



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

YTTRANDE  
2021-05-20

Ärendenummer:  
NV-02225-21

Finansdepartementet  
fi.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över Boverkets rapport Utveckling av regler om klimatdeklarationer av byggnader (Fi2020/02715)

### Sammanfattning

Naturvårdsverket är positivt till att stärka styrningen för att minska klimatpåverkan från byggnader. Det saknas till exempel styrmedel som kan påskynda utveckling och marknadsintroduktion av nya lösningar för radikalt minskad klimatpåverkan från byggprodukter. Gränsvärden skulle eventuellt kunna utgöra ett sådant styrmedel.

Naturvårdsverket har dock inte kunnat ta ställning till rapportens förslag om gränsvärden. Naturvårdsverket anser att det inte är analyserat vilken lucka i den befintliga styrningen som de föreslagna gränsvärdena avser fylla och ser en risk att förslaget i sin nuvarande utformning inte kommer att komplettera befintliga styrmedel, som EU:s handelssystem med utsläppsrätter (EU ETS).

Naturvårdsverket konstaterar att om gränsvärden ska ha denna typ av effekt krävs det att de är tillräckligt skarpt satta och att de är tillräckligt anpassade för olika byggnadstyper. Naturvårdsverket anser att det svårt att bedöma de föreslagna nivåerna men bedömer ändå att gränsvärdena för 2027 troligtvis inte är tillräckliga.

### Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

#### *Begrepp, förkortningar och termer (s. 7)*

Naturvårdsverket anser att det vore lämpligt med en vidare tolkning av ”EPD” än SS-EN 15804. En vidare tolkning skulle kunna innehålla EPD-program i enlighet med ISO 14025, till exempel EPD International. Definitionen av EPD som miljövarudeklaration enligt SS-EN 15804 gäller för byggspecifika produkter men inte för icke-byggspecifika produkter som är relevanta för klimatdeklaration av byggnader, såsom energibärare och transporter. För icke-byggprodukter är EPD-program i enlighet med ISO 14025 tillämpbara, tex. EPD International.

***Tillkommande moduler i klimatdeklarationen från 2027 (s.41)***

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att fler moduler ska deklarerars från 2027. Naturvårdsverket anser som princip att det är bra att utvidga innehållet i klimatdeklarationerna för att undvika negativa effekter på livscykel faser eller byggnadsdelar som inte är inkluderade.

***Bör markarbeten ingå i klimatdeklarationen (s.48)***

Naturvårdsverket anser att utsläpp från markarbeten bör ingå i klimatdeklarationen. Naturvårdsverket håller med Boverket om att markarbeten kan stå för en ansevärd del av klimatpåverkan från byggskedet. Boverket lyfter som ett skäl till att ändå inte ta med klimatpåverkan att den styrs av var byggnaderna lokaliseras samt att det underlättar för småhustillverkare om delen undantas. Naturvårdsverket anser att det är rimligt att klimatpåverkan från byggande borde vara en av flera faktorer som vägs in vid val av lokalisering, och håller därför inte med Boverket om att detta skulle vara ett skäl till att exkludera denna del.

***Metod för gränsvärden (s. 51)***

Valet av metod för att sätta gränsvärdena bör göras utifrån styrmedlets syfte. Naturvårdsverket anser att syftet med gränsvärden inte är tillräckligt klarlagt i rapporten och att metodvalen därför är dåligt motiverade.

Naturvårdsverket är positivt till att stärka styrningen för att minska klimatpåverkan från byggnader. Det saknas till exempel styrmedel som kan påskynda utveckling och marknadsintroduktion av nya lösningar för radikalt minskad klimatpåverkan från byggprodukter. Gränsvärden skulle eventuellt kunna utgöra ett sådant styrmedel.

Naturvårdsverket har dock inte kunnat ta ställning till rapportens förslag om gränsvärden. Naturvårdsverket anser att det inte är analyserat vilken lucka i den befintliga styrningen som de föreslagna gränsvärdena avser fylla och ser en risk att förslaget i sin nuvarande utformning inte kommer att komplettera befintliga styrmedel, som EU:s handelssystem med utsläppsrätter (EU ETS).

