



Datum
2019-12-02
Vår referens
Maria Olsbäck
Miljöhandläggare
maria.olsback@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Budgetuppdrag 2019 om Strategier för klimatneutralt byggande SBN-2019-190

Sammanfattning

Enligt beslut om Miljöprogram Malmö stad 2009–2020 i kommunfullmäktige december år 2009 ska Malmö stad vara Sveriges klimatsmartaste stad. Likaså har Malmö stad skrivit under både Parisavtalet år 2015 samt FN:s agenda 2030 och därtill även, via klimatkommunerna, skrivit under den nationella färdplanen för bygg- och anläggningssektorn. Genom underskrifterna har Malmö stad lovat att dessa mål ska integreras i stadens verksamheter och ansvarsområden. I den nyligen antagna ”Klimat- och energistrategi för Skåne” är målet att geografin Skåne, inkluderat Malmö, ska vara klimatneutralt år 2030. Det innebär att det ställs tydliga krav på att staden behöver agera nu.

Inom ramen för Malmö stads Budget 2019 har stadsbyggnadsnämnden, tillsammans med berörda nämnder (tekniska nämnden, miljönämnden samt servicenämnden), fått i uppdrag av kommunfullmäktige att fördjupa sig i klimatneutralt byggande, vad det kan innebära för staden samt att ta fram en strategi för klimatneutralt byggande för Malmö. Utifrån internationella, nationella och regionala mål är inriktningen för uppdraget att Malmö stad ska vara klimatneutralt år 2030. Uppdraget omfattar - utöver nybyggnation - även ombyggnation och renovering, anläggning samt infrastruktur. Med klimatneutralt byggande och förvaltning avses nettonollutsläpp av växthusgaser till atmosfären utifrån ett livscykelperspektiv.

Stadsbyggnadskontoret, fastighets- och gatukontoret, serviceförvaltningen/stadsfastigheter samt miljöförvaltningens föreslår tillsammans följande strategi för staden:

Malmö stad ska etablera ett arbetssätt där organisationen stegvis ökar sin klimateffektivitet i samband med upphandling, planering och byggande med sikte på att uppnå klimatneutralt Malmö år 2030.

Förslag till beslut

1. Stadsbyggnadsnämnden godkänner *Strategi för klimatneutralt byggande 2030* och återrapporterar denna till kommunfullmäktige via kommunstyrelsen som resultatet på nämndens budgetuppdrag avseende klimatneutralt byggande.
2. Stadsbyggnadsnämnden föreslår kommunstyrelsen att inför återrapporteringen till kommunfullmäktige bereda ärendet genom en remiss för att klimatomställningsarbetet ska ges möjligheten att utgå från ett helhetsansvar för stadens utveckling.

Beslutsunderlag

- Åtterrapportering Budgetuppdrag 2019 – Förslag strategi för klimatneutralt byggande 2030
- G-Tjänsteskrivelse SBN 191212 Budgetuppdrag 2019 om Strategier för klimatneutralt byggande

Beslutsplanering

Stadsbyggnadsnämnden 2019-04-11

Stadsbyggnadsnämnden 2019-12-12

Beslutet skickas till

Kommunfullmäktige

Ärendet

Inom ramen för Malmö stads Budget 2019 har stadsbyggnadsnämnden, tillsammans med berörda nämnder (tekniska nämnden, miljönämnden samt servicenämnden), fått i uppdrag av kommunfullmäktige att fördjupa sig i klimatneutralt byggande och vad det kan innebära för staden. Bygg- och anläggningssektorn står idag för mer än en femtedel av Sveriges klimatpåverkan. För att nå stadens ambitiösa klimatmål tas en strategi fram för klimatneutralt byggande. Uppdraget omfattar - utöver nybyggnation - även ombyggnation och renovering, anläggning samt infrastruktur. Med klimatneutralt byggande och förvaltning avses nettonollutsläpp av växthusgaser till atmosfären utifrån ett livscykelperspektiv.

Uppdraget lyder:

”Stadsbyggnadsnämnden, tillsammans med berörda nämnder, ska ta fram en strategi för klimatneutralt byggande.”

Uppdragets bakgrund**Internationellt**

Parisavtalet

I december år 2015 enades världens länder om ett nytt klimatavtal som är bindande för alla länder och ska börja gälla senast år 2020. Den globala temperaturökningen ska hållas långt under 2 grader och vi ska alla jobba för att den ska stanna vid 1,5 grader. Avtalet trädde i kraft i november år 2016 och arbetet pågår nu för att genomföra avtalet.

