som kan uppstå vid nyproduktion av bostadsrätter mellan en byggande bostadsrättsförening, där styrelsen utses av entreprenören, och en medlemsvald styrelse som övertar ansvaret vid färdigställandet för byggnaden. I denna situation är byggherren och fastighetsägaren samma juridiska person. Ett vanligt problem kan vara att den byggande styrelsen inte överlämnar samtliga underlag till den medlemsvalda styrelsen och som därmed saknar underlag vid tillsyn. Om tillsyn riktas mot den medlemsvalda styrelsen kan denne potentiellt sakna underlag för att verifiera uppgifterna i klimatdeklarationen.

Boverket anser att förslaget kan innebära svårigheter att knyta inlämnad klimatdeklaration till rätt byggnad eftersom fastighetsregistret kan sakna uppgift om den specifika byggnaden innan slutbesked har meddelats av kommunen. Identifikation av byggnaden kommer då behöva ske med mindre exakta uppgifter vilket gör att registret riskerar att inte bli så välfungerande som vore önskvärt.

Boverket avstyrker bestämmelserna om möjlighet för omprövning av klimatdeklaration och ifrågasätter den lagtekniska utformningen av förslaget. Enligt *Boverket* kommer det att vara oklart för byggherren om och när ett omprövningsärende kommer inledas av tillsynsmyndigheten, vilket kan leda till osäkerhet och ökade kostnader för byggherren. Myndigheten bedömer vidare att förvaltningsdomstolarna påverkas då dessa vid omprövning behöver ta ställning till om *Boverkets* klimatdeklaration anses vara bättre utförd än den inlämnade, vilket bedöms bli detaljerat, svårbedömt och dyrt att utreda. Myndigheten bedömer också att förslaget kan få negativa konsekvenser för konkurrensen. Omprövningsbestämmelsen kan även minska incitamenten för byggherren att göra en bra klimatdeklaration då den kan rättas av myndigheten vid eventuell omprövning.

Boverket föreslår en alternativ lösning där myndigheten i stället ges möjlighet att ogiltigförklara ett beräknat värde i kombination med en möjlighet att förelägga byggherren att göra en ny deklaration. *Boverket* menar att en domstolsprövning av om det funnits skäl att ogiltigförklara en klimatdeklaration är mindre komplicerad och att en sådan prövning också är mindre osäker för byggherren. Myndigheten efterfrågar även förtydliganden kring när tillsyn av en inlämnad klimatdeklaration senast bör genomföras.

Falu kommun önskar förtydliganden kring ansvarsfördelningen mellan kommunens byggnadsnämnd och tillsynsmyndigheten.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Byggherren måste visa att en klimatdeklaration har getts in till ansvarig myndighet 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 gett in en klimatdeklaration till ansvarig myndighet eller gjort sannolikt att en sådan skyldighet inte finns. Kontroll

av att byggherren har upprättat och gett in en klimatdeklaration hos ansvarig myndighet 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 getts till den myndighet regeringen bestämmer. Till skillnad från *Falu kommun* anser regeringen inte att det finns behov av något ytterligare förtydligande angående kommunens och tillsynsmyndighetens ansvar. Om en byggherre inte omfattas av kravet på klimatdeklaration bör byggherren motivera för kommunens byggnadsnämnd varför denne eller byggnaden inte omfattas av kravet på att upprätta och ge in en klimatdeklaration.

Det kan uppstå situationer där byggherren av olika anledningar inte har kunnat upprätta och ge in klimatdeklarationen till ansvarig myndighet inför ett slutbesked, trots att en sådan skyldighet finns. 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. Flera instanser, t.ex. *SKR* och *Bodens kommun*, menar att kravet på byggherren att uppvisa att en klimatdeklaration har getts in till ansvarig myndighet för att få slutbesked kommer innebära ökad administration för kommunen dels på grund av ökad tillsynsuppgift, dels då antalet interimistiska slutbesked bedöms öka och handläggning av dessa ärenden då förlängs.

Kommunens kontroll av att byggherren har gett in en klimatdeklaration till ansvarig myndighet bedöms vara en förhållandevis enkel uppgift. Vidare har kommunen möjlighet att ta ut en taxa för interimistiska slutbesked. Regeringen bedömer att förslaget inte medför någon betydande arbetsbelastning för kommunen.

Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn av innehållet i klimatdeklarationen

Regeringen föreslås få bestämma vilken myndighet som ska ansvara för tillsynen över att de skyldigheter som följer av denna lag eller av föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen fullgörs. Bestämmelsen avser att träffa såväl föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som har meddelats med stöd av den s.k. restkompetensen eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter. Tillsynsmyndigheten ansvarar för tillsynen av klimatdeklarationens kvalitet och riktighet. Tillsynen innebär kontroll av att uppgifterna i deklARATIONERNA är riktiga och att beräkningar av klimatpåverkan inte är uppenbart felaktiga. Kontrollen bör i normalfallet genomföras inom ca två år från det att klimatdeklarationen har getts in. Detta bör genomföras genom stickprovskontroller. Stickprovskontrollen kan omfatta kontroll av att deklARATIONERNA följer gällande formella krav, att nödvändig underliggande dokumentation finns och att i förekommande fall kontrollera att

verkliga uppgifter om egenskaperna hos byggnaden stämmer överens med deklARATIONEN. Byggherren ska på tillsynsmyndighetens begäran lämna de upplysningar och de handlingar som myndigheten behöver för tillsynen. *Bostadsrätterna* uppmärksammar en problematik som kan uppstå vid tillsyn av en medlemsvald och förvaltande bostadsrättsförening som inte har tillgång till underlag som verifierar deklARATIONENS uppgifter, då detta inte har erhållits från den byggande styrelsen. Den medlemsvalda styrelsen bör i regel erhålla de underlag som kan verifiera uppgifterna i deklARATIONEN när den övertar ansvaret för byggnaden. Att så inte har skett skulle kunna vara en skälig förklaring till avvikelse i deklARATIONEN.

Det har övervägts om tillsynen av klimatdeklARATIONEN bör likna den som genomförs för energideklARATIONEN. För energideklARATIONEN gör tillsynsmyndigheten 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 certifierad energiexpert. Eftersom klimatdeklARATIONEN inte har liknande kvalitetssäkring bedöms regelbundna stickprovskontroller behövas utöver validitetskontroller, som en del av tillsynen.

För att förenkla uppföljning och utvärdering av den övergripande tillämpningen av klimatdeklARATIONSSYSTEMET skulle det, i likhet med vad *Boverket* anför, underlätta med en tydlig koppling mellan den ingivna 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. *Boverket* menar att detta kan innebära svårigheter att knyta ingiven klimatdeklARATION till rätt byggnad då identifikation kommer behöva ske med mindre exakta uppgifter vilket kan försvåra tillsynen av klimatdeklARATIONERNA. Att ställa krav på kommuner att registrera byggnadsdata innan slutbesked bedömer regeringen inte är proportionerligt i detta skede. Regeringen noterar vad *Boverket* anför om att det kan vara svårt att knyta klimatdeklARATIONEN till rätt byggnad. Även med beaktande av de risker som *Boverket* framför bedömer regeringen att det är oproportionerligt att göra på något annat sätt. Systemet bör dock följas upp och utvärderas efter att det har tillämpats en tid.

Tillsynsmyndigheten får besluta att 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 tillsynsmyndigheten 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 lämna 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. Enligt promemorians förslag fanns en möjlighet för tillsynsmyndigheten att, i de fall byggherren inte kunnat presentera en skäligen förklaring till avvikelserna, ompröva den ingivna klimatdeklarationen och registrera ett värde som baseras på myndighetens beräkningar. De flesta remissinstanser har inte yttrat sig särskilt över förslaget. *Boverket* har dock ifrågasatt den lagtekniska utformningen av förslaget och föreslagit en annan ordning som innebär att klimatdeklarationen ogiltigförklaras och byggherrens åläggs att lämna en ny klimatdeklaration. Om tillsynen av klimatdeklarationernas kvalitet ska fylla en funktion är det viktigt att mer korrekt räknade värden redovisas i klimatdeklarationsregistret. För att inte riskera otydlighet bör bestämmelsen utformas så att tillsynsmyndigheten får besluta att registrera värden som baseras på myndighetens beräkningar. Myndigheten fattar alltså först ett beslut om att registrera den klimatdeklaration som byggherren gett in med de värden som framgår av byggherrens beräkningar. Om myndigheten efter tillsyn finner skäl att registrera något annat värde baserat på myndighetens beräkningar bör myndigheten ändra det tidigare fattade beslutet.

