



Malmö stad

Miljöförvaltningen

Tjänsteskrivelse

Datum: 2026-07-08

Vår referens:

Christian Björneld Projektledare

Epost:

christian.bjorneland@malmo.se

Diarienummer:

MN-2026-7004

Remiss Landsbygds- och infrastrukturdepartementet - Regler om livscykel-GWP och gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan (2026:16)

Sammanfattning

Miljönämnden har fått möjlighet att yttra sig över remissen *Regler om livscykel-GWP och gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan* (LI2026/01167). Boverket har på regeringens uppdrag lämnat författningsförslag för att genomföra EU:s direktiv om byggnaders energiprestanda (EPBD) i svensk rätt. Förslaget innebär att nya byggnaders klimatpåverkan ska beräknas och redovisas i energideklarationen, och att gränsvärden för växthusgasutsläpp ska införas. Kraven föreslås införas i plan- och bygglagen, och gränsvärdena ska gälla från 2030. Syftet är att minska byggsektorns klimatpåverkan. Miljöförvaltningen välkomnar förslaget och ser gränsvärden som ett viktigt steg mot ett byggande med lägre klimatpåverkan. Samtidigt bedöms de föreslagna nivåerna vara för lågt satta. Gränsvärdets avgränsning till byggskedet begränsar dess styrande effekt, och frågor om återbruk, temporär kolinlagring, finansiering av kommunernas nya uppgifter samt nationell uppföljning behöver klarläggas innan kraven träder i kraft.

Förslag till beslut

Miljönämnden föreslås besluta:

1. Miljönämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse, daterad 26-07-08
- Förslag till yttrande, daterad 26-07-08
- Regler om livscykel-GWP och gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan - Del 1
- Regler om livscykel-GWP och gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan - Del 2

Beslutsplanering

Miljönämnden 2026-08-26

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Kommunstyrelsen har översänt remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet om Boverkets rapport ”Regler om livscykel-GWP och gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan” (rapport 2026:16, LI2026/01167).

Med livscykel-GWP avses en indikator som kvantifierar en byggnads bidrag till den globala uppvärmningspotentialen (GWP, global warming potential) under hela dess livscykel. Indikatorn uttrycks i koldioxidekvivalenter och redovisas uppdelad på livscykeln skeden, från tillverkning av byggprodukter och uppförande av byggnaden till drift, underhåll, utbyte, rivning och avfallshantering. Skedena benämns med modulbeteckningar enligt europeisk standard, där modul A1–A5 utgör byggskedet. Två indikatorer används i förslaget: GWP-total, som omfattar byggnadens samlade klimatpåverkan, och GWP-GHG, som omfattar utsläpp av växthusgaser men inte upptag och utsläpp av biogent kol.

EU:s direktiv om byggnaders energiprestanda (EPBD) kräver att klimatpåverkan från nya byggnader ska beräknas och redovisas under hela byggnadens livscykel. Informationen ska redovisas i byggnadens energideklaration. Kraven ska börja gälla senast 1 januari 2028 för nya byggnader större än 1 000 m² och senast 1 januari 2030 för alla nya byggnader. Från 1 januari 2030 ska det dessutom finnas gränsvärden för hur stora växthusgasutsläpp en ny byggnad får orsaka. Boverkets uppdrag ingår i regeringsuppdraget om den nationella byggnadsrenoveringsplanen.

För att genomföra direktivet i svensk rätt föreslår Boverket att lagen (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader upphävs den 1 april 2027. I stället införs krav på att beräkna och redovisa växthusgasutsläpp i plan- och bygglagen (PBL) som ett nytt tekniskt egenskapskrav. Kraven ska gälla alla nya bygglövspliktiga byggnader som också omfattas av krav på energideklaration.

Boverket föreslår att klimatpåverkan ska redovisas per kvadratmeter bruttoarea (BTA). Täckningsgraden vid beräkningen av livscykel-GWP för byggnadselement och teknisk utrustning ska vara minst 90 procent. Om täckningsgraden understiger 100 procent ska den beräknade klimatpåverkan räknas upp proportionellt.

Redovisningsskyldigheten omfattar byggnadens hela livscykel och redovisas modulvis med indikatorn GWP-total. Gränsvärdet omfattar däremot endast byggskedet (modul A1–A5) och redovisas med indikatorn GWP-GHG. Undantagna från gränsvärdet är verksamhetsrelaterade tekniska system,

markförstärkning samt teknisk utrustning för alstring och lagring av förnybar el på byggnaden eller dess tomt.

Gränsvärdena föreslås variera med byggnadstyp och anges i kilogram koldioxidekvivalenter per kvadratmeter bruttoarea (kg CO₂e/m² BTA). Boverket föreslår 130 för småhus med en användbar golvarea om minst 130 kvadratmeter, 150 för mindre småhus, 190 för hallbyggnader för logistik och handel över 1 000 kvadratmeter, 235 för flerbostadshus, 240 för logibygnader, 250 för kontors-, vårdcentrals-, förskole- samt skol- och universitetsbyggnader, 455 för simhallar och 295 för kategorin övriga byggnader, där referensvärden saknas. För skyddsrum föreslås ett särskilt gränsvärde om 1 500 för den del av byggnaden som utgör skyddsrum. Om särskilda omständigheter föreligger kan byggherren begära ett högre gränsvärde, som byggnadsnämnden prövar inom ramen för bygglovet. Boverket har utrett tre ambitionsnivåer, motsvarande cirka 55, 35 respektive 25 procents utsläppsminskning, och föreslår den mellersta.

Enligt EPBD ska temporär kolinlagring i byggnader beaktas. Boverket har dock inte tagit ställning till hur en sådan redovisning kan införas i nationella regler, då EU-regler om certifiering av temporär inlagring av biogent kol i byggnader är under utveckling.

Kontrollen av att reglerna följs ska göras av kommunernas byggnadsnämnder inom bygglovs- och tillsynsprocessen. Boverkets nuvarande tillsynsansvar för klimatdeklarationer upphör och det nationella klimatdeklarationsregistret avvecklas. En byggsanktionsavgift införs för byggherre som överskrider gränsvärdet eller redovisar ett felaktigt värde.

Boverket bedömer att nya system och regler behöver utvecklas, bland annat en förbättrad klimatdatabas, digitala verktyg för klimatberäkningar samt anpassningar av energideklarationssystemet. Det digitala stöd som föreslås tillhandahållas kommunerna är frivilligt, och stödets omfattning och finansiering är inte fastställda.

Boverket bedömer att förslaget är samhällsekonomiskt motiverat och sannolikt lönsamt. De årliga administrativa merkostnaderna för branschen, inklusive anpassningar och måttliga kostnadspåslag för materialval och projektering, uppskattas till cirka 260–350 miljoner kronor. Kommunernas kostnader har Boverket inte kunnat kvantifiera.

Konsekvensbeskrivning

Ärendet påverkar inte miljönämnden ekonomiskt eller organisatoriskt, eftersom det inte innebär några nya uppgifter för förvaltningen. Förslaget bedöms dock påverka servicenämnden direkt och över tid även tekniska nämnden, utifrån

deras ansvar för Malmö stads eget byggande. Stadsbyggnadsnämnden får ett nytt ansvar och påverkas av ändringarna i plan- och bygglagen, av nya förfaranden och av ökat resursbehov i bygglovsprocessen. Boverket konstaterar att kommunernas merkostnader inte fullt ut kan finansieras med bygglovsavgifter.

En prövning av barnets bästa ingår inte i underlaget till remissen.

Miljöförvaltningens bedömning

Kraven på att beräkna och redovisa byggnaders klimatpåverkan följer av tvingande EU-rätt. Miljöförvaltningens synpunkter avser därför i huvudsak de delar där Sverige har handlingsutrymme: ambitionsnivån på gränsvärdena, systemgränsen, tidplanen samt hur kontroll, uppföljning och finansiering utformas.

I remissen har tre ambitionsnivåer för gränsvärden för klimatpåverkan från nybyggnation utretts, och Boverket föreslår den mellersta. Boverket konstaterar samtidigt att varken den nivån eller den lägre ligger i linje med EU:s klimatomål till 2030. Alternativ 1, som enligt Boverket ligger i linje med målet, innebär gränsvärden 55 procent under 75-percentilen i referensvärdesstudien, medan det föreslagna alternativet innebär 35 procent under medianen. För flerbostadshus ger det föreslagna alternativet ett gränsvärde på 235 kg CO₂e/m² BTA. Boverkets eget underlag redovisar samtidigt flerbostadshusprojekt som uppförts med krav om cirka 200 kg CO₂e/m² BTA, beräknat med samma systemgräns som nu föreslås, till en merkostnad om cirka fem till sex procent och i ett fall utan merkostnad. Den föreslagna nivån underskrids alltså redan i dag med god marginal. Malmö stad arbetar därtill utifrån den mest ambitiösa nivån, både för den egna nybyggnationen och vid markanvisningsavtal med andra aktörer. Miljöförvaltningen anser att den högsta ambitionsnivån borde ha föreslagits, för att stärka gränsvärdenas roll som styrmedel, driva byggbranschens omställning och stämna överens med nationell lagstiftning och lokalt antagna mål om klimatneutralitet till 2030 och om minskad klimatpåverkan från Malmö stads egen verksamhet.

Miljöförvaltningen vill uppmärksamma att gränsvärdet endast omfattar byggskedet, medan redovisningsskyldigheten omfattar hela livscykeln. Gränsvärdets styrande effekt är därmed begränsad till modulerna A1–A5. Avgränsningen innebär också att åtgärder för demonterbarhet och framtida återbruk, vars klimatnytta uppstår i senare livscykelskedet, inte får genomslag i det värde som är styrande. Det hade varit önskvärt att Boverket hade redovisat hur sådana åtgärder kan premieras, antingen genom gränsvärdets utformning eller genom kompletterande styrmedel, samt hur systemgränsen kan vidgas i takt med att metod- och dataunderlaget för senare livscykelskedet utvecklas.

Frågan bör prövas inom ramen för de återkommande översyner av gränsvärdena som föreslås.

Miljöförvaltningen stödjer införandet av krav på beräkning av klimatpåverkan från nybyggnation och anser att de nya indikatorerna stärker stadens förutsättningar för uppföljning. De ger också mer specifika underlag inför beslut om balanseringsåtgärder, i arbetet för att nå ambitionerna om en klimatneutral stad och en organisation med nettonollutsläpp. En förutsättning för att indikatorerna ska ge avsedd nytta är att beräkningarna utförs enhetligt. Miljöförvaltningen anser att en nationellt fastställd beräkningsmetod, med gemensamma regler för vilka data som får användas och en samlad klimatdatabas, är central för jämförbarhet mellan projekt och mellan kommuner och för att hålla nere kostnaderna för samtliga aktörer. Standardiseringen behöver ske inom ramen för de europeiska standarder och EU-förordningar som förslaget bygger på.

Miljöförvaltningen är positiv till att teknisk utrustning för alstring och lagring av förnybar el inte omfattas av gränsvärdet. Om sådan utrustning omfattades skulle det riskera att skapa en drivkraft för byggherrar att avstå från att etablera sådana anläggningar, vilket skulle motverka Malmö stads ambition att öka utbyggnaden av lokal förnybar elproduktion, att stärka resiliensen i energiförsörjningen och att nå ambitionerna i stadens energistrategi.

Återbruk och cirkulärt byggande behandlas i praktiken inte i förslaget. De föreslagna databestämmelserna utgår från nya byggprodukter med deklarerad prestanda enligt EU:s byggproduktförordning eller med miljövarudeklaration, medan återbrukade byggprodukter normalt saknar sådana uppgifter. Hur återbrukade byggprodukter ska värderas i beräkningen framgår inte, utan hänskjuts till kommande föreskrifter. Frågan hanteras inte heller i angränsande regelverk. Byggproduktförordningen och ekodesignförordningen öppnar för deklaration av återbrukade produkter, men underlaget bedöms inte finnas på plats när gränsvärdena träder i kraft, och avfallslagstiftningens bestämmelser om när avfall upphör att vara avfall saknar bäring på klimatberäkningen. Miljöförvaltningen anser att principen bör fastställas redan i detta skede, så att regelverket inte motverkar återbruk.

Kraven omfattar endast nybyggnad, vilket följer av att EPBD:s krav på beräkning och redovisning av livscykel-GWP gäller nya byggnader. Boverket bedömer dessutom, i fråga om redovisning av biogen kolinlagring, att motsvarande uppgifter inte är praktiskt möjliga att ta fram för befintliga byggnader, eftersom information om inbyggda material och system ofta saknas. Eftersom merparten av bygg- och fastighetssektorns klimatpåverkan är knuten

till det befintliga beståndet behöver arbetet samordnas med den nationella byggnadsrenoveringsplanen.

Miljöförvaltningen delar Boverkets bedömning att det är rimligt att avvakta med nationella regler för redovisning av temporär biogen kolinlagring till dess att en vedertagen certifieringsmetodik har utvecklats. Miljöförvaltningen anser dock att det hade varit önskvärt att Boverket redan i detta förslag tydligare hade redogjort för generella principer för hur temporär kolinlagring i byggnader kan beaktas. För att främja en enhetlig tillämpning vid beräkning och redovisning av kolsänkor behöver den fortsatta metodutvecklingen samordnas med den kommande certifieringen enligt CRCF (Carbon Removals and Carbon Farming), ett EU-regelverk (förordning (EU) 2024/3012) som inrättar det första EU-gemensamma frivilliga certifieringssystemet för koldioxidupptag.