FN:s Agenda 2030 och de 17 globala målen

Vid FN:s toppmöte den 25 september år 2015 antog världens stats- och regeringschefer 17 globala mål och Agenda 2030 för att gemensamt nå en hållbar utveckling. Världens länder har därefter åtagit sig att från och med den 1 januari år 2016 fram till år 2030 leda världen mot en hållbar och rättvis framtid.

Som den första kommunen i Sverige undertecknade Malmö stad *”A declaration of Cities Commitment to the 2030 Sustainable Development Agenda”*. Det innebär att senast år 2020 ska Malmö stad enligt kommunfullmäktige ha utvecklat en integrerad holistisk utvecklingsstrategi för att uppnå de globala målen år 2030 i form av en lokal Agenda 2030 för Malmö. Klimatomställning är en stor del av arbetet med Agenda 2030.

Nationellt

Klimatpolitiskt ramverk 2018

Utöver FN:s agenda 2030 har Sveriges regering uppmärksammat att en stor del av en byggnads klimat- och miljöbelastning är kopplad till själva byggprocessen och de byggnadsmaterial som används. De insikterna har delvis bidragit till det nya nationella klimatpolitiska ramverket, vilket inkluderar Sveriges klimatlag som trädde i kraft 1 januari år 2018, som kräver att hela Sverige är klimatneutralt senast år 2045 för att därefter bli klimatpositivt.

Klimatdeklarationer 2022

Boverket fick under hösten år 2017 i uppdrag av regeringen att föreslå metod och regler för redovisning av byggnaders klimatpåverkan, med beaktande av ett livscykelperspektiv. Uppdraget resulterade i ett förslag om att införa krav om klimatdeklaration vid nybyggnation av byggnader. Syftet med krav på klimatdeklarationer för byggnader är att främst öka medvetenheten och kunskapen om byggnaders sammantagna klimatpåverkan. Klimatdeklarationerna utgör också en tydlig markering mot bygg- och anläggningssektorn att det är nödvändigt att sätta fokus på att nå en lägre klimatpåverkan för att det nationella målet om klimatneutralt Sverige år 2045 ska kunna uppnås. Boverkets nuvarande förslag, som lämnades till regeringen i juni år 2018, bygger på att en miniminivå av klimatdeklaration för byggnader ska införas för i princip samtliga byggnader. En utökning av omfattningen av klimatdeklarationen föreslås sedan komma i nästa steg. Krav om klimatdeklaration förväntas bli aktuellt år 2022.

Moderna Byggregler

Kommittén för modernare byggregler utsågs av Näringsdepartementet och arbetar fram till den 13 december år 2019. Kommittén har fått i uppdrag att se över och modernisera plan- och bygglagen (kap. 8 och 10), plan- och byggförordningen (kap 3–5, 7), Boverkets byggregler, Boverkets föreskrifter om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder samt de standarder dessa hänvisar till i syfte att modernisera regelverket och därmed gynna ökad konkurrens och ett ökat bostadsbyggande. Kommittén ska även utreda regelverkets ändamålsenlighet, effektivitet och omfattning. Även behovet av reglering för att minska klimat- och miljöpåverkan under byggprocessen och vid materialval ska analyseras.

Regionalt och lokalt

Skåne som geografi

På regional nivå har Länsstyrelsen Skåne, Region Skåne och Kommunförbundet Skåne i juni år 2018 beslutat om en ny *"Klimat- och energistrategi för Skåne"*. Malmö ingår som del av Skånes geografi i det övergripande målet: Ett klimatneutralt och fossilbränslefritt Skåne senast år 2030.

Miljöprogram Malmö stad 2009–2020

Malmö stads egna Miljöprogram, antogs av kommunfullmäktige i december år 2009, har som ett av sina miljömål angett att Malmö ska vara den klimatsmartaste staden, att år 2020 ska Malmö stads egen organisation vara klimatneutral och år 2030 ska hela Malmö försörjas till 100 % av förnyelsebar energi.

Malmö - framtidens stad för våra barn och för de kommande generationerna

Översiktsplanen sätter ramverket för stadens långsiktiga utveckling. I gällande översiktsplan, antagen av kommunfullmäktige i maj år 2018, anges strategier för resurseffektivitet och miljövänligt byggande. Av översiktsplanen framgår att byggandet i Malmö ska präglas av långsiktighet, smarta energilösningar och miljöanpassade materialval. Den ska också möjliggöra

för den ökande befolkningen, affärs- och arbetsmarknad, social hållbarhet och en grönskande välmående stad för nuvarande och kommande generationer.