Boverkets alternativa förslag bedöms inte vara lämpligt eller proportionerligt då det innebär en betungande uppgift för den enskilde byggherren som skulle behöva ge in en ny klimatdeklaration. Incitament för att byggherrar ska ge in bra klimatdeklarationer bör åstadkommas genom den föreslagna sanktionsavgiften, vilket bedöms vara tillräckligt.

Enligt regeringens förslag får tillsynsmyndigheten ta ut en sanktionsavgift om ett värde av klimatpåverkan som väsentligt avviker från det deklarerade värdet har registrerats. Regeringen bedömer i motsats till *Fastighetsägarna* och *JM* att det är nödvändigt med någon form av sanktionsavgift. I likhet med vad Statens energimyndighet framhåller bör byggherren dock inte drabbas alltför hårt. Därför bör det finnas särskilda skäl för tillsynsmyndigheten att ta ut en sanktionsavgift. 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 myndighetens beräkning. Det som främst avses med att det finns särskilda skäl för att ta ut en avgift är situationer där det totala värdet av klimatpåverkan från byggnaden väsentligt avviker från det totala värdet av klimatpåverkan som framgår av deklarationen. Det kan röra sig om ett eller några stora avvikelser men även om många mindre felaktigheter i en och samma deklaration.

Regeringen bör få meddela föreskrifter om sanktionsavgiften. Tillsynsmyndighetens beslut om att inte godkänna en klimatdeklaration och sanktionsavgift bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt den föreslagna lagen bör inte få överklagas.

Vissa instanser efterfrågar förtydliganden kring hur kravet kan uppfyllas. Förtydligande och precisering av bestämmelserna bör lämpligen göras i myndighetsföreskrifter och vägledning. Vidare bör tillsynsmyndighetens kontroll av ingivna deklarationer baseras på en kvalitetssäkrad och transparent metod, som bl.a. *Sveriges Allmännyttas* anför.

Tillsynsmyndighetens möjligheter att fatta beslut om att registrera ett annat värde än det deklarerade och ta ut en sanktionsavgift bör användas restriktivt och enbart vid betydande avvikelser. Förfarandet bör ses som

ett incitament för att byggherrar ska göra korrekta beräkningar från början och ge in bra deklARATIONER. 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. Boverket anser att det behövs påtryckningsmöjligheter också i förhållande till myndighetens möjligheter att begära in underlag från byggherren. Regeringen bedömer dock att det i detta skede bör vara tillräckligt med möjligheten att ta ut sanktionsavgift. Tillsynsmyndighetens möjlighet att få ut underlag och bedriva sitt arbete bör dock följas upp och det kan inte uteslutas att den form av påtryckningsmedel som Boverket efterfrågar kan behöva övervägas om det visar sig bli svårt att bedriva tillsyn över klimatdeklarationernas kvalitet.

7 Förslagets förhållande till EU-rätt och internationella avtal

7.1 Anmälningsskyldighet

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.

7.2 Anmälan av det aktuella förslaget

Förslag till lag och förordning om klimatdeklaration för byggnader har anmälts till Europeiska Kommissionen 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). Samma förslag till lag och förordning samt ett förslag till lag om ändring i PBL har även anmälts till kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

Kommerskollegium anmälde förslagen den 8 juli 2020 på uppdrag av Regeringskansliet och meddelade den 12 oktober 2020 att inga reaktioner

har inkommit under kommentarstiden och att förslagen därför kan antas (Fi2019/01138 (delvis), Fi2020/00475 (delvis) och Fi2020/03124).

7.3 Förslagets förenlighet med EU-rätt och internationella avtal

Regeringens bedömning: Förslagen är förenliga med EU-rätten.

Bestämmelserna bedöms inte ha en sådan väsentlig inverkan på handeln mellan medlemmar i Världshandelsorganisationen (WTO) att det finns en anmälningsskyldighet enligt Avtalet om tekniska handelshinder (TBT-avtalet).

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna redovisar inga synpunkter om regleringens överensstämmelse med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och internationella avtal. *Stålbyggnadsinstitutet* menar att förslaget kan gå utanför EU:s byggproduktförordning vilket bör utredas.

Skälen för regeringens bedömning

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 Industriefakta en analys av inhemsk produktion, import och export på den svenska byggmaterialmarknaden. 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 kronor (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 bedömer regeringen 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 produktgenskaper 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.

Regeringens förslag 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. I motsats till vad Stålbyggnadsinstitutet anför bedömer regeringen därför att förslaget inte går utöver byggproduktförordningens villkor.

Förslagen är att betrakta som tekniska föreskrifter men bedöms inte ha en väsentlig inverkan på handeln

Införandet av lagen om klimatdeklaration för byggnader är att betrakta som tekniska föreskrifter och bedöms vara anmälningspliktigt enligt anmälningsdirektivet.

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 bedömer regeringen att kravet på klimatdeklaration inte gör 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 finns enligt TBT-avtalet.

Förslagen innebär krav på tjänsteutövare som är tillfälligt i Sverige men bedöms vara icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga

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 har därför anmälts enligt tjänstedirektivet. Sammantaget bedömer regeringen att kravet på klimatdeklaration uppfyller principerna om nödvändighet och proportionalitet enligt tjänstedirektivet.

8 Ikraftträdande- och tillämpningsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagen om klimatdeklaration för byggnader ska träda i kraft den 1 januari 2022. Lagen ska inte tillämpas på byggnader för vilka ansökan om bygglov har kommit in före ikraftträdandet.

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Västra Götaland* menar att det bör förtydligas om kravet på klimatdeklarationer ska inträda om ett tillfälligt bygglov förlängs. Övriga remissinstanser har inte redovisat några synpunkter på ikraftträdandebestämmelserna.

Skälen för regeringens förslag: 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 för byggnader kommer att innebära för byggsektorns aktörer. Regeringen gav i mars 2020 Boverket i uppdrag att inleda arbetet med de åtgärder som krävs för att införa krav på klimatdeklaration. Mot denna bakgrund föreslår regeringen 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 regeringen beaktat följande. Det är rimligt att avgränsa de nya reglerna till nya byggprojekt som startar efter tidpunkten för ikraftträdandet 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 föreslår regeringen att skyldigheten att upprätta en klimatdeklaration kopplas till tidpunkten för när ansökan om bygglov lämnas in till kommunen.

Vid beslut om förlängning av ett tillfälligt bygglov, som meddelats innan ikraftträdandetidpunkten, bör kravet på klimatdeklaration inte inträda, då beslutet om förlängning enbart avser längden för lovet och inte omfattar någon prövning av ytterligare krav.

9 Konsekvenser

9.1 Konsekvenser av införandet av krav på klimatdeklaration

Regeringens bedömning: Förslaget ökar branschens kunskap om byggnaders klimatpåverkan under byggprocessen. Klimatdeklarationen skapar förutsättningar för att åtgärder som syftar till att minska klimatpåverkan kan vidtas och på sikt leda till att utsläppen från byggsektorn minskar.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera instanser delar promemorians bedömning att införande av krav på klimatdeklaration ökar branschens kunskap om byggnaders klimatpåverkan. *Byggföretagen* anser att kunskapsnivån och kompetensen inom området kan höjas för hela värdekedjan inom byggsektorn. *HSB* anser att kravet på klimatdeklaration kommer öka kunskapen och medvetenheten hos alla aktörer i branschen och därför ger förutsättningar för den beteendeförändring som krävs hos aktörerna för att koldioxidutsläppen från byggsektorn ska minska. *Sveriges Allmännytt* anser att införandet av klimatdeklarationer bidrar till en kunskapsuppbyggnad som är en viktig förutsättning för att dessa på sikt ska kunna användas för att ställa minimikrav vid byggande ur ett livscykelperspektiv. *Energimyndigheten* och *Energiföretagen* anser att förslaget lyfter kunskapen i branschen om livscykelanalysberäkningar och ger förutsättningar för att stödja aktörer inom byggsektorn att genomföra åtgärder som minskar klimatpåverkan. *Konkurrensverket* menar att krav på redovisning av klimatdeklarationer utvecklar kunskapsläget och kan leda till beteendeförändringar, vilket skapar förutsättningar för mer utvecklade livscykelanalyser bland byggherrar.

Flera instanser, t.ex. *Riksbyggen*, *Byggföretagen* och *WSP*, anser att även om klimatdeklarationen ökar branschens kunskap och medvetenhet kommer det inte i sig att leda till någon betydande minskad klimatpåverkan. I stället bedöms andra åtgärder krävas som att införa gränsvärden och att utöka omfattningen av klimatdeklarationen till hela byggnadens livscykel för att skapa incitament för reduktionsåtgärder.

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Skälen för regeringens bedömning: 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 ges in till den myndighet regeringen bestämmer 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 viktigt för att kunna analysera en byggnads klimatpåverkan.

