

Politik och kommunikation
Erik Thornström, 08-677 27 08

Finansdepartementet

103 33 Stockholm
E-post: fi.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till: fi.sba.bb@regeringskansliet.se

Remiss av Boverkets rapport Utveckling av regler för klimatdeklaration för byggnader

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

Energiföretagen Sverige avstyrker att driftsfasen inkluderas i klimatdeklarationerna för byggnader eftersom underliggande beräkningar kommer att baseras på ett scenario som i sig kommer att bygga på antaganden och osäkra prognoser.

Klimatdeklarationernas additionalitet till EU:s utsläppshandelssystem och andra styrmedel har analyserats i alltför begränsad omfattning, särskilt när det avser införandet av gränsvärden och med tanke på de vidgningar och skärpningar som i år väntas föreslås för EU ETS och annan EU-lagstiftning.

Vi anser att regeringen bör låta Naturvårdsverket tillsammans med Boverket och Energimyndigheten utreda hur nationella klimatdata för el respektive fjärrvärme kan tas fram inför den utveckling av klimatdeklarationerna som planeras ske till 2027.

Energiföretagen tillstyrker en vidareutveckling av klimatdeklarations-systemet men syftet med att inkludera energiinstallationer behöver klargöras

Energiföretagen tillstyrker att det sker en vidareutveckling av klimatdeklarations-systemet 2027 som innebär att fler byggdelar som ytskikt och viss fast inredning omfattas.

Energirelaterade installationer omfattas dock redan av andra styrmedel med liknande syften som energideklarationer för byggnader och ekodesign- och energimärkningskrav. Syftet med att inkludera dessa även i regelverket för klimatdeklaration behöver klargöras. Om energirelaterade installationer ändå ska omfattas är det viktigt att det sker konsekvent som också föreslås, t.ex. om undercentraler för fjärrvärme omfattas ska även värmepumpsinstallationer omfattas. Det är också rimligt att fasad- eller takintegrerade solceller inkluderas i klimatdeklarationskraven då de utgör en del av klimatskalet. Det behöver dock

utredas om det kommer kunna finnas tillräckligt användbara och tillförlitliga klimatdata för alla de installationer som är aktuella att inkludera från 2027.

Energiföretagen avstyrker att driftsfasen inkluderas i klimatdeklarationen

Energiföretagen Sverige avstyrker att driftsfasen inkluderas i klimatdeklarationerna för byggnader. Om driftsfasen inkluderas kommer beräkningen att baseras på ett scenario, vilket kommer att innebära stor osäkerhet i underliggande beräkningar, med tanke på att den antagna livstiden för en byggnad är 50 år och som i praktiken kan komma bli mer än 100 år. Under en så lång tidsperiod kommer energisystemet att ha förändrats radikalt, med tanke på den snabba omställning som vi idag ser i energisystemet med bland annat elektrifiering av industri och transporter. Det är därmed uppenbart att de scenarier som behöver tas fram i praktiken kan väntas bli spekulativa och missvisande. Flera studier visar dessutom att byggfasen står för 80 procent av klimatutsläppen från byggnader, i synnerhet för nya energieffektiva bostäder vilket pekar på att det är viktigast att fokusera på byggfasen.

Det finns även en viss mån av subjektivitet inbyggt i gängse metoder för klimatvärdering, och de standarder som avses användas passar inte svensk kontext eftersom den svenska el- och värmeförsörjningen i dag i stort sett är fossilbränslefri. Vi anser också att ett alternativ skulle kunna vara att i stället inkludera en koldioxidindikator i energideklarationen för byggnader. Energideklarationen behöver uppdateras vart tionde år och anpassas därmed regelbundet till förändringar i energisystemet och i byggnadens energiförsörjning.

Om driftsfasen trots allt inkluderas tillstyrker vi förslaget om att beräkningen ska baseras på ett scenario som ligger i linje med de nationella klimatmålen. Vi tillstyrker även förslaget om att man inte ska sätta ett gränsvärde för driftsfasen, bland annat eftersom det redan finns flertalet klimatpolitiska styrmedel som träffar energitillförseln, bland annat i form av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) och energi- och koldioxidskatt. Vidare finns ett behov av att samordna en inkludering av driftsfasen med energiprestandakraven i Boverkets byggregler och regelverket för energideklarationer för byggnader. Det är angeläget att det sker en samordning av regelverken så att inte närliggande regelverk blir motstridiga eller överlappande.

Analogt med beräkning av modul C som föreslås inkludera alla moduler (modul C1–4), det vill säga processer för rivning och demontering, transport av avfall och material, bearbetning och bortskaffande av avfall och material, inklusive klimatpåverkan kopplat till processer för återvinning, förbränning och deponering), behöver även avfall som uppkommer i byggnadens driftsfas inkluderas om energianvändningen i driftsfasen inkluderas, för att få en rättvisande redovisning av klimatpåverkan under driftskedet.