Malmö stad som helhet har förfogande över ett flertal avgörande funktioner, exempelvis i rollerna som markägare, planerare, byggaktör, förvaltare och myndighetsutövare, som tillsammans sätter förutsättningar för stadens utveckling inom området byggnation och förvaltning. Hur staden väljer att använda sina verktyg inom dessa områden, i kombination med hur staden bygger och förvaltar lokaler samt anläggningar och infrastruktur i egen regi, har en direkt avgörande betydelse för hur miljömålen för Malmö och framtidens Malmö ska kunna uppnås. Klimatbelastningen från bygg- och anläggningssektorn i Malmö bedöms vara lika stor som hela trafiksektorns. Malmö ska fortsatt utvecklas som en attraktiv, tillgänglig och hållbar stad för en kraftigt växande befolkning. Fram till år 2030 kommer det att byggas väldigt mycket i Malmö, vilket innebär att vi behöver uppmärksamma bygg- och anläggningssektorns klimatpåverkan särskilt för att nå stadens mål.

Storstadspaketet och befintliga stadens upprustning

Inom det beslutade Storstadspaketet kommer en omfattande byggnation ske av infrastruktur och nybyggnation av minst 28 550 bostäder, ett stort antal förskolor, skolor och andra kommunala byggnader samt kontor, verksamhetslokaler och parkeringshus. Bara storstadspaketet kommer att innebära en fördubbling av bostadsproduktionen jämfört med år 2015. Malmö stads totala klimatbelastning kommer troligen att öka kraftigt som en direkt följd av stadens tillväxt.

Förutom exemplet med Storstadspaketet utför staden också omfattande renoveringar och förädling av det befintliga beståndet av byggnader och anläggningar i stadens regi. Även dessa delar behöver sättas i relation till de miljö- och klimatmål som gäller lokalt, nationellt och internationellt.

Branschens pågående förflyttning

Regeringsinitiativet Fossilfritt Sverige

Regeringsuppdraget Fossilfritt Sverige startades på initiativ av regeringen inför klimatmötet i Paris 2015 med målet att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Fossilfritt Sverige är en plattform för dialog och samverkan mellan företag, kommuner och andra aktörer som vill göra Sverige fritt från fossila bränslen. Fossilfritt Sverige samlar, via Informationscentrum för hållbart byggande, kunskapen och viljan i alla samhällssektorer och verkar för att synliggöra det klimatarbete som sker runt om i landet. Fossilfritt Sverige arbetar för att påskynda omställningen, inte bara för att det är möjligt utan också för att det är ekonomiskt lönsamt. Det handlar inte längre bara om miljö utan det är också en viktig del av innovations- och konkurrenskraften för Sveriges näringsliv.

Fossilfritt Sverige samlar idag över 400 aktörer anslutna till de hittills 13 olika industribranschernas nationella färdplaner och det är öppet att delta för alla som ställer upp på den deklaration som har tagits fram. De aktörer som deltar i initiativet delar uppfattningen om att världen måste bli fossilfri och att Sverige ska gå före i detta arbete. Genom deklarationen förbinder sig aktörerna också sig till att kunna visa upp bra och lönsamma konkreta exempel på åtgärder som ger minskade utsläpp.

Bygg- och anläggningssektorns nationella färdplan 2045

Den nationella färdplanen innebär att bygg- och anläggningsprojekten behöver arbeta aktivt för att minska sina växthusgasutsläpp till 50% år 2030 samt nå netto noll utsläpp av växthusgaser år 2045. Malmö stad har, via sitt engagemang i Klimatkommunerna, skrivit under den nationella färdplanen 2045 som bygg- och anläggningssektorn har överlämnat till regeringen.

Malmöaktörernas branschinitiativ "LFM30 - Lokal färdplan för en klimatneutral bygg- och anläggningssektor i Malmö år 2030"

LFM30 är ett lokalt initiativ framtaget för att skapa en geografisk spelplan för att påskynda bygg- och anläggningssektorns klimatomställning och genomförande av Agenda 2030. Initiativet är aktörsdrivet och stöttas av Sveriges Byggindustrier, Fossilfritt Sverige och Malmö stad. LFM30 stöttas även av Informationscentrum för hållbart byggande.