I och med att en stor del av de berörda utsläppen ingår i EU ETS finns det styrning på plats som bidrar till successiva minskningar av koldioxidutsläppen från byggskedet. Ett område där det däremot saknas styrning för byggnaders klimatpåverkan är utvecklingen och marknadsintroduktionen av nya klimatneutrala byggprodukter. Det är möjligt att gränsvärden skulle kunna fylla denna lucka. Rapporten utreder dock inte detta. Naturvårdsverket menar att, för att gränsvärden ska gynna införandet av banbrytande teknik, är det bland annat viktigt att de är tillräckligt skarpt satta och att de är tillräckligt anpassade för olika byggnadstyper.

***Motiv till olika gränsvärden för olika byggnadstyper (s.58)***

Naturvårdsverket anser att det är positivt med differentierade gränsvärden då det möjliggör att skarpare gränsvärden kan sättas för de byggnadstyper där de kan ha störst effekt i termer av att bidra till framtagandet av ny teknik.

Naturvårdsverket anser att förslaget om differentierade gränsvärden med avseende på energiklass är bra. Naturvårdsverket menar att en sådan differentiering med fördel skulle kunna införas redan 2027 för att undvika

negativa effekter på byggnaders energianvändning till följd av gränsvärden för enbart byggskedet.

### **Nivåer för gränsvärden år 2027, 2035 och 2043 (s.60)**

Naturvårdsverket anser att det svårt att avgöra om de föreslagna nivåerna för gränsvärden är utformade på ett sådant sätt att de kan uppfylla syftet eftersom syfte och motivering till nivåerna inte är tillräckligt redogjorda för.

Naturvårdsverket instämmer med Boverket om att en utvärdering och djupare effekt- och konsekvensanalys av gränsvärden bör göras.

Det finns både omständigheter som talar för att gränsvärdena skulle kunna vara för höga (innebära alltför höga krav på minskningar) och för att de skulle kunna vara för lågt satta. Naturvårdsverkets sammanlagda bedömning är dock att gränsvärdena för 2027 troligtvis är för lågt satta.

- Omständigheten som talar för att gränsvärdena skulle kunna vara för högt satta är att referensvärdet för minskningen sätts 2024-2025. Åtgärder för att minska klimatpåverkan från byggskedet sker löpande i projekt där högre klimatambitioner finns. Potentialer beskrivs dock i relation till dagens värden, där Boverket till exempel lyfter att det är möjligt att minska utsläppen med 20 procent redan idag. Det är möjligt att de minskningar av växthusgasutsläpp som nämns i underlaget redan uppnåtts vid 2024-2025, och potentialen för ytterligare minskningar är mindre. Det är även svårt att avgöra hur gränsvärdena ligger i nivå jämfört med färdplanen för bygg- och anläggningssektorn och mål inom EU, som Boverket refererar till i underlaget.
- En omständighet som talar för att referensvärdena är för lågt satta är att Boverkets databas föreslås innehålla konservativa värden, där en faktor på 1,25 multipliceras med det egentliga klimatvärdet för produkterna. Detta i kombination med ett föreslaget gränsvärde för 2027, som är 20-30 procent lägre än referensbyggnader, skulle innebära att byggherrar som använder sig av specifika värden kan uppnå gränsvärdet utan att behöva göra något för att minska klimatpåverkan.
- En annan omständighet som talar för att gränsvärdena 2027 är för lågt satta är att det finns andra styrmedel och trender som troligtvis leder till succesivt minskade utsläpp. Framför allt är EU ETS en pådrivande faktor som inte tillräckligt beaktats i Boverkets analys. I ljuset av EU ETS blir klimateffekten av lågt satta gränsvärden marginell.

Naturvårdsverket anser även att minskningstakten på gränsvärdena är dåligt motiverad. I synnerhet gäller detta värdena 2035. De preliminära nivåer som satts innebär en tilltagande minskningstakt vilket inte motiveras närmare. En tilltagande minskningstakt skulle kunna motiveras med att man förväntar sig kommande tekniskiften som under den senare delen av perioden kommer göra det betydligt enklare att minska utsläppen. Men man skulle även kunna argumentera för en avtagande minskningstakt utifrån att det inledningsvis finns lågt hängande frukter som gör det lätt att minska utsläppen. Naturvårdsverket anser att en linjär minskningstakt kan anses som en rimlig medelväg utifrån dessa resonemang.