Kravet bedöms leda till att kunskapen i branschen avseende klimatpåverkan i byggprocessen ökar, i likhet med vad bl.a. *Byggföretagen*, *HSB* och *Konkurrensverket* anför. Detta bedöms i sin tur förbättra förutsättningarna för marknads aktörer att välja produkter och lösningar med mindre klimatpåverkan. På sikt bedömer regeringen att förslaget därmed leder till att utsläppen av växthusgaser från branschen minskar. Flera remissinstanser, bl.a. *Byggföretagen*, *Riksbyggen* och *Naturvårdsverket*, menar dock att ytterligare åtgärder kommer att krävas för att öka drivkrafter att genomföra åtgärder som minskar klimatpåverkan. Kravet bedöms emellertid öka mognadsgraden i branschen avseende klimatfrågor, t.ex. hur man systematiskt kan arbeta med att analysera klimatpåverkan under byggprocessen. Regeringen menar att detta kommer att underlätta en eventuell framtida utveckling av systemet för klimatdeklarationer för att skapa ytterligare incitament för att minska klimatpåverkan vid byggande. Boverket har på uppdrag av regeringen tagit fram en plan för den fortsatta utvecklingen av klimatdeklarationen för att kunna inkludera hela livscykeln och omfatta gränsvärden för klimatpåverkan (Fi2020/02715).

9.2 Alternativa lösningar och effekter utan reglering

Regeringens bedömning: Kunskapen bland marknads aktörer om klimatpåverkan under byggprocessen bedöms vara låg. Införandet av ett nytt styrmedel behövs för att styra den framtida utvecklingen mot minskad klimatpåverkan.

Promemorianas bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna instämmer i att det finns behov av att öka sektorns kunskap om klimatpåverkan vid byggande. Större delen av remissinstanserna är också positiva till att någon form av klimatdeklaration eller redovisning av en byggnads klimatpåverkan införs. Flera remissinstanser har dock synpunkter på klimatdeklarationens utformning.

Flera instanser, t.ex. *Malmö kommun*, *Samhällsbyggarna*, *JM* och *HSB*, anser att kravet på klimatdeklaration bör kompletteras med krav på en tidigare klimatkalkyl eller interimistisk klimatdeklaration i samband med

bygglov eller startbesked för att tydligare styra mot att byggherren genomför reduktionsåtgärder under projekterings- och byggskedet. Malmö kommun poängterar att klimatdeklarationen då skulle kunna skapa viss klimatnytta redan innan gränsvärden införs. Vissa instanser, som *Sweco*, *Tyréns* och *Swedac*, anser att klimatdeklarationen bör utföras av oberoende certifierade personer eller av ett ackrediterat företag med tillräcklig kompetens och rutiner. Instanserna lyfter vikten av god kunskap om LCA-metodik och beräkningsverktyg. Vidare krävs tillräcklig kunskap för att tolka beräkningsresultat och därmed ge deklARATIONERNA en högre kvalitetsnivå, ökad användbarhet och trygghet för byggherren och tillsynsmyndigheten. *Sweco* anser vidare att genomförande av en klimatdeklaration inte kräver mindre kunskap än en energideklaration. *Trästad Sverige* anför att det beräknade klimatdeklarationsvärdet bör anslås i huvudentré till byggnaden i likhet med energideklarationerna.

Arvidsjaur kommun delar promemorians bedömning att en särskild certifieringsordning inte bör införas.

Skälen för regeringens bedömning

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 klimathänsen. 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.

Utän 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. Flera remissinstanser har invändningar mot detta och menar att hela livscykeln bör ingå i klimatdeklarationen (se avsnitt 6.3). Det har övervägts om införandet av kravet på klimatdeklaration bör omfatta hela livscykeln. I dag är kunskapen och mognadsgraden i större delen av branschen låg avseende hur man genomför fullständiga livscykelanalyser. Få aktörer genomför i dag

livscykelanalyser på grund av bristande kompetens och tillgängliga data. Mot denna bakgrund 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, som bl.a. *HSB* och *Malmö kommun* föreslår. 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 kompletterande tidig klimatkalkyl. Då klimatdeklarationen 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 dessutom 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. Sammantaget bedömer regeringen det lämpligt och ändamålsenligt att krav ställs på att ge in en klimatdeklaration vid ett tillfälle, inför slutbesked, men att tidiga klimatkalkyler uppmuntras.

Vidare har det övervägts om det behöver regleras vem som upprättar och redovisar klimatdeklarationen t.ex. genom ett system med särskilt certifierade personer eller ackrediterade företag som vissa remissinstanser, bl.a. *Sweco* och *Tyréns*, föreslår. En möjlighet skulle kunna vara att samordna systemet med det befintliga certifieringssystemet 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 bedömer regeringen, i likhet med *Arvidsjaur kommun*, att det därför inte är lämpligt att införa en särskild certifieringsordning. Det bedöms heller inte lämpligt att i detta skede ställa krav på att klimatdeklarationen ska anslås i entrén för den aktuella byggnaden som *Trästad Sverige* anfört.

9.3 Konsekvenser för samhällsekonomi och miljö

Regeringens bedömning: Krav på klimatdeklaration är i detta skede att betrakta som ett informationsstyrmedel. Det är möjligt att kravet på kort sikt leder till en mindre effekt på utsläppen av växthusgaser då kravet är begränsat till sin omfattning. Förslaget skapar dock förutsättningar för sektorn att vidta reduceringsåtgärder baserade på resultaten av beräkningarna i deklarationen. På längre sikt bör

klimatdeklarationerna leda till kunskapsuppbyggnad kring klimatpåverkan och därmed till beteendeförändringar bland marknadens aktörer. Införandet av krav på klimatdeklaration bör skapa incitament för branschen för snabbare och ökad forsknings- och innovationsaktivitet.

Införandet av kravet på klimatdeklarationer bör ha en marginell effekt på byggandet av flerbostadshus och en något större effekt på byggandet av småhus. Förslaget bör endast påverka bostadsinvesteringarna marginellt.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser bedömer att klimatdeklarationen inte kommer ge någon betydande direkt effekt på utsläppen av växthusgaser på grund av att klimatdeklarationerna är ett informationsstyrmedel.

Riksbyggen och *HSB* anser att de initiala effekterna av klimatdeklarationerna blir begränsade men att förslaget är ett bra första steg i rätt riktning för att kunna utvecklas och få effekt. *Länsstyrelsen i Blekinge län* och *Statens fastighetsverk* menar att klimatdeklarationer kan vara ett effektivt steg mot en mer klimatneutral bransch, skapa en ökad medvetenhet om byggskedets betydelse och i förlängningen utgöra en plattform för att kunna ställa krav vid byggande ur livscykelperspektiv. Flera instanser, t.ex. *Växjö kommun* och *Änergimyndigheten*, poängterar vikten av att framöver införa andra åtgärder såsom gränsvärden, kvalificeringssystem och inkludering av fler delar av byggnadens livscykel i deklarationen för att systemet ska ge större effekt. *Linnéuniversitetet* bedömer att de direkta effekterna av förslaget är svaga men ser förslaget som en nödvändig förberedelse för kommande initiativ med skarpa krav. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anför att promemorians beräkning av nationella effekter av koldioxidutsläpp bör beräknas på 7 kr/kg CO₂, baserat på den maximala nivån på reduktionsavgiften vilket Trafikverket avser att använda. Flera remissinstanser, t.ex. *Byggföretagen*, *Sveriges Allmännyta*, *Byggherrarna*, *Umeå* och *Stockholms kommuner* konstaterar att förslaget är ett ytterligare krav som kommer att belasta byggandet med kostnader och är inte i linje med avsikten att förenkla bygglovsprocessen, Det är därför viktigt att klimatdeklarationerna inte bli alltför omfattande, rapporteringen blir så enkel som möjligt samt att den administrativa arbetsbördan minimeras. *Stockholms kommun* anför vidare att klimatdeklarationerna inte får bli en flaskhals i byggnadsprocessen eller orsaka onödiga förseningar. Det är därför viktigt att systemet utformas på ett lätthanterligt, tydligt och begripligt sätt för såväl byggaktörer som kommuner.

Malmö kommun poängterar att införandet av ett informationsstyrmedel i form av en klimatdeklaration för nybyggnation av byggnader i samband med slutbesked inte kommer inte ge tillräcklig effekt för att nå Parisavtalet och åtaganden inom Agenda 2030. Vissa instanser, såsom *Riksbyggen*, och *WSP*, menar också att promemorians föreslagna undantag och deklarationens begränsade omfattning hämmar styrmedlets potentiella effekt. *Fastighetsägarna* och *Swedisol* anser att förslaget kan få motsatt effekt för klimatet om kortsiktiga lösningar i byggskedet leder till bristande funktioner i förvaltningsskedet som måste repareras eller byggas

om till en sammanlagt högre klimatbelastning. *Svensk Betong* tillägger att uteslutandet av stora delar av byggnadens livscykel riskerar få allvarliga konsekvenser för ett framtida hållbart byggande i Sverige.

