

2018-12-14

Ert dnr:
N2018/04684/BB

Sektionen för planering, säkerhet och miljö
Anna-Bie Agerberg

Näringsdepartementet
Helene Lassi
10333 STOCKHOLM

Dokumentationssystem för byggprodukter (2018:22), Klimatdeklaration av byggnader (2018:23) och Resurseffektiv användning av byggmaterial (SOU 2018:51)

Sammanfattning

SKL tillstyrker att regeringen bör verka för reglering av innehållsdeklarationer för byggprodukter inom EU-samarbetet.

SKL tillstyrker att ett nationellt främjandepaket för resurseffektiva byggmaterialval som minskar bygg- och rivningsavfall utarbetas.

SKL tillstyrker att en ny lag införs om dokumentationssystem för byggprodukter, loggbok, med Boverket respektive Trafikverket som tillsynsmyndigheter och att regelverket införs stegvis.

SKL tillstyrker att en ny lag införs som ställer krav på att byggnader som uppförs ska klimatdeklarerats och att lagen initialt införs på en begränsad nivå, för att på sikt utvecklas mot tydligare styrning mot minskade utsläpp.

SKL anser att de projekt som reglerna gällande loggbok och klimatdeklaration initialt bör införas på större projekt, minst 1000 kvm bruttoarea, och att reglerna bör införas tidigast år 2022 så att system, kompetens och metodik hinner utvecklas.

SKL anser även att förslagen bör kompletteras med när och hur utvärdering av de nya lagarna ska ske. Utvärderingen bör ske innan lagstiftningen utvidgas till att omfatta andra byggdelar och mindre projekt.

De två rapporterna från Boverket

SKL ser det som beklagligt att frågorna om loggbok och klimatdeklarationer inte har utvecklats systematiskt av byggbranschen utan statlig styrning. SKL anser samtidigt att takten i klimatarbetet behöver öka och förbundet har bland annat ställt sig bakom färdplan för fossilfri bygg- och anläggningssektor vad gäller mål, inriktning och uppmaningar. Mot denna bakgrund kan föreslagen lagstiftning vara en väg för att brett och samlat säkerställa ett cirkulärt förhållningssätt i byggandet.

I Boverkets rapporter talas om att förslagen har låg eller ingen påverkan för kommunerna. SKL uppfattar det som att Boverket då enbart belyser kommunens roll som byggnadsnämnd. Boverket bör göra en bredare belysning i rapporter gällande konsekvenser för kommunerna än myndighetsutövarens.

Kommuner och landsting är stora byggherrar och fastighetsägare gällande vård, skola och omsorg, samt även av vägar. Utbyggnad inom dessa områden är grundläggande för att samhället ska kunna utvecklas och bostäder komma till stånd. Dessutom är de kommunala bostadsbolagen en stor aktör inom bostadsbyggandet.

Både förslaget gällande loggbok och klimatdeklaration innebär ökade bygg- och förvaltningskostnader. Kostnader som hamnar dels hos kommuner och landsting/regioner och dels hos statliga och privata aktörer.

Införande av nya system och krav på nya kompetenser är en stor utmaning för kommuner med få kommunala byggprojekt och även för de ofta mindre byggbolag som då anlitas. De behöver med förslagen inhandla system och säkerställa resurser som inte kommer att kunna fördelas över en stor mängd projekt och medarbetare. Förslagen innebär på så sätt en sned kostnadsfördelning mellan små och stora aktörer. SKL anser att såväl loggbok och klimatdeklarationer initialt bör införas på större projekt och anser att 1000 kvm är en lägstanivå som kan behöva justeras uppåt.

I rapporten framhålls att alla kommuner och landsting redan ställer krav på loggbok. SKL delar inte denna uppfattning.

Resurseffektiv användning av byggmaterial (SOU 2018:51)

Kommittén för modernare byggregler har i sitt andra delbetänkande fokuserat på miljöpåverkan i byggprocessen ur ett livscykelperspektiv. Kommitténs analys har visat att det finns två huvudsakliga hinder för resurseffektiv byggmaterialanvändning: brist på information om innehåll i byggprodukter och brist på ekonomiska incitament att återanvända eller återvinna byggprodukter.

Kommitténs första förslag är att regeringen bör föreslå Europeiska kommissionen att utarbeta förslag till Europeiska unionens råd och Europaparlamentet om krav på innehållsförteckningar för byggprodukter i artikel 6.5 i EU:s byggproduktförordning. SKL är positiva till att innehållsförteckningar på byggprodukter hanteras på EU-nivå. Det främjar både konkurrens och utveckling.