Utvecklingen av klimatdeklarationssystemet måste beakta EU ETS och den omfattande styrmedelsutvecklingen på EU-nivå

Klimatdeklarationernas additionalitet till EU:s utsläppshandelssystem har analyserats i alltför begränsad omfattning, särskilt när det avser införandet av gränsvärden. Med tanke på att EU-kommissionen förväntas föreslå en utvidgning av EU ETS till byggnadssektorn som en del i det kommande "Fit-for-55-paketet" anser vi att det är nödvändigt med en fördjupad analys av hur ett nationellt styrmedel kan ge additionalitet. Därutöver detta kan det förväntas ske en rad ytterligare riktade åtgärder mot byggnadssektorn i de aviserade revideringarna av EU-direktiven om byggnaders energiprestanda respektive förnybara energikällor.

Bland de åtgärder som övervägs finns EU-harmoniserade styrmedel för livscykelanalys av byggnaders klimatpåverkan och vidareutveckling av EU:s hållbarhetsindikatorer inom Level(s), som också omnämns i rapporten. Som också tas upp i rapporten är det önskvärt med en nordisk samordning av klimatdeklarationerna som styrmedel. Utvecklingen av det svenska klimatdeklarationssystemet behöver därmed på ett bredare sätt beakta den omfattande utvecklingen av styrmedel på området liksom den pågående utvecklingen av klimatdeklarationer i de nordiska grannländerna.

Framtagandet av klimatdata behöver bli mer transparent

Vi anser att det är viktigt att framtagande av klimatdata blir mer transparent än idag och anser att det är olyckligt att klimatdeklarationer och klimatdata tas fram med stöd av standarder som inte är allmänt tillgängliga (SS-EN 15804 som används för att ta fram miljövarudeklarationer, EPD, för byggprodukter samt SS-EN 15978 om hållbarhet hos byggnadsverk). Vi anser att dessa standarder borde tillgängliggöras utan kostnad och att beräkningsmetoderna för klimatdata blir mer lättillgängliga samt att det ska gå att härleda beräkningarna. Det är viktigt för trovärdigheten för klimatdeklarationerna att beräkningsmetoderna är accepterade och tillförlitliga. Mot bakgrund av de brister som vi sett i testversionen av Boverkets klimatdatabas anser vi att det behöver ske en vidareutveckling av arbetet med klimatdata. Generiska klimatdata bör även inkludera fler relevanta energibärare än idag som t.ex. biogas och fasta biobränslen.

Klimatvärdering av el respektive fjärrvärme

Energiföretagen Sverige vill understryka att energibärare som el och fjärrvärme inte kan anses utgöra byggprodukter. Att tillämpa den Europastandard, SS-EN 15804, som Boverket föreslår blir därför missriktad, inte minst utifrån att det svenska energisystemet skiljer sig så pass mycket från övriga EU:s då vår el- och fjärrvärmeproduktion redan är i det närmaste fossilbränslefri.

Den i rapporten refererade standarden SS-EN 15804 är en PCR (Product Category Rules) om hållbarhet hos byggnadsverk. Motsvarande PCR finns för el, värme och ånga (ELECTRICITY, STEAM AND HOT WATER GENERATION AND DISTRIBUTION PRODUCT CATEGORY CLASSIFICATION: UN CPC 171, 173). Det är orimligt och miljöskadligt att använda PCR för byggnadsverk för framtagning av utsläppsfaktor

för energisystemet. Det kan innebära omfattande negativa konsekvenser för energisystemet och leda till kraftigt ökade utsläpp från samhället, samtidigt som det kan riskera andra samhällsmål som resurseffektivitet och försörjningstrygghet.

Vi anser att syfte och att ge rätt styrsignaler för att minska de klimatpåverkande utsläppen bör vara vägledande i den klimatdata som ska redovisas i klimatdeklarationerna.

