

Handläggare
Örjan Lönngren
Telefon: 08 508 28 173

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2019-10-22 p 16

Motion om Klimatneutral bygg- och anläggningssektor av Emilia Bjuggren (S)

Remiss från kommunstyrelsen Dnr KS 2019/850

Förvaltningens förslag till beslut

Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat en motion från Emilia Bjuggren (S), *Klimatneutral bygg- och anläggningssektor*. Svar ska ha inkommit till kommunstyrelsen senast den 8 november 2019.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Motionären har uppmärksammat att den klimatpåverkan som svensk byggnation föranleder är i stort sett lika stor som klimatpåverkan av vägtrafiken i Sverige. För att minska byggnationens klimatpåverkan föreslår motionären att staden tar fram en strategi samt att staden ställer klimatkrav vid upphandlingar inom bygg- och anläggningssektorn.

Strategi för klimatneutral bygg- och anläggningssektor – Motionärens skrivelse

Motionären skriver att en strategi för klimatneutral bygg- och anläggningssektor till år 2040 behöver tas fram där livscykelperspektivet finns med i hela kedjan: vid planering, projektering, byggande och användning av vår bebyggda miljö. En viktig del i strategin blir att beakta klimatfrågan vid planering och markanvisningar.

Motionären menar också att klimatpåverkan vid nybyggnationer ska behandlas vid miljökonsekvensbeskrivningar.

Strategi för klimatneutral bygg- och anläggningssektor – Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen stöder motionärens förslag att staden bör ta fram en strategi för klimatneutral bygg- och anläggningssektor. Med en strategi kan hittills gjorda erfarenheter spridas inom stadens hela organisation samt målnivåer för klimatpåverkan fastställas.

I hållbarhetskraven för Norra Djurgårdsstaden, som gällt sedan 2010, föreskrivs att alla byggherrar ska presentera LCA-beräkningar. Staden tillhandahåller en enkel Excel-mall med anvisningar om vad som ska presenteras. Erfarenheterna av de hittills av byggherrarna presenterade LCA-beräkningarna är dock att många projektörer inte har underlag eller kunskaper om hur LCA-beräkningar ska göras för att bli rättvisande.

Problemet med att få jämförbara LCA-beräkningar beror delvis på att det saknas så kallade EPD:er¹ för många byggprodukter. Men också att EPD:er kan omfatta olika delar av processen från råvara till monterad produkt på t.ex. en byggnad. För att LCA-beräkningar ska bli jämförbara krävs att det finns en databas med EPD:er så att alla projektörer använder samma grunddata. IVL har en omfattande databas som dock fortfarande har alltför många generiska data, d.v.s. data som inte avser en speciell produkt (t.ex. en viss betongkvalitet) utan data för t.ex. betong i största allmänhet.

Som ett första steg mot att få jämförbara LCA-beräkningar initierade IVL ett utvecklingsprojekt som resulterat i att det sedan våren 2019 finns ett beräkningsprogram (BM-verktyget) som alla projektörer kan använda. I projektet deltog bland andra Stockholms stad med representanter från miljöförvaltningen, Familjebostäder, Stockholmshem samt SISAB.

För att vidareutveckla BM-verktyget leder miljöförvaltningen ett treårigt projekt finansierat av Energimyndigheten. I projektet beräknar stadens tre bostadsbolag klimatpåverkan från byggprocessen med hjälp av verktyget. Exploateringskontoret deltar i rollen som beställare. Motsvarande funktioner från Göteborgs stad deltar i projektet. Resultaten återkopplas till IVL för vidareutveckling av verktyget.

Med erfarenheter från bostadsbolagens LCA-beräkningar kan staden på sikt ställa krav på klimatpåverkan uttryckt som kilo CO₂ per

¹ En EPD är en beräkning av en produkts klimatpåverkan vid tillverkning, transporter och montering. I vissa fall ingår även klimatpåverkan för underhåll och avfallshantering vid rivning.

kvadratmeter BTA². Stadens egna bolag samt byggande förvaltningar bör inom det närmaste året kunna sätta nivåer som bedöms rimliga att uppnå. Efter ytterligare något år av erfarenheter och utvecklande av BM-verktyget, kan krav sättas både vid stadens egna projekteringar och vid tecknande av markanvisningsavtal med externa byggherrar.