Kommittén finner inga skäl att föreslå undantag från krav på prestandadeklarationer för återanvända byggprodukter. SKL är tveksamma till detta ställningstagande. Prestandadeklarationer för konstruktionsmaterial bör redovisas. Återanvändning av andra byggmaterial och byggprodukter bör dock främjas och det kommer att försvåras av krav på prestandadeklarationer. Materialkomponenter som visar sig vara olämpliga

ur en miljö- och hälsoaspekt skulle alternativt kunna listas med någon form av varningsflagg.

Kommitténs andra förslag är att regeringen bör uppdra åt Verket för innovationssystem (Vinnova) att från och med 2019 och under totalt tio år:

- skapa en eller flera grupper med aktörer som har avgörande inflytande på val av byggmaterial som ingår i byggnader och som vill göra resurseffektiva byggmaterialval (beställargrupper)
- lämna bidrag till utvecklings- och forskningsstudier i syfte att åstadkomma nära-nollavfallsbyggnader genom återanvändning och återvinning av byggprodukter och material
- sprida information om erfarenheterna från beställargruppernas arbete, utvecklings- och forskningsstudier till andra beställare, arkitekter, tekniska konsulter och övriga relevanta mottagare

SKL är positiva till förslaget, men vill betona att forskning och information bör fokusera på konkreta projekt av generell karaktär så att insatserna inte blir fragmentiserade.

SKL anser att forskning och utveckling även bör styra mot smart design som syftar till att utveckla byggsystem som förenklar demontering och återanvändning.

SKL ser att betänkanudet inte tar upp förslag på hur effektiva användning av byggmaterial på byggarbetsplatserna ska kunna främjas i nutid. Alltför ofta ställs kostnader för arbetstid och effektiv materialhantering emot varandra. Problemet är konkret och bör kunna diskuteras brett med byggbranschen i andra forum än under Vinnovapaplyet.

Dokumentationssystem för byggprodukter (Boverket 2018:22)

Rapporten är en utveckling av en rapport från 2015 som remitterades och som SKL då inte ställde sig bakom, bland annat för att kommunerna där föreslogs vara tillsynsmyndighet. I det nuvarande förslaget föreslås Boverket och Trafikverket som tillsynsmyndigheter.

Rapporten föreslår en ny lag om dokumentationssystem för byggprodukter, en så kallad loggbok. Syftet med lagförslaget i grunden att byggmaterial och deras beståndsdelar ska kunna spåras. Förslaget är att lagstiftningen börjar gälla 1 januari 2021.

Boverket föreslår att en loggbok ska upprättas vid uppförande av nya byggnadsverk och hållas uppdaterad under byggnadsverkets livslängd. Byggherren ska se till att loggbok upprättas och att den redovisar alla byggprodukter som stadigvarande ingår i byggnaden med undantag för bland annat apparater, elkablar och infästningar. Vid anläggningar föreslås att jord, berg och schaktmassor undantas. SKL är huvudsakligen

positiva till dessa begränsningar, men anser att spårbarhet gällande jord- och schaktmassor på sikt kan vara viktiga att följa upp gällande innehåll och eventuella föroreningar.

Byggherren har skyldighet att överlämna loggboken till byggnadsverkets ägare som därefter har skyldigheten att förvalta och uppdatera loggboken under byggnadsverkets livslängd. För byggnader föreslås att loggboken uppdateras vid lov- och anmälningspliktiga åtgärder enligt PBL.

SKL är i grunden positiva till förslaget, men konstaterar att kopplingen till åtgärder som är av underhållskaraktär eller inre ombyggnader vanligtvis inte omfattas lov- och anmälningsplikt. Det innebär att uppgifterna i loggboken gällande bland annat ytskikt, fast inredning och VVS-produkter troligen kommer att bli inaktuella efter några år om fastighetsägaren inte på frivilligt initiativ kompletterar.

Placeringen av produkten ska beskrivas i fritext enligt förslaget vilket verkar komplicerat. SKL uppfattar att kopplingen med loggbok kan göras tydligare med 3d-projektering där ingående komponenter istället redovisas på ritningsnivå, exempelvis i en BIM-modell. En väl utvecklad BIM-modell fungerar som en digital tvilling till byggnaden, en virtuell bild av verkligheten. Om man kopplar CoClass eller motsvarande till Bim-modellen bör både spårbarhet och placering kunna säkerställas effektivt. (CoClass är en branschutvecklad standard för begrepp och klassifikation för alla byggdelar.)

Arbetet med loggbokshantering kommer att omfatta såväl byggare och byggherrar som projektörer och fastighetsägare. Här kommer initialkostnader för inköp av system och årliga uppdateringar av systemet innebära påtagliga kostnader för alla parter. Dessutom måste det ske utbildningar i hur verktygen effektivt kan används.

SKL anser därför att lagen bör gälla först från år 2022 så att system och kompetens hinner utvecklas innan lagstiftningen börjar gälla. Det är även viktigt att man noggrant utvärderar utfallet innan ytterligare steg tas i nya regleringar.