Förslaget innebär att krav på byggnaders klimatpåverkan införs som ett tekniskt egenskapskrav i 8 kap. 4 b § plan- och bygglagen. Enligt 8 kap. 4 a § samma lag får en kommun inte ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i andra ärenden enligt lagen eller i samband med genomförande av detaljplaner, och sådana krav är utan verkan. Eftersom klimatpåverkan i dag regleras utanför plan- och bygglagen träffas kommunala klimatkrav sannolikt inte av förbudet. Förslaget kan därmed innebära att kommunernas möjlighet att ställa längre gående krav på klimatpåverkan begränsas, bland annat vid markanvisning. EPBD är ett minimidirektiv. Enligt artikel 1.3 hindrar direktivet inte medlemsstater från att behålla eller införa strängare krav, under förutsättning att de är förenliga med unionsrätten. Osäkerheten gäller därmed inte EU-rättens förenlighet med strängare krav, utan enbart förhållandet till 8 kap. 4 a § plan- och bygglagen. Frågan analyseras inte i förslaget och berörs endast i en författningsteknisk kommentar, där Boverket anger att en omstrukturering av bestämmelserna inte har ansetts rymmas inom uppdraget. Miljöförvaltningen anser att förhållandet mellan det nya egenskapskravet och 8 kap. 4 a § behöver klargöras innan kraven träder i kraft. Malmö stad tillämpar i dag krav på klimatpåverkan vid markanvisning som går längre än de föreslagna gränsvärdena, och konsekvenserna för det arbetet behöver framgå. Frågan om kommunens rättsliga utrymme att ställa sådana krav bereds vidare tillsammans med Fastighets- och gatukontoret (FGK) inför nämndens beslut.

Miljöförvaltningen stödjer förslaget att Boverket tar fram ett stödsystem för digital hantering av klimatberäkningar, men konstaterar att stödet föreslås vara frivilligt och att dess omfattning och finansiering inte är fastställda. Boverket behöver även ta fram föreskrifter, anpassa energideklarationsregistret samt ge vägledning och stöd till berörda aktörer. Förslaget innebär vidare att kontroll och tillsyn flyttas från Boverket till kommunernas byggnadsnämnder, samtidigt

som det nationella klimatdeklarationsregistret avvecklas. Boverket konstaterar att kommunernas merkostnader inte fullt ut kan finansieras med bygglovsavgifter och att kompensation enligt den kommunala finansieringsprincipen kan utredas i ett senare skede. Miljöförvaltningen anser att finansieringen bör vara klarlagd innan kraven träder i kraft, eftersom ett ofinansierat regelverk riskerar att tillämpas ojämnt mellan kommuner.

Förslaget är otydligt i fråga om uppföljning och kontroll av gränsvärdena. Det gäller särskilt förslaget att byggherren ska kunna begära ett högre gränsvärde, som byggnadsnämnden ska pröva inom ramen för bygglov. Boverket beskriver själv prövningen som ett komplicerat moment som förutsätter kompetens som byggnadsnämnderna i dag saknar. Miljöförvaltningen bedömer att förtydliganden, vägledning och kriterier är nödvändiga för att säkerställa likvärdiga bedömningar och för att gränsvärdena ska ge önskad effekt. Att det nationella registret avvecklas utan att ersättas av en motsvarande funktion försämrar dessutom möjligheten att följa utvecklingen på aggregerad nivå.

Miljöförvaltningen noterar att lagen om klimatdeklaration för byggnader föreslås upphävas den 1 april 2027, medan de nya kraven i plan- och bygglagen träder i kraft den 1 januari 2028 för byggnader över 1 000 kvadratmeter och den 1 januari 2030 för övriga nya byggnader. Det innebär ett uppehåll utan krav på redovisning av byggnaders klimatpåverkan, vilket riskerar att bryta kontinuiteten i det dataunderlag som har byggts upp sedan 2022.

Miljöförvaltningen bedömer sammanfattningsvis att förslaget är ett steg i rätt riktning, men att den föreslagna ambitionsnivån inte är tillräcklig för att förslaget ska bidra till att uppnå kommunfullmäktiges budgetmål om att Malmö är en grön stad som leder omställningen, stadens miljöprogram eller ambitionerna i strategin för klimatneutralt byggande. För att förslaget ska bidra till stadens mål krävs en högre ambitionsnivå, att kommunernas möjlighet att ställa längre gående krav säkerställs, att principen för värdering av återbrukade byggprodukter fastställs, att kommunernas nya uppgifter finansieras före ikraftträdandet och att en nationellt sammanhållen uppföljning bibehålls.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Karin Sandström
Avdelningschef
Miljöstrategiska avdelningen