

Handläggare
Ida Sundling
08-508 264 35

Till
Exploateringsnämnden
2024-04-25

Utredning av gränsvärden för klimatbelastning vid nybyggnation

Förslag till beslut

- Exploateringsnämnden godkänner redovisningen av exploateringskontorets utredning av gränsvärden för klimatbelastning vid nybyggnation (bilaga 1).

Thomas Andersson
Förvaltningschef

Anders Johnson
Avdelningschef

Frida Nordström
Enhetschef

Sammanfattning

Exploateringskontoret fick i 2023 års budget i uppdrag att i samarbete med fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, AB Svenska bostäder, Familjebostäder AB och Stockholmshem utreda gränsvärden för klimatbelastning vid nybyggnation. Kontoret har i sin utredning prövat gränsvärden som bedöms innebära att staden ligger i framkant i förhållande till Boverkets förslag till nationella krav¹ samt är i linje med stadens mål om halverade konsumtionsbaserade utsläpp till år 2030. Exploateringskontoret har i sin utredning beaktat Boverkets förslag till nationella

Exploateringskontoret
Stadsmiljö

Fleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 264 35
Växel 08-508 276 00
ida.sundling@stockholm.se
exploateringskontoret.expl@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholm

¹ Gränsvärde för byggnaders klimatpåverkan. Boverket, Rapport 2023:20.

gränsvärden och de synpunkter som har inkommit via exploateringskontorets projekt- och referensgrupp.

För att underlätta jämförelsen med nationella krav och minska risken för att flera redovisningar för samma ändamål behöver tas fram, menar exploateringskontoret att gränsvärden bör anpassas till den nationella avgränsningen avseende bland annat byggnadstyper och livscykelmoduler.

Utredningen visar att ett införande av gränsvärden för klimatbelastning, som krav vid markanvisning av stadens mark, skulle kunna bidra till att minska klimatpåverkan från nybyggnation ytterligare jämfört med föreslagna nationella krav. De gränsvärden som har prövats innebär en halverad klimatpåverkan till år 2030, vilket är cirka 35 procent skarpare än de förslag till krav som Boverket har redovisat.

Givet bland annat att material med låg klimatpåverkan medför dyrare inköp finns en risk för att byggkostnaderna ökar vid ett införande. Ökade byggkostnader kan leda till högre bostadspriser, påverka bostadsbyggandet och därmed också nämndens möjligheter att uppfylla stadens bostadsmål.

Exploateringskontorets utredning visar även att avsteg bör kunna medges om det finns särskilda skäl som försvårar uppfyllandet av kravet. Avsteg bör kunna ges av byggnadstekniska skäl, men också för byggnader som uppförs med andra angelägna syften.

Bakgrund

Genom utsläppsminskande åtgärder och koldioxidlagring ska Stockholm vara klimatpositivt och målet är att de konsumtionsbaserade utsläppen ska halveras till 2030.

Exploateringskontoret ställer redan idag krav på energieffektiv nyproduktion på stadens mark vilket minskar klimatpåverkan i driftskedet, men om ambitionen är att branschen ska uppnå halverade konsumtionsbaserade utsläpp till 2030 skulle det också krävas en minskning av utsläppen i byggskedet. I syfte att säkerställa att staden ligger i framkant i förhållande till nationella krav på klimatpåverkan från byggnader gavs exploateringsnämnden i budget 2023 uppdraget att utreda gränsvärden för klimatbelastning vid nybyggnation i samarbete med fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, AB Svenska Bostäder, Familjebostäder AB och Stockholmshem AB. Vidare fick exploateringsnämnden i uppdrag att i samarbete med stadsbyggnadsnämnden ta fram en

strategi för att främja hållbart byggande i trä eller andra material med motsvarande eller bättre klimatprestanda och byggtakt.

Exploateringskontoret kan konstatera att det i stadens budget för 2024 finns ett uppdrag avseende införande av gränsvärden enligt följande:

”Exploateringsnämnden ska i samarbete med stadsbyggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden planera för att 2026 införa klimatdeklarationer och gränsvärden för byggnaders totala klimatpåverkan.”

Förslag till nationella gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan lämnades av Boverket i maj 2023 och remitterades till Stockholms stad i februari 2024. Boverket föreslår att gränsvärden införs den 1 juli 2025 för byggnader som omfattas av kravet på klimatdeklaration. Förslaget är att gränsvärden ska mätas i kilogram koldioxidekvivalenter (CO₂e) per kvadratmeter bruttototalarea (BTA), omfatta byggskedet (råvaruförsörjning, transport och tillverkning i produktskedet samt transport, bygg- och installationsprocessen i byggproduktionskedet, motsvarande modul A1-A5) och inkludera en byggnads samtliga byggdelar från grunden och dess isolering, förutom solceller och fast utrustning. Till 2030 föreslår Boverket preliminärt en minskning av klimatpåverkan med 25 procent jämfört med gränsvärden för 2025, med undantag för småhus.