SKL anser att ytbegränsningen för krav på loggbok i ett första skede är för lågt satt. Det är viktigt att den initiala utvecklingen styrs mot stora projekt där det finns finansiella och personella resurser. Rapporten föreslår att regelverket ska omfatta byggnader större än 1000 kvm bruttoarea (BTA). SKL bedömer att gränsen eventuellt bör justeras uppåt för att inte missgynna mindre aktörer.

Gällande krav på loggbok för vägar föreslås en dimensionering för nya stadsdelar med uppsamlingsgator på över 2000 fordon är en rimlig avgränsning vilket SKL ser som rimligt. Uppdateringar ska göras vid "väsentliga ändringar". Vad det innebär behöver definieras. Hur definition sätts kommer att leda till olika konsekvenser.

Enligt förslaget ska ägaren till en byggnad och förvaltaren till ett byggnadsverk säkerställa att informationen i loggboken finns bevarad under hela byggnadsverkets livslängd. SKL uppfattar att det här kravet kommer att innebära komplikationer med tanke på de problem som troligen uppkommer när loggboken ska kunna överleva framtida system- och tekniskiften. Dessutom kan livslängden för en väg behöva definieras tydligt för att inte få krav som gäller över en oöverskådlig tid.

Klimatdeklaration av byggnader (Boverket 2018:23)

I rapporten föreslår Boverket en ny klimatdeklarationslag gällande byggnader. Syftet med lagen är initialt att öka medvetenheten och kunskapen om byggnaders klimatpåverkan genom att identifiera, kvantifiera och räkna på klimatpåverkan. På sikt ska detta kunna leda till minskad klimatpåverkan.

Boverket föreslår att krav på klimatdeklarationen gäller vid uppförande av byggnader, dock med vissa undantag, och genomförs i etapper för olika byggnadstyper. Förslaget är att flerbostadshus och lokaler omfattas av kravet 1 januari 2021. För övriga byggnader föreslås kraven börja gälla två år senare. Dessutom föreslås att samma undantag ska gälla som för energideklarationer vilket bland annat omfattar fritidshus, industrianläggningar och verkstäder.

Boverket föreslår att en öppen nationell databas med generiska klimatdata för byggsektorn tas fram. SKL vill påpeka att om man enbart använder generiska scenarier för exempelvis transporter till byggplats inte stimulerar reduktionsåtgärder.

SKL anser att klimatdeklarationer är ett angeläget verktyg för att minska byggnaders klimatpåverkan, eftersom en mycket stor andel av denna påverkan kommer från andra skeden än energianvändningen vid drift av byggnaden. Det har också visat sig svårt att få igång ett frivilligt system, så länge leverantörer och byggherrar avvaktar varandras krav och underlag.

SKL håller med om att systemet bör utvecklas stegvis, för att möjliggöra lärande och uppbyggnad av data och undvika orimliga kostnadsökningar för byggandet. Därför ser vi positivt på att systemet inledningsvis enbart omfattar klimatskärm, bärande konstruktionsdelar och icke bärande innerväggar.

För att undvika risk för suboptimering ur ett livscykelperspektiv anser SKL att det är angeläget att efterhand komplettera deklarerationer och databas med uppgifter inte bara om andra byggnadsdelar utan även gällande andra skeden i livscykeln.

Arbetet med klimatdeklarationer kommer, liksom loggboken, att omfatta såväl byggare och byggherrar som projektörer och fastighetsägare. Här kommer initialkostnader för inköp av system och årliga uppdateringar av systemet innebära

påtagliga kostnader för alla parter. Dessutom måste det ske utbildningar i hur verktygen effektivt kan används.

SKL anser därför att lagen bör gälla först från år 2022 så att system och kompetens hinner utvecklas innan lagstiftningen börjar gälla. Det är även viktigt att kostnadseffektiva modeller utvecklas i de större projekten och att man noggrant utvärderar utfallet innan ytterligare steg tas i nya regleringar.

SKL håller med om att klimatdeklarationerna initialt enbart bör omfatta större projekt, motsvarande loggböckerna (det vill säga större än 1000 kvm BTA - en nivå som kan behöva justeras uppåt). På så sätt kommer mindre aktörer efter hand att kunna lära av större utan att slås ut på grund av bristande resurser. Även grupphusbebyggelse av mindre enheter som sammantaget är större än den satta ytbegränsningen bör omfattas av lagstiftningen.

SKL anser slutligen att det inte finns motiv för att fritidshus, industrianläggningar och verkstäder ska undantas från kravet på klimatdeklarationer. När det gäller fritidshus skapas annars ytterligare drivkrafter att undvika krav på bostadshus genom att definiera dem som fritidshus.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande