

Näringsdepartementet
Avdelningen för bostäder och transporter
Enheten för bostäder och byggande

Stockholm
2018-12-20

Ert dnr
N2018/04684/BB

Vårt dnr
2018/157

Boverkets rapporter 2018:22 Dokumentationssystem för byggprodukter och 2018:23 Klimatdeklaration av byggnader samt delbetänkandet SOU 2018:51 Resurseffektiv användning av byggmaterial

Näringslivets Regelnämnd NNR har tagit del av det aktuella förslaget och önskar lämna följande synpunkter.

Boverkets rapport 2018:22 Dokumentationssystem för byggprodukter

Boverket föreslår att krav införs på att upprätta loggbok vid uppförande av nya byggnader med en bruttoarea över 1000m², dock med vissa undantag. Boverket föreslår vidare att krav införs på att upprätta loggbok för nya anläggningar som byggs i form av väg, järnväg, spårvagn eller tunnelbana. Vissa undantag görs också här.

Boverket konstaterar i rapporten att konsekvensanalysen pekar mot att kostnaderna skulle överstiga nyttorna men anger samtidigt att det är svårt att generellt beräkna nyttorna av en lagreglering av krav på loggbok. Boverket anger i sin rapport att den lagreglering som vore önskvärd skulle innebära mer långtgående krav på information om byggprodukterna än vad som är möjligt att ställa idag. Sådana deklarerationer av byggprodukternas kemiska innehåll medför enligt Boverket dock handelshinder och bedöms inte vara förenliga med EU:s byggproduktförordning.

Boverket anser mot bakgrund av detta att Sverige kan välja olika strategier i genomförandet av ett nationellt krav på loggbok. Valet av strategi påverkar när reglerna tidsmässigt kan införas. Boverket diskuterar i sin rapport tre olika handlingsalternativ för detta:

Alternativ A innebär att nationella regler införs omgående samtidigt som Sverige driver frågan om redovisning av kemiskt innehåll i byggprodukter inom EU med avsikt att få bättre spårbarhet av kemikalier i byggnader.

Alternativ B innebär att regeringen först driver frågan inom EU om redovisning av kemiskt innehåll i byggprodukter. Svenska regler motsvarande det som nu föreslås av Boverket införs vid en tidpunkt när Sverige med en rimlig säkerhet kan bedöma att det kommer att bli möjligt att ställa krav på att tillverkare ska redovisa kemiskt innehåll i sina produkter.

Alternativ C innebär att Sverige avvaktar med reglering och inför en mer heltäckande lagstiftning på loggbok vid den tidpunkt då EUs byggproduktförordning medger det. Sverige kan kombinera detta med att driva frågan om ökad kemikalieinformation om byggprodukter inom EU. Staten kan också välja att genomföra andra insatser för att stödja kunskapsuppbyggnad och branschens utveckling mot en integrerad hantering av byggproduktinformation i byggnadsverk.

Ett införande av ett nationellt regelverk om loggbok innan enhetliga krav införts på EU-nivå innebär anser NNR en svensk överimplementering i förhållande till EUs regelverk. Förslaget medför enligt Boverket ökade kostnader motsvarande ca 0,2 procent av byggkostnaden. Denna kostnadsandel kan komma att variera stort för olika projekt beroende på exempelvis projektets storlek, antal underleverantörer, antal underleverantörer eller de ansvarigas kompetens. Mindre projekt anges generellt få en högre kostnadsandel för loggboken än för större projekt. Det uppskattas också att tidsåtgången för att upprätta loggbok bör sjunka något när aktörerna blivit mer vana vid arbetssättet.

Det konstateras av Boverket att förslaget kan leda till högre kostnader för små företag som har mindre resurser att hantera den här typen av system och kanske inte gör det så ofta. Systemet med loggbok kan också innebära att tröskel uppstår för utländska företag som inte har system uppbyggt eller vana vid att hantera detta och därmed får svårare att konkurrera på den svenska marknaden. Boverket anger i denna del att det är negativt att ytterligare försämra konkurrensförhållandena så att utländska företag missgynnas.

I rapporten anges också att införande av krav på loggbok bedöms innebära ett stort steg särskilt för fastighetsägare då det finns en risk att många idag har otillräckliga förutsättningar att uppfylla ett krav inom detta område på ett ändamålsenligt sätt och att risk därför finns att mognadsgraden inte är tillräcklig. Utöver ovanstående uppmärksammas i rapporten att risk finns att lagstiftningen får låg acceptans i branschen om många anser att lagstiftningen har begränsade förutsättningar att leda till verklig nytta.