Ärendets beredning

Under 2023 har exploateringskontoret lett utredningen av gränsvärden och arbetet har genomförts i en projektgrupp med representanter från fastighetskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, Svenska Bostäder, Familjebostäder, Stockholmshem, SISAB och Micasa. Vidare har utredningen presenterats för en referensgrupp där Vasakronan, Byggvesta, Einar Mattsson, Sveafastigheter, NCC och Skanska har ingått. Som utgångspunkt i arbetet har Boverkets förslag till nationella gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan och stadens övergripande klimatmål använts.

I september 2023 remitterades en utredning av möjliga gränsvärden till samtliga representanter i projekt- och referensgruppen (totalt 14 remissinstanser enligt ovan). I följebrevet ombads remissinstanserna att svara på möjligheten att uppfylla utredda gränsvärden och om dessa bedömdes innebära

en kostnadsökning. De svarande var generellt positiva till utredningen och bedömde i stort att det var möjligt att uppfylla dess nivåer. Vidare lyftes att det var väsentligt att krav inte styrde val av material och metoder. Synpunkter inkom även kring att remissförslaget skiljde sig från Boverkets förslag till omfattning, att byggande med låg klimatbelastning kan leda till ökade byggkostnader och påverka möjligheten att nå stadens bostadsmål samt att byggnader med våningsplan under mark har svårare att nå föreslagna gränsvärden. Efter remissen studerades möjliga ändringar av omfattning och förtydliganden av avsnittet om risker och uppföljning av kravuppfyllnaden. En utförligare sammanfattning av inkomna synpunkter och exploateringskontorets hantering av dessa redovisas i bilaga 2.

Resultatet av utredningen

I utredningsarbetet har exploateringskontoret prövat gränsvärden som bedöms innebära att staden ligger i framkant i förhållande till nationella krav och som dessutom möter stadens klimatmål om halverad konsumtion till år 2030. De gränsvärden som i så fall skulle behövas presenteras i tabell 1 nedan. För att underlätta jämförelsen med nationella krav och minimera risken för att flera olika redovisningar för samma ändamål behöver tas fram, bör framtida gränsvärden enligt exploateringskontorets uppfattning anpassas till den nationella avgränsningen. Därför anser kontoret att gränsvärden i staden bör gälla för samma byggnadstyper, byggdelar och livscykelmoduler samt mätas och fastställas vid samma tidpunkt som i Boverkets förslag.

Tabell 1. Gränsvärden för klimatbelastning per byggnadstyp för år 2027 och 2030. Värden uttryckta i kg CO₂e per m² BTA för modul A1-A5 och byggdel 2-8.

Byggnadstyp	Gränsvärde	
	År 2027	År 2030
Flerbostadshus	280	185
Kontor	290	190
Utbildning exkl. förskolor	285	185
Förskolor	250	165
Småhus	135	100-115
Specialbostäder	290	190
Övriga byggnader	345	225

De gränsvärden som har studerats skulle innebära att byggaktörer som berörs av kravet, det vill säga där gränsvärden ingår i markanvisningsavtalet, och söker bygglov från 2027 skulle uppnå cirka 25 procent lägre klimatpåverkan jämfört med nationellt föreslagna gränsvärden. Från 2030 innebär studerade gränsvärden cirka 35 procent lägre klimatpåverkan jämfört med Boverkets motsvarande förslag. Stadsutvecklingsprocessen innebär att det vanligtvis går flera år mellan markanvisning och byggaktörens ansökan om bygglov, vilket innebär att endast ett mindre antal nybyggnadsprojekt skulle beröras av kraven innan år 2030.

Om gränsvärden för klimatbelastning införs som ett krav vid markanvisning kan kravefterlevnad följas upp i Uppföljningsportalen, stadens stödsystem för uppföljning av hållbarhetskraven. Redovisningen bör följa Boverkets handbok för klimatdeklaration så att det underlag som ska redovisas och sparas i relation till klimatdeklarationer också redovisas till exploateringskontoret.

Utredningen visar även att exploateringskontoret bör kunna medge avsteg om det finns särskilda skäl som försvårar uppfyllandet av kravet. Initialt bedöms det rimligt att tillåta avsteg för skyddsrum och simhallar, givet att dessa bland annat kan kräva användning av material med högre klimatpåverkan för att uppfylla tekniska krav. Det bör även finnas möjlighet att

medge avsteg av skäl som inte är byggnadstekniska, exempelvis för Stockholmshusen som har andra primära syften. I övrigt bör ansökan om avsteg från kravet inkomma till exploateringskontoret innan överenskommelse om exploatering.

Analys och konsekvenser

Under arbetet med utredning av gränsvärden har flera remissinstanser påtalat att det är viktigt att krav på minskad klimatbelastning ställs som ett funktionskrav som inte styr materialval och metoder, för att därigenom främja innovation. Att ställa krav på låg klimatpåverkan genom gränsvärden skulle sannolikt gynna träbyggandet i Stockholm, eftersom byte till trästomme ofta är en effektiv åtgärd för att minska en byggnads klimatbelastning. Exploateringskontoret bedömer därför att krav på gränsvärden är en ändamålsenlig strategi för att främja byggande i trä eller andra material med låg klimatpåverkan.