Nuvarande klimatdata för fjärrvärme kan ge signalen att välja bort fjärrvärme och vi anser att det är viktigt att framför allt redovisningen av klimatdata för energiåtervinning av avfall ses över till 2027. Anledningen till att fjärrvärme har till synes hög klimatpåverkan i använd metod är för att utsläpp från avfallsförbränning bokförs på energiframställningen och inte på avfallsbehandlingstjänsten (*Klimatscenarier för bygg- och fastighetssektorn, Naturvårdsverket och Boverket, 2019*). Enligt Naturvårdsverket står de fossila utsläppen från destruktion och energiåtervinning av plastavfall för 53 procent av utsläppen från fjärrvärme- och kraftvärmeanläggningar. Denna andel kommer att öka i takt med att fjärrvärmeanläggningar fasar ut användningen av fossila bränslen de närmaste åren. Men förbränningen av avfall kommer inte att minska bara för att byggherrar och fastighetsägare väljer bort fjärrvärme. Restavfall som blir kvar efter insamling, sortering och materialåtervinning kommer att förbrännas oavsett, eftersom det är betydligt sämre för klimatet och miljön att deponera avfallet. Deponering av brännbart avfall är dessutom förbjudet i Sverige. Det vore därför mer rimligt att separera och särredovisa utsläppen från förbränning av avfall som en egen kategori i utsläppsstatistiken som t.ex. gjorts i norska officiella statistiken.

Klimatutsläpp från restavfall som skickas till miljöbehandling måste allokeras till de som genererar avfallet, inte till de som möjliggör en effektiv användning av energin som genereras vid miljöbehandling genom förbränning. Denna energi bör beaktas som oundviklig spillvärme från den nödvändiga miljöbehandlingen.

Regeringen har i sin strategi för cirkulär ekonomi tagit fram omfattande förslag på hur avfallsmängderna bör minska. Även Naturvårdsverket bedriver flera arbeten för att möjliggöra en omvandling till en mer cirkulär ekonomi. Bland annat publicerade Naturvårdsverket nyligen en färdplan för hållbar plastanvändning där design, produktion och konsumtion av plast pekas som de viktigaste utmaningarna för att minska klimatutsläpp från miljöbehandling och energiåtervinning av restavfall. Det är viktigt att Boverket tar fram tydliga regelverk som kan leda till minskad mängd restavfall och i synnerhet plastavfall som skickas till miljöbehandling och energiåtervinning. En enkel åtgärd är att kräva redovisning av klimatutsläpp från restavfall och i synnerhet plastavfall som byggnader genererar och som inte går till materialåtervinning.

Det behöver utvecklas nationella utsläppsscenarier för olika energibärare utifrån vilka emissionsfaktorer kan fastställas. Vi tillstyrker förslaget om att emissionsfaktorerna bör representera den årliga genomsnittliga

konsumtionsmixen i Sverige, både för fjärrvärme och el. När emissionsfaktorerna presenteras är det dock viktigt att det framgår att de inte är avsedda att användas för att analysera konsekvenserna av olika åtgärder, dvs. att det skiljs på bokförings- och konsekvensperspektiven.

För fjärrvärme är det inte rimligt att ta fram scenarier för varje enskilt fjärrvärmenät och eventuella framtida sammankopplingar med andra fjärrvärmenät i ett så långt tidsperspektiv som 50 år. Det är dock angeläget att det beaktas att fjärrvärmebranschen har som ambition att utgöra en kolsänka efter 2045 genom att implementera bland annat bio-CCS.

För el innebär den integrerade och sammankopplade nordiska elmarknaden att en redovisning av den svenska elmixen i praktiken behöver representera en nordisk elmix. Detta överensstämmer också med Naturvårdsverkets emissionsfaktorer för el där nordisk elmix tillämpas där hänsyn tas till den ständiga importen och exporten av el då det hela tiden sker ett handelsutbyte av el med våra grannländer.

Regeringen bör låta berörda myndigheter utreda framtagandet av klimatdata för el respektive fjärrvärme före 2027

Vi anser att regeringen bör låta Naturvårdsverket tillsammans med Boverket och Energimyndigheten i samråd med energibranschen utreda hur nationella klimatdata och scenarier för el respektive fjärrvärme kan tas fram inför den utveckling av klimatdeklarationerna som planeras ske till 2027. Utredningen bör bland annat omfatta följande frågeställningar:

- Val av systemgränser för el respektive fjärrvärme och vilka konsekvenser de styrningsmässigt har för utvecklingen av energisystemet respektive för minskad klimatpåverkan för en byggnad när det gäller val av allokeringssmetod m.m.
- Tidsdimensionen för att beakta att värdena för klimatdata är ständigt föränderliga utifrån tillgänglig produktionsmix i energisystemet och vilket behov av tidsupplösning som finns för att t.ex. beakta effektdimensionen.
- Analys och beaktande av problematiken kring klimatvärdering av avfallsförbränning med energiåtervinning. Att allokera klimatpåverkan till den återvunna energin skapar felaktiga incitament eftersom avfallet kommer att förbrännas oavsett om energin från förbränningen tas till vara eller ej.
- Anvisningar om hur generiska klimatdata för el respektive fjärrvärme bör användas och vad sådan bokföringsdata kan användas till och inte bör användas för, dvs. för vilket syfte klimatdatan kan användas för.