Byggherrarna och Fastighetsägarna menar att byggherrar har ett stort ansvar för att producera byggnader med långsiktigt hållbara egenskaper och ett alltför ensidigt fokus på klimatpåverkan under byggskedet kan ha en negativ effekt för andra långsiktiga krav på byggnaden, såsom beständighet, god ljudisolering, god energieffektivitet, och flexibilitet. Flera instanser, som *Boverket*, *Swedisol* och *Region Stockholm*, poängterar att ett alltför stort fokus på klimatpåverkan under byggskedet kan innebära att andra viktiga tekniska funktioner nedprioriteras, t.ex. brandskydd, fuktskydd och bullerskydd. *Kemikalieinspektionen* betonar också vikten av att materialval för att minska klimatpåverkan inte får medföra risk för hälsa och miljö på grund av innehåll av farliga kemiska ämnen i byggmaterialet. HSB anser att det kan finnas en viss risk att funktioner under förvaltningsskedet nedprioriteras, men bedömer samtidigt att byggherrar har tillräcklig kompetens att säkerställa att byggnader uppfyller alla kvalitetsmässiga krav och tekniska egenskapskrav.

Skälen för regeringens bedömning

Utsläppen av växthusgaser leder i dag till betydande kostnader för samhället. Förslaget om införande av klimatdeklaration syftar till att utsläppen av växthusgaser från byggsektorn ska minska. 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, med vissa undantag, kommer miljöeffekten på kort sikt att vara begränsad då nyproduktion utgör en liten del av det totala bostads- och lokalbeståndet, vilket t.ex. *Malmö kommun* och *WSP* poängterar. Regeringen menar dock, i likhet med bl.a. *Riksbyggen*, *HSB* och *Linnéuniversitetet*, att instrumentet blir 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 liten 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 Boverket, på uppdrag av regeringen, tagit 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 olika delar i byggprocessen och ju tidigare i processkedjan desto mer effektivt. Att ta miljöhänsyn i projekteringsfasen är viktigt för att minska utsläppen av växthusgaser. 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.

Skilnaderna 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). Större klimatvinster kommer troligtvis inträffa då kravet blir skarpare och om gränsvärden införs, vilket även *HSB*, *Statens Fastighetsverk* och *Växjö kommun* anför. 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

Det är 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. Detta exempel är utgångspunkten för beräkningen i denna produkt.

Befintliga skattningar av koldioxidutsläppens skadekostnader är behäftade med stora osäkerheter. Det vedertagna priset som används för att beräkna nationella effekter av koldioxidutsläpp är 1,14 kr/kg CO₂, uppräknat till dagens prisnivå (uppräknat med 1,5 procent), ger ett värde på 1,16 kr/kg CO₂. Priset baseras på skuggpriset från drivmedelsskatten på koldioxid. Det finns dock anledning att tro att priset är för lågt satt, speciellt i ljuset av Sveriges allt mer ambitiösa klimatmål. Såsom *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anför kan det egentliga priset vara mycket högre. Skuggpriset från koldioxidskatten bör därför ses som en lägsta nivå. Från april 2020 har Trafikverket börjat tillämpa ett kalkylvärde för koldioxidvärderingen på 7 kr/kg CO₂, utan någon uppräkning över tid. Kalkylvärdet baseras på den lagstadgade reduktionsplikten genom inblandning av biodrivmedel i bensin och dieselbränslen och värderingen av den maximala reduktionspliktsavgiften (SFS 2017:1201). Detta är en relativt stor höjning av kalkylvärdet och skulle därför kunna betraktas som en övre nivå. Med dessa prisnivåer uppgår den samhälleliga nyttan till mellan 58 000 och 350 000 kronor i det fall ett projekt på 2 500 kvm minskar utsläppen med 50 ton koldioxid. Om priset för att beräkna nationella effekter av koldioxid stiger skulle även den beräknade, samhälleliga nyttan 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. Miljönyttan för en koldioxidminskning på 50 ton för ett flerbostadshus på 2 500 kvm i riket som helhet uppgår till mellan 0,05 och 0,31 procent av den totala produktionskostnaden. I Stor-Stockholm uppgår miljövinsten till mellan 0,04 och 0,23

procent av den totala produktionskostnaden medan den i övriga regioner (exklusive storstadsregionerna) uppgår till 0,07–0,39 procent.

Införandet av klimatdeklaration kan även bidra till andra samhälls-ekonomiska nyttor, såsom minskad försurning och övergödning.

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.

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 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.

Regeringen anser att en enkel och effektiv bygg- och planprocess är viktigt för att göra byggandet snabbare och billigare. Då klimatdeklarationen innebär nya krav för branschens aktörer är det viktigt att tillämpningen av bestämmelserna inte blir alltför betungande, vilket flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges Allmännyttan, Byggherrarna* och *Stockholms kommun*, poängterar. Detta har varit en utgångspunkt för de avgränsningar av klimatdeklarationen som regeringen föreslår. 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 samhälls-ekonomiska och företags-ekonomiska konsekvenser eftersom förseningar i byggprocessen innebär kostnader både för det enskilda företaget och i förlängningen samhälls-ekonomin. 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 har upprättat en klimatdeklaration vid slutbesked sannolikt minska. Risken för en betydande förlängning av byggprocessen eller

försenignar, som *Stockholms kommun* lyfter, är svår att kvantifiera men bedöms vara 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 negativa effekter på andra viktiga långsiktiga egenskaper på och i byggnaden, vilket bl.a. *Fastighetsägarna*, *Byggherrarna* och *Boverket* anför. 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 i alla avseenden. I likhet med vad *HSB* anför bedömer regeringen att byggherrar har tillräcklig kompetens att säkerställa långsiktigt hållbara egenskaper och att byggnader uppfyller gällande tekniska egenskapskrav.

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. Vissa instanser, såsom *Fastighetsägarna* och *Swedisol* påpekar att detta kan få motsatt effekt för klimatet och en sammanlagt högre klimatbelastning av byggnaden. Detta bör motverkas och är en viktig aspekt att beakta i informationsinsatserna vid införandet 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 den myndighet regeringen bestämmer 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 komma att minska, vilket bl.a. *Svensk Betong* påpekar. Detta skulle kunna leda till att materialkostnaderna stiger vilket fördyrar byggproduktionen. Regeringen bedömer att risken för en sådan utveckling är 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 och överlappar därmed dessa system.

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.

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.

9.4 Konsekvenser för företag

Regeringens bedömning: Införandet av krav på klimatdeklaration innebär en stor omställning för majoriteten av aktörerna i branschen. Beroende på i vilken utsträckning byggherren reviderar sitt beteende till följd av kravet kommer övriga aktörer i byggkedjan att påverkas då byggherrens beteende får effekter för andra aktörer på marknaden.

Införandet av krav på klimatdeklaration medför ökade kostnader för byggherren.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: HSB anser att den initiala administrativa kostnaden för klimatberäkning inte är särskilt stor uttryckt som andel av den totala byggkostnaden för flerbostadshus och att kostnaden kommer att sjunka snabbt som följd av lärdomseffekter. *Region Stockholm* bedömer att promemorians förslag inte medför väsentligt ökade kostnader för regionen

som byggherre men understryker att det förutsätter att rapporteringen utformas på ett administrativt effektivt sätt.

Byggföretagen, Peab AB och Skanska belyser att om verifiering av mängder av byggmaterial ska göras på inköpta mängder kommer genomförandet av klimatdeklarationen bli tidskrävande och kostnadsdrivande då det skulle innebära manuell hantering. I stället bör en kalkyl innehålla tillräckliga data som krävs för att genomföra klimatdeklarationer på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. *BIM Alliance* och *Smart Built Environment* påpekar att klimatdeklarationen kräver en stor grad av digitalisering inom sektorn för att effektivisera genomförandet av deklarationen. Digitala verktyg och digitalt tillgängliga data bedöms vara en förutsättning, vilket också bör beaktas i deklarationens fortsatta utveckling. *Växjö kommun* är tveksam till att förslaget enbart innebär marginella ökningarna av produktionskostnaderna och *Östersunds kommun* bedömer att förslaget innebär extra kostnader och arbetsmoment, särskilt initialt då det enligt kommunen kommer krävas manuellt arbete för t.ex. mängdberäkning och införande av data.