NNR håller med om ovanstående konsekvenser. NNR menar att de administrativa kostnaderna för att tillämpa föreslagen reglering inte är obetydliga då de uppgår till ca 140 miljoner kronor per år. En icke obetydlig tillkommande kostnad på en marknad som redan är hårt reglerad och som kännetecknas av högre byggkostnader än i de flesta andra EU-länder kan definitivt bromsa den utveckling mot ett ökat bostadsbyggande som eftersträvas. Den totala massan av regler utgör här också ett problem. Detta är en av de nackdelar som finns med förslaget.

Vad gäller effekten på bostadsinvesteringarna hänvisas i rapporten till en analys av Sveriges Bostadskreditnämnd från år 2012 i vilken det anges att en procents ökning av byggkostnader leder till en långsiktig minskning av bostadsinvesteringarna med sex procent. Boverket anger dock att det är möjligt att den negativa effekten från ökade byggkostnader helt eller delvis neutraliseras till följd av utvecklingen för andra variabler som påverkar bostadsinvesteringarna. Hänvisning görs i denna del bl a till statistik för perioden 2000 – 2016 för vilken en real prisutveckling av bostadspriserna om 5,8 procent konstaterats. NNR finner dock att det inte tillräckligt utretts vilka effekter en genomsnittlig kostnadsökning på ca 0,2 procent av den totala byggkostnaden, som ett införande av loggbok enligt Boverkets beräkningar medför, skulle få på bostadsinvesteringarna i den situation med fallande bostadspriser som vi befinner oss i.

Boverket anger att det övergripande syftet med en lag om loggbok är att kunna spåra byggprodukter under hela byggnadsverkets livslängd. NNR har uppmärksamats om att det föreslagna lagkravet endast medför begränsad användning i framtiden varpå det i nuläget endast skulle ge begränsad nytta i förhållande till de kostnader som det medför.

En av NNRs huvuduppgifter är att förespråka och verka för effektivare och mindre kostsamma regler för företag. Enligt NNR är det med hänvisning till ovanstående högst oklart om nyttan med förslaget om att införa loggbok verkligen överstiger kostnaderna och andra negativa konsekvenser till följd av detta. Det är därmed inte visat att det mest kostnadseffektiva alternativet givet det man vill uppnå har valts. NNR finner i ljuset av detta att det inte tillräckligt analyserats om andra alternativa lösningar såsom ytterligare informationsprojekt bland byggvaruproducenter och fastighetsägare, i syfte att ytterligare öka intresset att föra loggbok på frivillig väg, skulle kunna leda till en förhöjd måluppfyllnad på frivillig väg och därmed vara ett mer effektivt alternativ till reglering tills dess att gemensamma krav i EU-regler finns på plats.

Vad NNR kan förstå finns det redan frivilliga system om loggbok som framtagits och används av byggbranschen. Det anges i rapporten att IVL gjort bedömningen att cirka 70% av alla byggnader över 1000m² och samtliga anläggningar, med undantag för vägar med ÅDT under 2000 fordon, kommer att ha en loggbok motsvarande det förslag Boverket nu presenterar inom några år.

Utöver ovanstående vill NNR uppmärksamma om att gränsvärden kan innebära en risk för att detta medvetet undviks. Vi saknar därför en närmare analys av risken för att gränsvärdet på 1000 kvadratmeter kommer att undvikas genom att storleken på nya byggnader läggs just under det föreslagna gränsvärdet för kravet på loggbok.

Boverkets rapport 2018:23 Klimatdeklaration av byggnader

Boverket föreslår i sin rapport att regler ska införas med krav på en klimatdeklaration av byggnader. Kravet föreslås ska gälla vid uppförande av byggnader, dock med vissa undantag, och genomförs i etapper för olika byggnadstyper. Boverket föreslår att flerbostadshus och lokaler inledningsvis omfattas för att senare efter ett par år också inkludera övriga byggnader som t ex småhus.

Boverket anger att viktiga utgångspunkter som påverkat utformningen av förslaget har varit att det ska gå att införa snarast och omfatta i princip alla byggnader. Det anges dock att förslaget ska ses som ett första steg att styra mot minskad klimatpåverkan från byggnader. Det anges exempelvis att data är otillgängliga och svåra att hitta och därför behöver tillgängliggöras av staten för de som ska klimatdeklarera. Det anges också att även om fler moduler har lagts till i det slutliga förslaget så är det fortfarande en begränsad del av en byggnads livscykel och av en byggnad som ingår. Målet anges i en första fas kan vara att genom generell information öka medvetenheten om klimatutsläpp vid byggande.

