

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Departementspromemorian Klimatdeklaration för byggnader (Ds 2020:4)

Fi2020/00475/BB

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

Sammanfattning

- Konkurrensverket har inget att invända mot förslaget till en ny lag och förordning om klimatdeklarationer för byggnader eller förslaget till ändring av plan- och bygglagen (2010:900, PBL). Konkurrensverket har heller inget att invända mot att endast modulerna A1–A5 inledningsvis ingår i klimatdeklarationen. På sikt bör det dock krävas att fler byggskedan i den europeiska standarden EN 15978 ska omfattas av krav på klimatdeklarationer.
- Konkurrensverket anser att det kan finnas anledning att utveckla kunskapsläget innan det ställs krav på fullständig livscykelanalys i klimatdeklarationen.
- Konkurrensverket anser att det inledningsvis kan vara positivt för mindre byggherrar att kraven på klimatdeklaration är begränsat då de ännu inte har samma resurser och kompetens som större byggherrar att genomföra mer omfattande livscykelanalyser.
- Konkurrensverket tillstyrker att vissa byggnader undantas från kravet på klimatdeklaration. Kravet bör gälla enbart uppförande av ny byggnad och inte vid ombyggnad, tillbyggnad eller ändring.
- Konkurrensverket tillstyrker att Boverket blir tillsynsmyndighet och får till uppgift att föra ett register över klimatdeklarationer.

- Konkurrensverket tillstyrker att klimatdeklaration blir ett krav för att få slutbesked och att Boverket får i uppgift att ta fram en öppen databas för att tillgängliggöra klimatdata och förenkla genomförandet av deklARATIONEN.
- Konkurrensverket anser att konsekvensanalysen är rimlig men att den borde utvecklas för att analysera konkurrenspåverkan inom byggmaterialektorn. Byggherrar bör uppmuntras att frivilligt genomföra och använda sig av mer omfattande klimatdeklARATIONER än vad den nya lagen föreskriver.

Allmänt

Konkurrensverket är i grunden positivt till förslaget till en ny lag då den kan leda till goda resultat, vilket Konkurrensverket betonat i sitt yttrande över Boverkets rapport Klimatdeklaration av byggnader (2018:23).¹ Konkurrensverket avstyrkte emellertid Boverkets förslag till en ny lag då den inte omfattade samtliga skeden i en byggnads livscykel och därmed kunde ge upphov till att konkurrensen snedvrids.

Konkurrensverket kan dock konstatera att det har skett en utveckling inom området. Allt fler byggföretag arbetar med livscykelanalyser och efterfrågar information för att kunna genomföra adekvata livscykelanalyser inom bostadsbyggande. För att komma igång med arbetet med klimatanalyser har många aktörer inlett arbetet med beräkningar som omfattar de första faserna i den föreslagna klimatdeklARATIONEN (A1–A5) med ambition att utvidga livscykelanalyser. Bland annat har flera allmännyttiga bostadsföretag och deras bransch- och intresseorganisation, Sveriges Allmännytta, utvecklat och börjat ställa krav på klimatanalyser vid upphandlingar, vilka inledningsvis omfattar de tidiga faserna i bostädernas livscykel. Det finns även företag som redan i dag har som ambition att göra mer omfattande livscykelanalyser och de har också blivit ett allt viktigare styrmedel inom bostadsbyggande och byggande.

Konkurrensverket anser att lagen kan bidra till att området utvecklas ytterligare. Ambitionen ska vara att regleringar och krav vad gäller klimatdeklaration utvecklas i takt med att kunskapen och verktyg utvecklas för att bedöma miljöpåverkan inom flera skeden inom byggprocessen.

Krav på klimatdeklaration och innehåll och omfattning (avsnitt 4.1 och avsnitt 4.2)

Konkurrensverket har alltså inget att invända mot förslaget till en ny lag och förordning om klimatdeklARATIONER för byggnader eller förslaget till ändring av PBL. 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. Krav på redovisning av klimatdeklARATIONER utvecklar kunskapsläget och kan leda till beteendeförändringar, vilket skapar

¹ Konkurrensverket, dnr 494/2018, Yttrande över Boverkets rapport *Klimatdeklaration av byggnader* (2018:23) N2018/04684/BB.

förutsättningar för mer utvecklade livscykelanalyser bland byggherrar och även att reglering och krav kan utvecklas.