Förvaltningen anser dock att frågor rörande klimatpåverkan vid nybyggnationer i de flesta fall inte omfattas av det som behandlas i en miljökonsekvensbeskrivning för detaljplan inom ramen för en så kallad strategisk miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Dessa utredningar behandlar mer övergripande vilka konsekvenserna blir vid olika markanvändningar och kan behandla klimatpåverkan av exploateringen i sig och hur detta kan hanteras (t.ex. medför exploatering ökad andel hårdgjorda ytor och effekter av detta kan motverkas genom t.ex. lokalt omhändertagande av dagvatten och översvämningssplan). Byggtkniska lösningar och val av byggmaterial kommer dock in i processen vid senare skeden. Det är inte heller lämpligt att reglera frågor på den detaljeringsnivån i en detaljplan. Byggnation av bostadshus föregås inte heller av någon miljöprövning och det blir därför inte aktuellt med så kallad specifik miljöbedömning med miljökonsekvensbeskrivning för själva byggnationen.

Material och konstruktioner – Motionärens skrivelse

I både bygg- och anläggningsprojekt bidrar cement i betong tillsammans med stål till en stor andel av ett projekts klimatpåverkan. Oberoende av systemval så har alla material och alla processer möjlighet att optimeras med avseende på klimatpåverkan. Andra åtgärder för att minska klimatpåverkan är att använda mindre mängd material genom att ta fram alternativa konstruktionslösningar och byggmetoder, till exempel slankare konstruktioner.

Material och konstruktioner – Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen delar motionärens resonemang om att det är viktigt att uppmärksamma både material liksom konstruktionslösningar för att erhålla minsta möjliga klimatpåverkan vid byggnationer. Staden deltar inom flera nationella utvecklingsinitiativ inom området vilket redogörs för nedan.

Sedan flera år har förvaltningen arbetat tillsammans med IVA, Sveriges Byggindustrier samt Betonginitiativet för att kartlägga hur stor klimatpåverkan är från bygg- och anläggningssektorn samt vad som

kan göras för att minska klimatpåverkan. Förvaltningen har även deltagit i en referensgrupp i samband med Boverkets framtagande av lagkrav på LCA-beräkningar inom Boverkets byggregler (BBR).

Projektet som IVA initierade resulterade i rapporten *Klimatpåverkan från byggprocessen*, publicerad 2014. I projektet deltog Sveriges Byggindustrier, Byggmaterialindustrierna, ett par byggföretag samt Stockholms stad. Syftet med projektet var att kartlägga hur stor klimatpåverkan är från bygg och anläggning årligen i Sverige. Studien kom fram till att klimatpåverkan är lika stor som från all personbilstrafik i Sverige årligen, eller cirka 10 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

I ett projekt som drivs av Sveriges Byggindustrier sitter förvaltningen med i två referensgrupper. Den ena gruppen behandlar hur Sveriges Byggindustriers handlingsplan mot klimatneutral byggsektor ska implementeras. Den andra gruppen behandlar hur klimatkrav kan ställas vid upphandlingar av byggprojekt.

Inom projektet *Betonginitiativet* sitter förvaltningen med i en referensgrupp som behandlar hur klimatpåverkan från cement och betong kan minskas i linje med cement- och betongindustriernas handlingsplan. Även om fler byggnader i framtiden kommer att uppföras i trä, kommer betong framgent att behövas i stora mängder till husgrunder, broar, kajer m.m.

I samband med att Boverket tog fram förslag till lagkrav på LCA-deklarationer vid nyproduktion av byggnader, deltog förvaltningen i en referensgrupp tillsammans med ett brett urval av representanter från näringsliv, akademi och kommuner. Förslaget från Boverket var ute på remiss hösten 2018, vilken besvarades av förvaltningen vid Miljö- och hälsoskyddsnämndens sammanträde den 11 november 2018³. Boverket föreslår att krav på LCA-deklarationer ska införas från 1 januari 2022. LCA-deklarationerna föreslås i ett första skede endast innebära LCA-beräkningar utan krav på specifika nivåer för tillåten klimatpåverkan.

Offentlig upphandling – Motionärens skrivelse

Offentlig upphandling är ett kraftfullt verktyg för att påverka samhällsutvecklingen. Boverkets byggregler ställer endast krav på energiprestanda i driftfasen.