***Krav på klimatdeklaration vid ombyggnad (s. 69)***

Naturvårdsverket välkomnar att frågan om klimatdeklaration vid ombyggnad utreds ytterligare.

***Byggprodukter är harmoniserade på EU-nivå (s.75)***

Naturvårdsverket är delaktigt i utvecklandet av Miljöavtryck (PEF) och är medvetna om den ställning EPD har inom byggprodukter. Produkter som till exempel stål, trä och glas används inom såväl byggindustrin som andra industrier och om PEF och EPD fortsätter vara icke-kompatibla behöver dessa produkters miljöpåverkan beräknas enligt olika regler beroende på användningsområde. Naturvårdsverket betonar vikten av fortsatt långsiktigt arbete för harmonisering mellan EN 15804 och Miljöavtryck (PEF).

***Konsekvenser (s. 87)***

Naturvårdsverket anser att konsekvensbedömningen av införandet av gränsvärden är bristfällig då den inte beaktar de styrmedel som redan påverkar klimatutsläppen från sektorn, se vidare *Metod för gränsvärden* ovan.

I diskussionen om referensalternativet nämns endast lagen om klimatdeklarationer som en viktig faktor att beakta, trots att till exempel en anseilig del av utsläppen från byggskedet enligt Naturvårdsverkets bedömning omfattas av EU ETS. Även faktorer utöver styrmedel, till exempel den förväntade byggtakten bör beaktas i referensalternativet. I det beräkningsexempel som görs antas referensalternativet, utan vidare motivering, i praktiken vara lika med dagens utsläpp vilket är alltför förenklat enligt Naturvårdsverkets bedömning.

I förändringsalternativet saknas en diskussion kring hur gränsvärden skulle kunna utformas på olika sätt och vilka konsekvenser detta skulle medföra. Exempelvis skulle ett gränsvärde som sätts utifrån de specifika förutsättningarna för varje projekt kunna möjliggöra högre satta gränsvärden och därmed potentiellt större effekt från styrmedlet. Ett sådant system skulle också undkomma de risker som Boverket lyfter, som att en ”duktig” byggherre som deklarerar många byggdelar riskerar att missgynnas, samt risker kopplade till oönskad utveckling gällande lokalisering om markarbeten skulle ingå. Naturvårdsverket tycker därmed att väsentliga delar av underlaget saknas för att kunna bedöma och ta ställning till förslaget.

***Bilaga 2 (s.129)******Fördjupning avseende driftsenergi (modul B6)***

Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att de framtida emissionsfaktorer för el och fjärrvärme som beräknas speglar en sannolik utveckling för elens och fjärrvärmens klimatpåverkan. Faktorerna behöver, särskilt för fjärrvärme, vara mer välgrundade än i den IVL-rapport som nämns i detta avsnitt. Fjärrvärmens klimatpåverkan skiljer sig kraftigt mellan olika orter och det bör därför finnas olika emissionsfaktorer för fjärrvärmesystem med olika typer av fjärrvärmeproduktion för att de ska ”representera den energi som faktiskt levereras till byggnaden” (s. 135). När emissionsfaktorerna presenteras är det viktigt att det framgår att de inte är avsedda att användas för att analysera konsekvenserna av olika åtgärder.

*Motiv till obligatorisk övrig miljöinformation*

Naturvårdsverket tillstyrker att biogen kolinlagring deklarerar i övrig miljöinformation men vill påpeka att biogen kolinlagring av denna typ inte är en av de så kallade kompletterande åtgärder som ingår i Sveriges klimatrapportering.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Maria Ohlman, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed och handläggarna Anna Karin Cederblad, Nora Smedby, Björn Spak och Katarina Wärmark.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman  
Avdelningschef

Kopia till:  
m.registrator@regeringskansliet.se  
fi.sba.bb@regeringskansliet.se