Boverket har genomfört beräkningar av faktiska byggnader för att uppskatta kostnaden för att utföra en klimatdeklaration. Resultatet tyder på att kostnaden kommer att hamna i ett lägre intervall än det i promemorian. Vidare bedöms kostnaden inte främst vara kopplad till byggnadstyp eller storlek utan till format på indata, där hur indata är strukturerat har effekt på tid och kostnad för att upprätta en klimatdeklaration. Det är troligt att det i de flesta fall tar längre tid att göra en beräkning för ett flerbostadshus än för ett småhus, men beräkningar visar att det kan bli dyrare att klimatdeklarera ett serietillverkat småhus än ett flerbostadshus om mängder inte är beräknade i kubikmeter, kilo eller kvadratmeter för småhuset. *Konkurrensverket* anser att konsekvensanalysen är rimlig vad gäller kostnader och effekter för aktörer och intressenter i flera delar av byggkedjan. *Konkurrensverket* påpekar dock att kravet på att upprätta en klimatdeklaration riskerar att påverka konkurrensen mellan små och medelstora samt stora företag negativt. Det är därför angeläget med större informationsinsatser och att *Boverket* arbetar med utveckling av ett klimatdatasystem och verktyg för beräkningar och uppskattningar i klimatdeklarationer. Flertalet andra instanser, t.ex. *Boverket* och *Glasbranschföreningen*, poängterar också behovet av kunskapshöjande insatser, särskilt för mindre aktörer.

Sveriges Arkitekter och *White arkitekter* delar inte bedömningen att arkitekter påverkas marginellt av förslaget då dessa bedöms ha avgörande möjligheter att minska klimatpåverkan i tidiga skeden vid t.ex. gestaltningsbeslut. *Malmö kommun* poängterar att det finns flera referensobjekt som visar att höga ambitioner kring gestaltad livsmiljö och ansvarstagande för klimatpåverkan kan kombineras.

Trä- och möbelföretagen, Byggmaterialindustrierna och *Byggmaterialhandlarna* belyser att förslaget kommer öka efterfrågan på produkt-specifika data och miljövarudeklarationer från byggmaterialindustrier och uppmärksammar att investering i processer och rutiner för framtagande av detta kan innebära relativt stora kostnader, särskilt för mindre företag.

Konkurrensverket framhåller att konkurrensen på marknaden för byggprodukter kan snedvridas på grund av att kraven inledningsvis endast omfattar byggskedet, genom att material och konstruktioner som har låg

klimatpåverkan i byggskedet gynnas framför material som har låg eller lägre miljöpåverkan i användningsskedet och slutskedet. Myndigheten menar därför att analysen av konkurrenspåverkan inom byggmaterialsektorn bör utvecklas. Samtidigt anser myndigheten att det i dagsläget är komplext för många aktörer att beräkna klimatpåverkan i samtliga skeden av byggnaders livscykel eftersom det saknas lättillgängliga data, kunskap och resurser för att göra adekvata beräkningar. Det bedöms därför finnas motiv för att inledningsvis endast inkludera klimatpåverkan i produkt- och produktionsskedet i klimatdeklarationen. Konkurrensverket anser dock att det är angeläget att det på sikt ställs krav på att en mer fullständig livscykelanalys redovisas i klimatdeklarationen och att informationsinsatser krävs för att minska eventuella konkurrensnedvridningar.

Flera remissinstanser, såsom *Svensk Betong*, *Jernkontoret* och *Plåt- och Ventföretagen*, anser att en klimatdeklaration som begränsas till enbart byggskedet kommer missgynna vissa byggprodukter och material, då egenskaper och effekt på klimatpåverkan under drift- och slutskedet inte beaktas. Byggprodukter och lösningar med större klimatpåverkan under byggskedet men som bidrar till långsiktigt mindre klimatpåverkan under drift och slutskedet kommer missgynnas. Detta riskerar enligt remissinstanserna att snedvrida konkurrensen för byggmaterial och byggsystem och därmed bidra till ökade byggkostnader. Vidare bedöms detta bromsa utvecklingen och användningen av långsiktigt hållbara, klimatsmarta, resurs- och kostnadseffektiva byggmaterial och byggsystem.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för byggherrar och byggtreprenörer

Byggherren är den aktör som enligt förslaget ansvarar för att upprätta klimatdeklarationen. För det stora flertalet kommer kravet att innebära en omställning eftersom 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 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 byggtreprenörer 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 sätt möjlighet 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. *Byggföretagen, Skanska, Östersunds kommun* m.fl. bedömer att mängdberäkning av byggmaterial och insamling av indata initialt kan innebära extra kostnader och arbetsmoment för byggherren. 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 insamlad data, vilket underlättar arbetet. I arbetet med att samla in data kan byggherren också vända sig till den klimatdatabas med generiska klimatdata som Boverket fått i uppdrag att utveckla (Fi2019/02439). Dessutom kommer datainsamlingen sannolikt effektiviseras i takt med att erfarenhet erhålls och rutiner tas fram av byggherrar och byggtreprenörer. I likhet med vad *BIM Alliance* och *Smart Built Environment* anför, bedömer regeringen att en ökad grad av digitalisering inom bygg- och fastighetssektorn kommer effektivisera genomförandet av klimatdeklarationen.

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. Byggherren måste således inte 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 en viss sammanställning av beräkningarna innan klimatdeklARATIONEN slutligen kan ges in till den myndighet regeringen bestämmer.

Oavsett vilken ambitionsnivå som byggherren väljer under genomförandet av deklARATIONEN bedömer regeringen att lärdomseffekter kan uppstå, vilket *HSB* påpekar kan sänka kostnaden för klimatdeklARATIONEN snabbt. 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 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.

Kostnadsmissiga 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 ge in deklARATIONEN till tillsynsmyndigheten. Detta innebär att tidsåtgången skulle kunna vara något lägre än det spann som redovisas.

Med ett konsultarvode på 1 000 kronor 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 minimum	Andel av produktionspris maximum
Riket	45 398 kr	0,11 %	0,21 %
Stor-Stockholm	62 164 kr	0,08 %	0,15 %
Stor-Göteborg	42 670 kr	0,11 %	0,23 %
Stor-Malmö	40 421 kr	0,12 %	0,24 %
Övriga regioner exkl. storstadsregionerna	35 521 kr	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.

Kostnadsmissiga 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

gruppsybyggda 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 ge in en klimatdeklaration till den myndighet regeringen bestämmer.

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 kronor 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 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 gruppsybyggda 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	0,94 %
Stor-Stockholm	41 909 kr	0,76 %
Stor-Göteborg	35 817 kr	0,89 %
Stor-Malmö	32 678 kr	0,98 %
Övriga regioner exkl. storstadsregionerna	29 568 kr	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.

Strukturerade indata kan effektivisera genomförandet av klimatdeklarationen

Boverket har, genom en konsult, genomfört enklare beräkningar av fyra faktiska byggnader (två småhus, ett flerbostadshus och en lokalbyggnad) för att få en uppskattning av kostnaden för att utföra en klimatdeklaration. Vid genomförande av en klimatdeklaration för ett flerbostadshus och en lokal visade sig kostnaden hamna i ett lägre intervall än vad som beräknas i promemorian. Dessutom visade sig kostnaden för flerbostadshuset vara lägre än för de två småhusen, även om myndigheten bedömer att det i de flesta fall sannolikt kommer kosta mer att genomföra en klimatdeklaration för ett flerbostadshus än för ett småhus. Boverket konstaterar att skillnaden i kostnad inte i första hand är kopplad till byggnadstyp eller storlek på byggnaden utan till format på indata och hur indata är strukturerat.

Boverkets uppskattning baseras på ett fåtal enskilda byggnader och bör tolkas med försiktighet. Uppskattningen tyder emellertid på att det finns möjligheter att effektivisera genomförandet av en klimatdeklaration genom att tidigt strukturera indata. Kostnaden för att genomföra en klimatdeklaration kan därmed hamna under de kostnadsintervall som presenteras i konsekvensutredningen. Som HSB anfört är den initiala administrativa kostnaden för klimatberäkning inte är särskilt stor uttryckt som andel av den totala byggkostnaden.

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 med få anställda. Enligt statistik från SCB hade 87 procent av bygg- och anläggningsföretagen (SNI 41–43) högst 4 anställda under 2019 och 97 procent av företagen har

mindre 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, vilket *Konkurrensverket* påpekar. 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. I likhet med vad t.ex. *Boverket*, *Konkurrensverket* och *Glasbranschföreningen* anfört anser regeringen att det finns behov av kunskapshöjande insatser för mindre aktörer, vilket 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 är avgiftsbelagda. 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

I vilken utsträckning arkitekter kommer att påverkas av förslaget kommer sannolikt att bero på om byggherrarna ändrar sitt beteende eller arkitektens roll i byggprojektet. Arkitekternas inflytande över materialval 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 i projektet och kan därmed jobba för att minska klimatpåverkan, vilket bl.a. *Sveriges Arkitekter* anför.

Eftersom arkitekterna, i ett tidigt skede, 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. Det är samtidigt 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.