Boverket bedömer att ett införande av nationella gränsvärden skulle påverka produktionskostnaderna med 1-5 procent (exklusive markkostnader) och nämner som exempel en studie som visade att bostadsbyggandet minskade med 1,2 procent vid en ökning av byggkostnaderna med 5 procent, samtidigt som hyrorna ökade med 2,4 procent. Givet att material med låg klimatpåverkan medför dyrare inköp finns risk för att byggkostnaderna ökar om staden ställer skarpare krav än det som föreslås nationellt. Ökade byggkostnader bedöms sannolikt leda till högre bostadspriser, påverka bostadsbyggandet och därmed också nämndens möjligheter att uppfylla stadens bostadsmål. Även byggandet av samhällsfastigheter kan påverkas. Det finns vidare en risk för att uppfyllandet av gränsvärden behöver vägas mot kulturmiljöfrågor och gestaltungsambitioner i staden. Några av remissinstanserna har lyft fram att skärpta krav är kostnadsdrivande och att det bör finnas möjligheter till undantag för vissa kategorier.

Underjordiska garage kan bidra till stor klimatpåverkan. Boverket har i sitt förslag² dragit slutsatsen att det inte finns några tydliga skillnader i klimatpåverkan per kvadratmeter BTA för byggnader med källarvåningar jämfört med byggnader utan dessa funktioner. Slutsatsen bygger dock på ett begränsat underlag, där majoriteten av referensbyggnaderna utgörs av byggnader med betongstomme, och exploateringskontoret bedömer därför att det

finns en risk att Boverket har underskattat klimatbelastningen i träbyggnader med underjordiska våningar.

Ett införande och en stegvis skärpning av gränsvärden för klimatbelastning kommer sannolikt att innebära att det krävs kompetensutveckling hos byggaktörer och behov av att utreda klimatpåverkan tidigare i byggprocessen. De gränsvärden som exploateringskontoret prövat ligger i linje med branschens egna långsiktiga mål och ambitioner. Spridningen är dock stor mellan olika referensprojekt och för att majoriteten av nybyggnadsprojekten ska klara prövade gränsvärden, framförallt till 2030, kommer det att krävas teknisk innovation i branschen.

Inom staden bedöms ett införande av gränsvärden leda till behov av förändrade arbetssätt. Bland annat behöver byggnaders klimatpåverkan beaktas på ett tydligare sätt under detaljplaneprocessen så att nybyggnation ges förutsättningar att klara föreslagna gränsvärden. Införandet tros initialt innebära behov av kompetensutveckling hos berörda förvaltningar och bolag samt ökad samverkan inom staden. Vidare krävs utveckling av Uppföljningsportalen och resurser för uppföljning av kravet.

Utöver att minska klimatbelastningen från byggskedet, bland annat genom krav på gränsvärden, är det också viktigt att staden fortsätter arbetet med att minska den totala klimatpåverkan som uppstår i samband med utbyggnad av staden. I de gränsvärden som prövats räknas exempelvis inte klimatpåverkan från ianspråktagande av mark och markarbeten in.

Exploateringskontorets förslag

Exploateringskontoret anser att införande och stegvis skärpning av gränsvärden skulle vara i linje med stadens klimatmål. Att ställa krav i markanvisning bidrar dock enbart delvis till stadens mål om halverade konsumtionsbaserade utsläpp till 2030. Effekten beror till stor del på hur marknaden utvecklas och klarar av att möta kravet. Kontoret menar även att det är värt att notera att det kan gå flera år mellan markanvisning och byggstart, varpå ett införande av gränsvärden normalt inte kommer att innebära en omedelbar minskning av klimatpåverkan.

Den minskning som har prövats inom kontorets utredning ligger i linje med branschens egna ambitioner, men är skarpare än Boverkets förslag på nationella krav. Det finns samtidigt risker för kostnadsökningar vilka i sin tur kan påverka möjligheten att

nå stadens bostadsmål. Exploateringskontoret kommer arbeta vidare med att planera för att 2026 införa klimatdeklarationer och gränsvärden för byggnaders totala klimatpåverkan, i enlighet med det uppdrag som nämnden gavs i 2024 års budget. Det fortsatta arbetet kommer att kräva ytterligare utredning och konsekvensanalys inför ett införande. Planeringen för ett införande behöver också samordnas med arbetet med stadens nya klimathandlingsplan.

Exploateringskontoret föreslår att exploateringsnämnden godkänner kontorets redovisning av utredning av gränsvärden för klimatbelastning vid nybyggnation (bilaga 1).

Slut

Bilagor

1. Utredning av gränsvärden för klimatbelastning vid nybyggnation.
2. Sammanställning av remissvar.