Det anges i rapporten beträffande konsekvenserna med förslaget att kravet på klimatdeklaration kommer att innebära en betydande omställning för ett stort antal byggherrar och byggnadsentreprenörer. Den totala kostnaden för att upprätta och rapportera en klimatdeklaration för modulerna A1-A5 uppskattas vara 120 000-241 000 kronor.

NNR har uppmärksammats om att förslaget är problematiskt i olika delar och inte är tillräckligt omfattande för att kunna implementeras. Saker som vi uppmärksammats om är exempelvis att tillgången på ingångsdata inte är tillräcklig vilket är något Boverket också har identifierat. När reglerna om klimatdeklaration ska börja tillämpas måste en nationell databas, mallar, beräkningsverktyg m.m. vara framtagna så att det blir enkelt att upprätta och rapportera klimatdeklarationen för de företag som berörs. Andra frågor som uppmärksammas är att lagkrav införs utan att det ställs några kravnivåer och att tidpunkten för rapporteringen inte är optimal då denna kommer in först efter byggskedet och därmed endast medför liten nytta då den med detta ej utgör ett beslutsunderlag för valet av åtgärder. Vidare att förslaget endast omfattar byggskedet och inte alla delar av en byggnads livscykel.

NNR finner med anledning av ovanstående att Boverket i sin konsekvensanalys borde ha närmare analyserat olika handlingsalternativ med alternativa tidpunkter för implementering som hade medgett omhändertagande av ovanstående frågor. Detta för att kunna avgöra om det mest kostnadseffektiva alternativet valts. Även tidpunkten för när en klimatdeklaration ska upprättas anser vi borde ha utretts närmare. Här saknas exempelvis en närmare analys och överbäggande av alternativet att inlämna klimatdeklarationen i samband med bygglovsansökan.

Delbetänkandet SOU 2018:51

Kommittén för modernare byggregler föreslår att regeringen bör föreslå till Europeiska kommissionen att utarbeta förslag till Europeiska unionens råd och Europaparlamentet om krav på innehållsförteckningar för byggprodukter i artikel 6.5 i EUs byggproduktförordning. Det föreslås vidare ett nationellt främjandepaket för resurseffektiva byggmaterial för minskat bygg- och rivningsavfall.

NNR ser positivt på att det poängterats i kommittédirektivet att eventuella förslag som lämnas måste vara kostnadseffektiva. Enligt NNR förefaller det också mest effektivt att driva frågan om krav på innehållsförteckningar för byggprodukter på EU-nivå då olika parallella system i olika medlemsstater sannolikt skulle förorsaka ytterligare hinder på den inre marknaden genom fragmentering och onödiga administrativa kostnader.

Det anges under avsnitt 8.2.10 i betänkandet att ”Förutsatt att den svenska regeringen väljer att driva detta förslag bör regeringens arbete baseras på en bred dialog med intressenter, så som företrädare för kommissionen, kommissionens ständiga bygghögskommitté, andra medlemsländer, Europaparlamentet, myndigheter, företag och organisationer inom EU.

Enligt NNR är en nära dialog med berört svenskt näringsliv en förutsättning för att åstadkomma ett resultat på EU-nivå som bäst gynnar svenska intressen och svenska företags konkurrenskraft. Studier har dessvärre visat att stora brister finns i insynen och delaktigheten i det svenska arbetet med EU-lagstiftning vilket innebär ett svenskt demokratiskt underskott och liten svensk påverkansmöjlighet.¹ NNR finner därför att det är av stor vikt att regeringen för en nära dialog under hela den fortsatta EU-lagstiftningsprocessen med berörda svenska företag och dess intressenter samt nogsamt diskuterar möjliga alternativ och svenska konsekvenser av de förslag som diskuteras på EU-nivå.

¹ <https://www.regeringen.se/contentassets/e14fa0ed28d34271b3ea94da154b7968/eu-pa-hemmaplan-sou-201610.pdf>, https://eso.expertgrupp.se/rapporter/2018_5_tank_etter_fore/,

NNR förutsätter att ovanstående synpunkter och förslag till kompletteringar omhändertas i den fortsatta processen innan beslut fattas.

Näringslivets Regelnämnd NNR

Christina Fors