Kravet på klimatdeklaration kan på sikt bidra till fler aktiva val för minskad klimatpåverkan i projekteringsskedet och leda till innovativa arkitektoniska lösningar. I propositionen Politik för gestaltad livsmiljö (2017/18:110) konstateras att innovativa arkitektur- form- och designlösningar, tillsammans med innovativa teknik- och materiallösningar, är avgörande för omställningen till mer hållbara och klimatanpassade samhällen med bl.a. lägre utsläpp av växthusgaser. I likhet med vad *Statens centrum för arkitektur och design* och Malmö kommun uttrycker, anser regeringen att det är angeläget att kompetens inom arkitektur, form och design tillvaratas genom hela byggnadsprocessen.

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. *Trä- och möbelföretagen*, *Byggmaterialindustrierna* och *Byggmaterialhandlarna* påpekar att investeringar i processer för framtagande av produktinformation kan innebära relativa stora kostnader, särskilt för småföretag. Detta bedöms kunna mildras genom den databas med generiska klimatdata som Boverket ska utveckla.

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 konkurrensituationen på marknaden kommer att påverkas vilket bl.a. *Konkurrensverket* påpekar och efterfrågar en utvecklad analys av detta. Hur stora effekter klimatdeklarationen har på marknaden för byggprodukttillverkare är svårt att bedöma. Det kommer att bero på i hur stor utsträckning som byggherrar efterfrågar produktinformation eller gör val och åtgärder som minskar klimatpåverkan till följd av kravet på en klimatdeklaration. Under ett antal år har kostnaderna för byggmaterial vid byggande ökat snabbt

vilket kan indikera att det finns ett konkurrensproblem. Regeringen har därför gett Konkurrensverket i uppdrag att utreda och analysera konkurrensen inom byggmaterialindustrin (Fi2020/01393).

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. Flera remissinstanser, t.ex. *Svensk Betong*, *Jernkontoret* och *Plåt- och Ventföretagen*, menar att förslaget missgynnar vissa byggprodukter och material vilket kan bidra till ökade byggkostnader och hämma utvecklingen av resurs- och kostnadseffektiva byggmaterial. 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 suboptimeringar och snedvridning ytterligare.

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 riktade till dessa aktörer.

9.5 Konsekvenser för fastighetsägare och enskilda

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

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Bostadsrätterna* och *Fastighetsägarna* anser att klimatdeklarationen blir en mindre relevant produkt för förvaltande fastighetsägare på grund av deklarationens begränsade omfattning till enbart byggskedet.

Region Stockholm, *Sveriges Allmännyttan* och *OBOS Sverige AB* framhåller vikten att rapporteringen görs så enkel som möjligt och att den administrativa arbetsbördan minimeras för att inte riskera att deklarationen i slutändan påverkar hyresnivån eller boendekostnader vilket gör det svårare för svaga grupper att efterfråga bostäder. *Hyresgästföreningen* tillstyrker förslaget i sin helhet men anser att det stegvis bör utvecklas till att omfatta hela livscykeln. *Konkurrensverket* anser att ett reglerat krav på klimatdeklarationer kan leda till ökad transparens på marknaden vilket

underlättar både för byggsektorns aktörer och för konsumenter vid val av bostäder och fastigheter.

Skälen för regeringens bedömning

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. Likaså bedöms inte hyresnivån påverkas mer än marginellt, vilket bl.a. *OBOSS Sverige AB* och *Region Stockholm* framhåller som viktigt. Den relativa kostnadsökningen för småhusen är högre än för flerbostadshusen varför en prisökning kan få större genomslag på småhusmarknaden.

I likhet med *Konkurrensverket* bedömer regeringen att kravet kan leda till att konsumenterna får ytterligare information om olika byggnaders klimatpåverkan, givet att marknads aktörer använder klimatdeklarationen för att marknadsföra sig som klimatmässigt hållbara. Kravet kan på så vis leda till ökad transparens på marknaden och möjliggöra för konsumenter och fastighetsägare att fatta mer väl avvägda investeringsbeslut. Klimatdeklarationen kan på så vis bli relevant för fastighetsägare, i motsats till *Bostadsrätterna* och *Fastighetsägarna* bedömning.

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 9.4 ovan.

9.6 Konsekvenser för kommuner

Regeringens bedömning: Införandet av krav på klimatdeklaration påverkar handläggningen i de kommunala byggnadsnämnderna.

Förslaget bedöms leda till en ökning av antalet interimistiska slutbesked och en ökad arbetsbelastning för kommunerna. Den ökade belastning bör dock vara begränsad i omfattning.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera kommuner, som *Ronneby*, *Uppsala* och *Göteborgs kommuner*, redovisar inga synpunkter på förslagets konsekvenser för kommuner. *Malmö kommun* bedömer att de kostnadsmissiga konsekvenserna för kommunens tillsynsroll är ytterst marginella då huvudansvaret för registerhållning, uppföljning och tillsyn åläggs Boverket. En utvecklad digital administration mellan Boverket och Sveriges

kommuner kan ytterligare effektivisera ärendehanteringens kring slutbesked när klimatdeklarationen inkommit till myndigheten. Handläggningstiderna för bygglov bedöms inte beröras och kostnader för eventuella interimistiska slutbesked bedöms täckas av avgifter. *Laholms kommun* menar att ändringen i plan- och bygglagen inte medför någon ytterligare arbetsbelastning för kommunen men att det med stor sannolikhet underlättar tillsynsmyndighetens tillsynsarbete och ökar antalet klimatdeklarationer som lämnas in.

Byggföretagen poängterar vikten av att kommunen har rätt kompetens och resurser för att genomföra kontrollen av att en klimatdeklaration har inlämnats till tillsynsmyndigheten.

SKR samt Bodens och Lindesbergs kommuner, bedömer att förslaget om att byggnadsnämnden får meddela slutbesked först efter att byggherren uppvisat intyg om att denne lämnat in klimatdeklaration kommer att medföra extraarbete för kommunerna då mängden interimistiska slutbesked kommer öka, framförallt inledningsvis. Förslaget bedöms innebära utökad administration och längre handläggningstider för kommunerna och förlängd tid innan ett aktuellt ärende kan meddelas slutbesked trots att kommunen inte har någon roll i att bedöma klimatdeklarationen. *Lindesbergs kommun* menar vidare att förslaget kan innebära kostnader för kompetenshöjande insatser och potentiellt utökad tillsyn.

Skälen för regeringens bedömning

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 ingivande av en klimatdeklaration föreslås bli en förutsättning för att beviljas slutbesked. Förslaget innebär att kommunens byggnadsnämnd behöver få information om att byggherren har upprättat en klimatdeklaration för den byggnad som slutbeskedet avser och att deklarationen har getts in till ansvarig tillsynsmyndighet, om kravet är tillämpligt i det aktuella ärendet. När byggherren har registrerat den genomförda klimatdeklarationen hos den myndighet regeringen bestämmer erhålls en kvittens, vilken ges in 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 den myndighet regeringen bestämmer. Kontrollen av att ansvarig byggherre har upprättat och gett in en klimatdeklaration bedöms vara av enklare karaktär jämfört med andra kontroller som genomförs vid slutbesked. Dessutom genomför inte kommunen någon kvalitetsgranskning av klimatdeklarationen, då detta ansvar ligger på tillsynsmyndigheten. 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 interi-

mistiska 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 och kompetensbehov för kommunerna, vilket t.ex. *SKR*, *Byggföretagen* och *Bodens kommun* påpekar. 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 dessutom minska behovet av interimistiska slutbesked. Regeringen bedömer, i likhet med vad *Malmö* och *Laholm kommuner* anför, att förslaget inte medför någon ytterligare betydande arbetsbelastning för kommunerna.

Förslaget kan även innebära vissa initiala kostnader för kommuner för komplettering av rutiner för slutbesked och för att informera bygglovs-handläggare om kravet. Boverket har fått i uppdrag att utveckla informations- och vägledningsunderlag där byggherrar och bygglovs-handläggare är viktiga målgrupper.

9.7 Konsekvenser för statliga myndigheter

Regeringens bedömning: Förslaget om införande av krav på klimatdeklaration innebär nya uppgifter för tillsynsmyndigheten och registreringsmyndigheten.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till att Boverket ska upprätta klimatdeklarationsregister, upprätta en databas med klimatdata och genomföra informations- och vägledningsinsatser. Flera insatser ser det som en förutsättning för införande av krav på klimatdeklaration.

IVL Svenska Miljöinstitutet och *Svensk Planglasförening* påpekar vikten av att det tillsätts tillräckligt med resurser till Boverket för införandet av krav på klimatdeklaration, hanteringen av inlämnade klimatdeklarationer och för att hålla databas med klimatdata och system uppdaterade.