³ Boverkets rapport 2018:22 Dokumentationssystem för byggprodukter och 2018:23 Klimatdeklaration av byggnader samt delbetänkande SOU 2018:51 Resurseffektiv användning av byggmaterial.

Staden behöver därför i upphandlingssituationer visa att lösningar som ger lägre klimatpåverkan värderas. Krav på miljöförbättring ur ett livscykelperspektiv kan utformas på ett materialneutralt och robust sätt som bidrar till sund konkurrens på marknadsmässiga grunder

En annan positiv effekt är att elmaskiner främjas före bensin- och dieseldrivna maskiner.

Offentlig upphandling – Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen instämmer helt med motionären att upphandling är ett synnerligen viktigt instrument när offentlig verksamhet önskar driva utvecklingen. Som ett led i att staden ska kunna ställa klimatkrav vid upphandlingar av bygg- och anläggningsprojekt har förvaltningen engagerat sig i referensgrupper tillsammans med näringslivet för att krav vid upphandlingar ska bli realistiska och uppföljningsbara. LCA-beräkningar är i dagsläget inte entydiga och helt jämförbara, varför kravställning är behäftad med vissa svårigheter. Förvaltningen bedömer att det därför behövs ytterligare utvecklingsarbete inom området.

En av svårigheterna med kravställning vid upphandling är att alla i branschen ska ha möjligheter att lämna anbud. LCA-beräkningar är dock än så länge nytt och resurskrävande, varför det endast är de större aktörerna på marknaden som har tillräckliga erfarenheter och resurser. Av den anledningen ställer t.ex. Trafikverket klimatkrav enbart vid stora byggprojekt. Av samma anledning föreslår Boverket att det i ett första skede enbart ska ställas krav på att LCA-beräkningar genomförs, men att inga krav på specificerade nivåer (kg CO₂/BTA) kommer att ställas de första åren. Utvecklingen av BM-verktyget bör leda till att fler mindre aktörer på marknaden ska kunna göra klimatberäkningar vid husbyggnation framöver. Även Trafikverket har utvecklat ett beräkningsverktyg för anläggningar.⁴ Verktyget är fritt att använda för andra aktörer. Med det verktyget skulle t.ex. trafikkontoret kunna göra klimatberäkningar för större anläggningar.

Förvaltningen håller med motionären om att klimatkrav generellt sett bör ställas med materialneutralitet. All användning av råvaror till byggmaterial innebär olika former av belastning av miljön. Strävan bör därför vara att uppmuntra till att alla typer av material ständigt utvecklas mot allt mindre miljöbelastningar.

LCA-beräkningarna som för närvarande görs av Familjebostäder och Stockholms hem ger nyttiga erfarenheter som kan ligga till grund för hur staden ska ställa klimatkrav inom byggprojekt.

Motionärens förslag till beslut av kommunfullmäktige

- Att kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram en strategi för klimatneutral bygg- och anläggningssektor till år 2040
- Att livscykelbaserade funktionskrav på minskade utsläpp av växthusgaser beaktas i hela planprocessen
- Att staden ska ställa miljökrav ur ett livscykelperspektiv vid upphandlingar av byggnader och anläggningar

Förslag till beslut av kommunfullmäktige – Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen stöder förslaget att staden tar fram en strategi för klimatneutral bygg- och anläggningssektor. Med en strategi tydliggörs för stadens aktörer inom bolag och förvaltningar hur de ska arbeta med upphandling och projektering av bygg- och anläggningsprojekt samt hur staden kan ställa krav vid markanvisningar samt tecknade av överenskommelser om exploatering.

I strategin bör funktionskrav identifieras för olika typer av bygg- och anläggningsprojekt med avseende på projektering, byggnation, drift, underhåll samt hantering av avfall som genereras vid nybyggen, ombyggnader samt rivning av befintliga byggnader och anläggningar.

Förvaltningen ser också positivt på att staden tar fram riktlinjer för hur LCA-krav kan ställas vid upphandlingar av bygg- och anläggningsprojekt. Detta arbete måste dock ske succesivt med beaktande av att bygg- och anläggningsbranscherna i stor utsträckning för närvarande saknar nödvändiga kunskaper och relevanta underlag för att göra jämförbara LCA-beräkningar. En annan svårighet som måste överbryggas är hur ställda krav ska kunna följas upp av staden.

SLUT

Bilaga

Motion Klimatneutral bygg- och anläggningssektor – motion av Emilia Bjuggren (S).