Promemorians förslag är att kravet på att genomföra och upprätta en klimatdeklaration inledningsvis ska omfatta byggskedet i en byggnads livscykel, modul A1–A5 i den europeiska standarden EN 15978. Konkurrensverket anser att kravet på klimatdeklaration på sikt även ska omfatta klimatpåverkan i användningsfasen (moduler B1–B7) och slutskedet (C1–C4). Konkurrensverket har tidigare pekat på att krav på begränsad livscykelanalys och klimatdeklaration riskerar att leda till att material och konstruktioner som har låg klimatpåverkan i byggskedet (A1–A5) gynnas framför material som har låg eller lägre miljöpåverkan i användningskedet (B1–B7) och slutskedet (C1–C4). Konkurrensverket anser därför att det är angeläget att det på sikt ställs krav på att en mer fullständig livscykelanalys redovisas i klimatdeklarationen.² Konkurrensverket är positivt till att Boverket har fått till uppgift av regeringen att ta fram en färdplan för den fortsatta utvecklingen av klimatdeklarationen för att inkludera hela livscykeln och omfatta gränsvärden för klimatpåverkan.³

Konkurrensverket är också positivt till att Boverket får i uppgift att utveckla verktyg och databaser för att förenkla klimatdeklarationer. Konkurrensverket anser att det är viktigt att klimatdata inte bara är lättillgänglig utan även lättbegriplig för aktörerna.

Konkurrensverket är medvetet om att det är i dagsläget kan vara komplext för många aktörer att beräkna klimatpåverkan i samtliga skeden av byggnaders livscykel eftersom det saknas lättillgänglig data, kunskap och resurser för att göra adekvata beräkningar. Det är också av den anledningen som det kan finnas motiv för att inledningsvis endast inkludera klimatpåverkan i produkt- och produktionskedet i klimatdeklarationen. Metodik och tillgänglig information för att beräkna klimatpåverkan under det tidiga byggskedet bedöms i dag vara tillräckligt utvecklad för att tillämpas på klimatdeklarationen. Offentliga byggherrar som infört krav på klimatdeklaration vid upphandlingar av bostadsbyggande har också valt att inledningsvis börja med de första faserna eftersom det i nuläget är komplext att genomföra en fullständig livscykelanalys. Att inledningsvis begränsa kraven på klimatdeklaration kan vara positivt för mindre byggherrar eftersom de inte har samma resurser, kunskap och kompetens som större byggherrar att genomföra mer omfattande livscykelanalyser.

Undantag från kravet på klimatdeklaration (avsnitt 4.3)

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att byggnader som i dag undantas från bygglov enligt PBL även undantas från kravet på klimatdeklaration. Det handlar

² Konkurrensverket, dnr 494/2018, Yttrande över Boverkets rapport *Klimatdeklaration av byggnader* (2018:23) N2018/04684/BB.

³ Uppdrag åt Boverket Att förbereda införandet av krav på en redovisning av klimatdeklaration, Fi2019/02439/BB.

bland annat om industrianläggningar, verkstäder, ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring. Industrianläggningar och verkstäder är byggnader som utformas efter specifik produktion och val av byggmaterial och konstruktioner kan därmed vara svåra att jämföra och är av vikt om klimatdeklarationen skulle vara en konkurrensparameter. Konkurrensverket tillstyrker även förslaget att kravet på klimatdeklaration inledningsvis bör tillämpas enbart på uppförande av ny byggnad och inte vid ombyggnad eftersom det kan vara komplext och då klimatdeklarationen är ännu ett outvecklats styrmedel.

Klimatdeklaration – ett krav för att få slutbesked och tillsynsmyndigheten Boverket får i uppgift att ta fram en öppen databas (avsnitt 4.4 och 4.5)

Konkurrensverket tillstyrker att klimatdeklarationen ska lämnas till Boverket och att det ska vara ett krav för att få slutbesked. Därmed kopplas deklarationstidpunkten till ett tidigt skede i byggprocessen, vilket kan minska osäkerheten för byggherrar.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att Boverket ska vara tillsynsmyndighet och utöva tillsyn enligt lagen. Konkurrensverket tillstyrker även förslaget att Boverket ska föra register över klimatdeklarationer eftersom det kan bidra till bättre kunskap inom området och kan öka transparensen på marknaden för bostadsbyggande och uppförande av andra byggnader.

Frågan om regleringen av en eventuell sanktionsavgift bör dock övervägas ytterligare eftersom bestämmelser om bl.a. sådana avgifters beräkning ska regleras i lag och inte, som föreslås, i förordning.

Kostnader och andra konsekvenser (kapitel 6)

Konkurrensverket anser att konsekvensanalysen är rimlig vad gäller kostnader och effekter för aktörer och intressenter i flera delar av byggkedjan. Konkurrensverket anser att det är viktigt att promemorian pekar på 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. Konkurrensverket anser dock att konsekvensbeskrivningen saknar en mer ingående analys av hur det föreslagna regelverket kan påverka konkurrensen inom byggmaterialsektorn. Konkurrensverket anser att det är viktigt att framhålla, som också görs i promemorian, att konkurrensen på marknaden för byggprodukter kan snedvridas på grund av att kraven inledningsvis endast omfattar modulerna A1–A5 och att det finns behov av informationsinsatser och för att minska eventuella konkurrensnedvridningar. Det bör även uppmuntras att byggherrar frivilligt genomför och använder sig av mer omfattande klimatdeklarationer än vad den nya lagen föreskriver.



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

Rikard Jermsten