Skälen för regeringens bedömning: Den statliga myndighet som kommer att påverkas av införandet av krav på klimatdeklaration är den myndighet regeringen bestämmer ska ansvara för tillsyn av bestämmelserna och registrering av klimatdeklarationer. Regeringen har gett Boverket i uppdrag att utveckla ett deklariationsregister 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). Utöver detta kommer Boverket att utöva tillsyn av klimatdeklarationerna, vilket kan ske genom stickprovskontroller. Riksdagen har, på förslag från regeringen, mot denna bakgrund 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).

9.8 Konsekvenser för domstolar

Regeringens bedömning: Domstolarna påverkas endast marginellt av förslaget. Domstolarna kan komma att behöva hantera mål om tillsynsmyndighetens beslut om att registrera ett nytt värde av klimatpåverkan och om sanktionsavgift. Den typen av mål bör dock vara begränsade.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna redovisar inga synpunkter på förslagens konsekvenser för domstolarna. *Domstolsverket* bedömer att promemorians förslag inte i någon större mån påverkar Sveriges domstolars verksamhetsstöd, arbetsformer eller rättssäkerheten generellt. *Boverket* bedömer att promemorians förslag om omprövning av klimatdeklaration kan ge effekter på domstolarna.

Skälen för regeringens bedömning: Domstolarna bedöms påverkas marginellt av förslaget. Om tillsynsmyndigheten 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 lämna en förklaring till avvikelserna. Inkommer inte byggherren med en skälig förklaring får tillsynsmyndigheten registrera myndighetens beräknade värde av klimatpåverkan. Tillsynsmyndigheten föreslås få ta ut en sanktionsavgift om myndigheten registrerar ett nytt värde av klimatpåverkan och det finns särskilda skäl. Beslut om att registrera ett nytt värde av klimatpåverkan och sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta skulle kunna öka domstolarnas arbetsbelastning, vilket *Boverket* påpekar.

Tillsynsmyndighetens möjlighet att 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 tillsynen av klimatdeklarationen vara begränsad. I likhet med *Domstolsverket*, bedömer regeringen att domstolars verksamhetsstöd och arbetsformer påverkas i liten utsträckning av förslaget.

9.9 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 mars 2020 gav regeringen *Boverket* i uppdrag att vidta åtgärder 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.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om klimatdeklaration för byggnader

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Lagens syfte är att minska klimatpåverkan när byggnader uppförs.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om lagens syfte. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

2 § Lagen ska tillämpas när nya byggnader uppförs om inte annat framgår av 5 eller 6 §.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 6.1. Lagen ska tillämpas när nya byggnader uppförs. 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. Med begreppen avses det som anges i definitionerna i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. I 5 och 6 §§ regleras vissa undantag från denna skyldighet.

Ord och uttryck

3 § I denna lag avses med

1. *klimatpåverkan*: utsläpp och upptag 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 6.1. Med klimatpåverkan avses utsläpp och upptag av växthusgaser. Med upptag av växthusgaser avses t.ex. kolinlagring i träbaserade material. Med växthusgaser avses gaser som släpper igenom solens kortvågiga strålning och absorberar delar av jordens värmestrålning.

Skyldighet att ge in en klimatdeklaration

4 § Byggherren ansvarar för att en klimatdeklaration upprättas när en ny byggnad uppförs om inte något annat framgår av 5 eller 6 §. Byggherren ska ge in deklARATIONEN till den myndighet som regeringen bestämmer (registreringsmyndigheten).

I 10 kap. 34 § 2 plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om att en byggnadsnämnd kan meddela ett slutbesked först efter att en klimatdeklaration har getts in eller byggherren gjort sannolikt att det inte finns någon skyldighet att ge in en klimatdeklaration.

Paragrafens *första stycke* innehåller bestämmelser om vem som ansvarar för att en klimatdeklaration upprättas och om till vem deklARATIONEN ska ges in. Övervägandena finns i avsnitt 6.1. Det är byggherren som har ansvar för att en klimatdeklaration blir gjord och ingiven till den myndighet som regeringen bestämmer (registreringsmyndigheten). Begreppet byggherre har samma innebörd som enligt 1 kap. 4 § PBL.

Paragrafens *andra stycke* innehåller en upplysningsbestämmelse som hänvisar till bestämmelserna om slutbesked i PBL. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Undantag från skyldigheten att ge in en klimatdeklaration

5 § Skyldigheten att upprätta och ge in en klimatdeklaration omfattar inte

1. byggnader med tidsbegränsade bygglov som är avsedda att användas i högst två år,
2. byggnader som inte kräver bygglov enligt 9 kap. 6, 7 eller 9 § plan- och bygglagen (2010:900),
3. byggnader för industri- eller verkstadsändamål,
4. ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring,
5. byggnader som inte har större bruttoarea än 100,0 kvadratmeter, och
6. byggnader som är avsedda för totalförsvaret och byggnader av betydelse för Sveriges säkerhet.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om undantag för byggherrar som uppför byggnader enligt första stycket 6.

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från skyldigheten att upprätta och ge in en klimatdeklaration. Övervägandena finns i avsnitt 6.4. De byggnader som undantas enligt *första stycket* är byggnader med tidsbegränsat bygglov som är avsedda att användas i högst två år, byggnader som inte kräver bygglov enligt 9 kap. 6, 7 eller 9 § plan- och bygglagen, byggnader för industri- eller verkstadsändamål, ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, byggnader som inte har större bruttoarea än 100,0 kvadratmeter, samt byggnader som är avsedda för totalförsvaret och byggnader av betydelse för Sveriges säkerhet. Vilka byggnader som inte kräver bygglov och som är undantagna från kravet på bygglov framgår av 9 kap. 6, 7 och 9 §§ PBL. Byggnader som är avsedda för totalförsvaret är t.ex. vaktbyggnader eller förstärkta byggnader. Med byggnader av betydelse för Sveriges säkerhet avses t.ex. byggnader med förstärkt skyddsfunktion.

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 gäller dock även i dessa fall.

Av *andra stycket* framgår att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om undantag. Denna föreskrifträtt gäller dock bara första stycket punkten 6.

6 § En byggherre som är en fysisk person och som på annat sätt än i näringsverksamhet uppför en byggnad, är inte skyldig att upprätta eller ge in en klimatdeklaration.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om undantag från skyldigheten att klimatdeklarera. Övervägandena finns i avsnitt 6.4. 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.

Klimatdeklarationens innehåll och omfattning

7 § Klimatdeklarationen ska innehålla uppgifter om

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som ska ingå i klimatdeklarationen. Övervägandena finns i avsnitt 6.3. Med uppgifter om byggnaden avses t.ex. area, användningsområde och vissa tekniska uppgifter om periodiskt underhåll. I deklarationen ska också finnas uppgifter om vilken fastighet som byggnaden tillhör, och om byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress. Vidare ska uppgifter om klimatpåverkan från byggnaden redovisas i deklarationen (se vidare 8 §).

8 § Uppgifterna om klimatpåverkan från byggnaden ska omfatta

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 6.3. Klimatdeklarationen ska omfatta en beräkning av klimatpåverkan under de olika delar som ingår i byggskedet enligt den europeiska standarden SS-EN 15978:2011. 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 ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även meddela föreskrifter om

1. vilka data som ska användas för att beräkna klimatpåverkan,
2. vilka delar av byggnaden som klimatdeklarationen ska omfatta, och
3. undantag från delar av de krav som ställs på klimatdeklarationens innehåll och omfattning.

Paragrafens *första stycke* innehåller en bestämmelse som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration. Bemyndigandet ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att genom föreskrifter komplettera eller precisera innehållet i klimatdeklarationen.

I paragrafens *andra stycke* finns bestämmelser som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om 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 6.3.

Klimatdeklarationsregister

10 § Registreringsmyndigheten ska föra ett register över klimatdeklarationer som har getts in till myndigheten enligt 4 §.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att ett register över klimatdeklarationer ska föras av en myndighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.5. Registret över klimatdeklarationer 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 att tillhandahålla information som behövs för

1. att ta fram statistik,
2. forskning,
3. att följa upp och utvärdera 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 6.5. Ett grundläggande krav på sådan behandling är att den bara får ske för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Ändamålsbeskrivningen får betydelse för vilken insamling och annan behandling av personuppgifter som ska vara tillåten. Uppgifter som samlas in för vissa ändamål får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

12 § Personuppgifter som behandlas för de ändamål som anges i 11 § får också behandlas för att lämna uppgifter i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om hur personuppgifter får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 6.5. Bestämmelsen innebär att myndigheten får behandla personuppgifter i klimatdeklarationsregistret för att lämna uppgifter 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 som uppgifterna samlades in för.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om hur personuppgifter får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 6.5. 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 6.5.

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 (tillsynsmyndigheten).