Vi instämmer även att det behöver genomföras en närmare utredning av hur egenproducerad energi, som t.ex. el från solceller, bör hanteras och att det sker på ett konsekvent och rättvisande sätt.

Vi anser även att det är viktigt att emissionsfaktorer för el och fjärrvärme tas fram med hjälp av experter med energisystemkompetens. Frågan är för komplex och behöver omfattande kunskap om energisystemets komplexitet. Hänsyn behöver tas till energisystemets funktion, försörjningstrygghet, klimatpolitiska mål samt mål och vision för energisystemets framtida utveckling. Energiföretagen Sverige önskar att involveras i arbetet, ha en fortsatt dialog och få möjlighet att lämna synpunkter i det fortsatta utredningsarbetet.

Energisystemet i Sverige och Norden utvecklas också i en mycket snabb takt. Det är därför är det viktigt att emissionsfaktorerna för el och fjärrvärme årligen uppdateras.

Förslag om obligatorisk kompletterande övrig miljöinformation

Vi ifrågasätter behovet av att inkludera export av lokalproducerad el till elnätet i kraven för obligatorisk miljöinformation. Eventuell egenproduktion av el bör separeras från själva byggnadens klimatpåverkan och det behöver då tas hänsyn till att en energiproduktionsanläggning i en byggnad kan väntas ha betydligt kortare livslängd än t.ex. byggnadens klimatskal. Rapportens argument *”det kan finnas ett värde i att med hjälp av klimatdeklarationen hålla koll på nettoexport av lokalproducerad el”* är inte övertygande. Det vore snarare bättre och mer relevant att komplettera energideklarationen med sådan information.

Vi tillstyrker dock att det finns skäl att redovisa biogen kolinlagring i klimatdeklarationen för att myndigheter ska kunna utnyttja informationen som underlag för den nationella klimatrapporeringen samt för att företag ska kunna redovisa sin klimatpåverkan.

Energiföretagen stödjer förslaget om regelbunden uppföljning och utvärdering av regelverket för klimatdeklarationer

Energiföretagen Sverige stödjer förslaget om att det inför varje regeländring bör genomföras en noggrann utvärdering av effekter och konsekvenser, ett arbete som bör inledas cirka tre år före förändringarna i regelverket. Det är angeläget att eventuella tillämpningsproblem kan åtgärdas och att regelverket också anpassas utifrån de omfattande parallella styrmedelsförändringar som aviserats från EU gällande klimatrelaterade krav för byggnader. Vi anser också att det är angeläget med en uppföljning och utvärdering av regelverket som föreslås införas den 1 januari 2022 i god tid inför att systemet planeras att vidareutvecklas till 2027. Om gränsvärden skulle införas är det rimligt att skärpningar sker successivt med i förväg fastställda årtal som föreslås vara 2035 och 2043.

Konsekvensanalys för energibranschen och energisystemet saknas i rapporten

Vi saknar konsekvenser för energibranschen och energisystemet som inte har berörts i rapportens konsekvensanalys trots att byggnadens driftsfas föreslås inkluderas. Vi vill påtala att det är angeläget att det ges ett regeringsuppdrag till berörda myndigheter att ta fram relevanta klimatdata och scenarier för el

respektive fjärrvärme enligt vad vi framfört ovan. Det är också angeläget att klimatdeklarationssystemet för byggnader ger relevanta och korrekta styrsignaler även för det omgivande energisystemet.

Det finns omfattande planer på elektrifiering av industrin och transporter som innebär behov av en sannolikt fördubblad elanvändning och elproduktion fram till 2045. Flera analyser från Energimyndigheten och forskare pekar på att fjärr- och kraftvärme har en viktig roll i denna strukturomvandling. Utan förutsättningar för fjärrvärmens försvinner elproduktion i kraftvärmeverken. Dessutom försvinner möjligheten att använda spillvärme och industriell restvärme till fjärrvärme, samtidigt som behovet av elproduktion kommer att öka om uppvärmningssektorn styrs mot mer elbaserade uppvärmningsformer. Även energin i restavfallet behöver då kylas ner i stället för att kunna användas för uppvärmning av bostäder och lokaler. Mot denna bakgrund behöver beslut om miljövärdering av fjärrvärme och el bör baseras på en helhetssyn där konsekvenserna för energisystemet bör vara en central fråga. Vi vill framhålla att otydligheter i regelverk som klimatdeklarationer för byggnader kan få omfattande konsekvenser för energisystemet.

Åsa Pettersson

VD, Energiföretagen Sverige

Erik Thornström

Ansvarig skatter, styrmedel,
energianvändning och resurseffektivitet