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

Paragrafens *första stycke* innehåller en bestämmelse om tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 6.6. Tillsyn enligt denna bestämmelse omfattar bl.a. innehållet i de ingivna klimatdeklarationerna och bedömningar 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 6.6.

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

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tillsynsmyndighetens rätt till upplysningar och handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 6.6. 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 från byggnaden enligt 7 § 4 som väsentligt avviker från det deklarerade värdet ska myndigheten ge byggherren tillfälle att inom en viss tid lämna en förklaring till avvikelsen.

Tillsynsmyndigheten får registrera det värde som myndigheten har beräknat i stället för det deklarerade värdet, om byggherren inte lämnat en skälig förklaring till avvikelsen.

Paragrafens *första stycke* innehåller en bestämmelse om hur tillsynsmyndigheten ska agera om den av myndigheten beräknade klimatpåverkan avviker från de beräkningar som redovisats i klimatdeklarationen. Övervägandena finns i avsnitt 6.6. I fall där tillsynsmyndigheten bedömer att byggnadens klimatpåverkan väsentligt avviker från de uppgifter som byggherren har gett ska byggherren ges tillfälle att inom en viss tid lämna en förklaring till avvikelsen. Med väsentlig avvikelse avses att det totala värdet av klimatpåverkan från byggnaden väsentligt avviker från det totala värdet av klimatpåverkan som framgår av deklarationen. Det kan röra sig om en eller några stora avvikelser men även om många mindre felaktigheter i en och samma deklaration.

Paragrafens *andra stycke* innehåller en bestämmelse om tillsynsmyndighetens möjlighet att registrera det värde som myndigheten har beräknat i stället för det deklarerade värdet om byggherren inte lämnat en skälig förklaring till avvikelsen. Övervägandena finns i avsnitt 6.6. En skälig förklaring skulle t.ex. kunna vara att byggherren fått oriktiga underlag från en leverantör och inte haft anledning att ifrågasätta dessa uppgifter eller beräkningarna har blivit felaktiga till följd av tekniska problem med det beräkningsverktyg som byggherren använt arbetet med klimatdeklarationen.

18 § Tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift om ett värde av klimatpåverkan har registrerats 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 6.6. 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, byggnadens storlek eller vilka transporter som har varit aktuella. Av bestämmelsen framgår att en sanktionsavgift får tas ut. Det går således inte att ta ut mer än en sanktionsavgift per byggnad även om flera värden i deklarationen väsentligen avviker från de värden som registrerats enligt 17 §.

Paragrafens *andra stycke* innehåller en bestämmelse om att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgiften. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Överklagande

19 § Beslut enligt 17 § andra stycket och 18 § första stycket 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 6.6.

Enligt paragrafens *första stycke* får endast tillsynsmyndighetens beslut om att registrera ett nytt värde av klimatpåverkan 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 till byggnadsnämnden före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 8. Lagen träder i kraft den 1 januari 2022. Lagen blir tillämplig i de fall då ansökan om bygglov för byggnaden har kommit in till byggnadsnämnden den 1 januari 2022 eller senare.

10.2 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 gett in en klimatdeklaration enligt lagen (XXXX:XX) om klimatdeklaration för byggnader eller gjort sannolikt att det inte finns någon skyldighet att ge in en klimatdeklaration, och
3. nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om slutbesked. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Punkten 2, som är ny, innebär att en byggherre som är skyldig att upprätta och ge in en klimatdeklaration enligt lagen (XXXX:XX) om klimatdeklaration för byggnader måste ha visat att denne har gett 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. Det bör räcka med att byggherren ger in en bekräftelse från registreringsmyndigheten om att myndigheten registrerat klimatdeklarationen.

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 §). Av 5 § framgår även att regeringen får meddela föreskrifter om ytterligare undantag för byggherrar som upprättar byggnader avsedda för totalförsvaret och byggnader av betydelse för Sveriges säkerhet.

Kraven på byggherren att göra sannolikt att något av undantagen är tillämpliga och att det därmed inte finns en skyldighet att ge 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 § PBL. Ett sådant beslut skulle kunna bli aktuellt i fall då byggherren inte har hunnit ge in en klimatdeklaration inför slutbeskedet.

Punkten 3 motsvarar hittillsvarande punkten 2.

Sammanfattning av promemorian Klimatdeklaration för byggnader

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, ekonomibygnader 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.

Promemorians lagförslag

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 kortvägiga 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. ekonomibygnader 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.

Klimatdeklarationens 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.

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 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, *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.

Följande remissinstanser har lämnat synpunkter: Akademiska Hus AB, Arboga kommun, Arvidsjaur kommun, Avfall Sverige, BIM Alliance Sweden, Boden kommun, Bostadsrätterna, Boverket, Byggföretagen, Byggherrarna Sverige AB, Byggmaterialhandlarna, Byggmaterialindustrierna, Cementa, Datainspektionen, Domstolsverket, Energiföretagen Sverige, Falu kommun, Fastighetsägarna i Sverige AB, FORMAS, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Förvaltningsrätten i Växjö, Förvaltningsrätten i Linköping, Göteborgs kommun, HSB Riksförbund, Installationsföretagen, IVL Svenska Miljöinstitutet, Jernkontoret, JM AB, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Kungliga tekniska högskolan, Laholm kommun, Lantmäteriet, Lindesbergs kommun, Linköping Universitet, Linnéuniversitetet, Lunds Tekniska Högskola, Länsstyrelsen Blekinge, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen Västerbotten, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Länsstyrelsen Örebro län, Malmö kommun, Miljömärkning Sverige AB, Naturvårdsverket, Peab AB, Plåt & Ventföretagen, Regelrådet, Region Kalmar län, Region Stockholm, Riksantikvarieämbetet, Riksbyggen, RISE Research Institutes of Sweden, Ronneby kommun, Saint-Gobain Sweden AB, Samhällsbyggarna, Sandviken kommun, Skanska Sverige AB, Smart Built Environment, Sollentuna kommun, Statens centrum för arkitektur och design, Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Statskontoret, Stockholms internationella miljöinstitut, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt, Stålbyggnadsinstitutet, SundaHus, Svea hovrätt, Sweco, Sweden Green Building Council, Swedish Standards Institute, SIS, Swedisol, Svensk Betong, Svensk Ventilation, Svenska teknik- och designföretagen (Innovationsföretagen), Sveriges Allmännyttan, Sveriges Arkitekter, Sveriges Färgfabrikanters Förening (Sveriges Färg och Limföretagare), Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges lantbruksuniversitet, Teknikföretagen, Trä- och Möbelföretagen, Träbyggnadskansliet, Trästad Sverige, Tyréns, Umeå kommun, Uppsala kommun, Verket för innovationssystem, Vinnova, White arkitekter, WSP, Växjö kommun, Åre kommun, Östersunds kommun.

Därutöver har synpunkter inkommit från: Balkongföreningen i Norden, Glasbranschföreningen, Göteborgs Energi, Hyresgästföreningen, Lindab, Profil AB, Obos Sverige, Statens geotekniska institut, Swedac, Svenska kyl o värmepumpsföreningen, Svensk plangasförening, Wallenstam.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: 100-Gruppen, AB Familjebostäder, A-Betong, Advokatsamfundet, Borgholm kommun, Byggvarubedömningen, Chalmers tekniska högskola, Eksta Bostads AB, Familjebostäder, Filipstad kommun, Flen kommun, Folkhem, Forshaga kommun, Föreningen Sveriges Bygglovsgranskare och Byggnämndssekreterare, Gotlands kommun, Hushållningssällskapens förbund, Informationscentrum för hållbart byggande, Innovations- och kemiindustrierna i Sverige, IQ Samhällsbyggnad, Justitieombudsmannen, Kammarkollegiet, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Kungsör kommun, Lindbäcks

Bilaga 3

bygg AB, Locum AB, Lantbrukarnas Riksförbund, Luleå tekniska högskola, Moelven, Mora kommun, Mönsterås kommun, Naturskyddsföreningen, NCC Construction Sverige AB, Näringslivets regel-nämnd, Partille kommun, Profu AB, Region Skåne, Region Uppsala, Rikshem, Småkom, Specialfastigheter Sverige AB, Staffanstorps kommun, Stiftelsen för miljöteknisk forskning, Stockholmshem, Swedish Life Cycle Centre, Svensk Byggtjänst, Svenska bostäder, Svenska Kennelklubben, Svenskt Näringsliv, Svenskt trä, Timrå kommun, Umeå universitet, Vasakronan AB, Veidekke Entreprenad AB, Villaägarnas riksförbund, VVS-fabrikanternas råd, Världsnaturfonden WWF, Västra Götalandsregionen, ÅF, Återvinningsindustrierna, Åtvidaberg kommun, Örnsköldsvik kommun.