Några av de ledande Malmölokala bygg- och anläggningsaktörerna startade under våren år 2019 upp ett branschinitiativ som ett resultat av regeringens klimatpolitiska ramverk och dess betydande påverkan för bygg- och anläggningssektorns framtidsutveckling. Representanter för flertalet lokala bygg- och anläggningsaktörer bjöds in till ett gemensamt framtagande av en överenskommelse om branschens klimatomställning lokalt i Malmö, "*Lokal färdplan för Malmö 2030 – LFM30*" (där Malmö stad utgör en stödfunktion som en del av uppdraget för klimatneutralt byggande). LFM30 presenterades för allmänheten på samhällsbyggnadskonferensen Urban Magma den 15 maj och offentliggjordes av branschaktörerna under Almedalsveckan för att på så sätt dela med sig av hur samarbete och mod kan resultera i en konkret överenskommelse. Malmö stads kommunala bolag MKB, P-Malmö, VA syd och Sysav tillhör de över 100 aktörer som har anslutit sig till den lokala färdplanen och dess överenskommelse.

Det övergripande målet för LFM30 är "En klimatneutral bygg- & anläggningssektor i Malmö senast år 2030". Anslutna byggaktörer åtar sig att anta egna klimatneutrala mål och åtaganden i sin egen organisations budget- och verksamhetsprocess / affärsplan utifrån det övergripande målet om halverad klimatbelastning år 2025, klimatneutralt år 2030 och klimatpositivt år 2035 i alla nya projekt. I överenskommelsen finns det idag 6 utvalda utvecklingsområden som pekar ut olika aktiviteter som behöver realiseras. Genom att delta i LFM30 lovar deltagarna att göra sitt bästa för att leva upp till dessa aktiviteter. En av aktiviteterna är exempelvis att varje byggherre ska inom tidsperioden mellan åren 2020–2025 byggstarta minst ett klimatneutralt spetsprojekt i Malmö för att möjliggöra för kunskapsinhämtning och minskade utsläpp av växthusgaser. Avgörande för att byggprojekten ska bli utförda är ekonomiska incitament i grön finansiering samt att staden möjliggör för de klimatneutrala byggprojekten inom stadens olika verksamhetsområden.

Vad betyder klimatneutralt byggande och vilka effekter kan förväntas?

Branschens definition av klimatneutralt byggande

Definitionen av klimatneutralt är nettonollutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Det innebär att de utsläpp som sker ska kunna tas upp av det ekologiska kretsloppet, kolinlagring i material eller med tekniska lösningar och därmed inte bidra till växthuseffekten.

Källa: Fossilfritt Sverige, 2018, Färdplan för fossilfri konkurrenskraft, Bygg- och anläggningssektorn.

Vad kan klimatneutralt byggande bidra till?

- Att minska utsläpp av växthusgaser vid byggnation (ny-, om- och tillbyggnad samt renovering). Det kan bidra till att nå geografin Skånes och Malmö stads ambition om nettonollutsläpp år 2030 jämfört med det nationella målet år 2045.
- Att rätt material används på rätt plats, i rätt mängd och i rätt tid! Teknikens och materialens utveckling går snabbt framåt och avgör vilket material som är mest lämpligt att använda utifrån rådande kunskap. Det viktiga är att de material som används nyttjas på rätt plats i byggnationen utifrån funktion och hållbarhet. Detta talar för fler hybridlösningar av stål, betong och trä. Till exempel finns redan grön betong

som ger 40% mindre CO₂-utsläpp och tål skiftande väder, fukt och salt. Recept för CO₂-neutral betong är på gång och väntas vara tillgänglig på marknaden inom några år. Trästomme har låg vikt (möjliggör påbyggnader) och träet binder CO₂. En byggnad med trästomme kan exempelvis kompensera för fyra byggnader av konventionell betong avseende CO₂-utsläpp.

- Underlättar anpassning inför kommande kravet på klimatdeklaration år 2022/LCA. Genom att bygga klimatneutralt får byggprojekten bättre koll på vad byggnaden eller anläggning består av vilket är själva innebörden av klimatdeklarationen. Klimatneutralt byggande underlättar också för ett ökat återbruk av byggmaterial och inredning samt för en cirkulär ekonomi inom bygg- och anläggning.

Förvaltningarnas arbetsprocess och framtagande av förslag till strategi för klimatneutralt byggande i Malmö år 2030 samt förslag till dess arbetssätt

Samarbete över förvaltningsgränser

Förvaltningarnas interna projektgrupper har fokuserat på hur Malmö stad i rollen som markägare, planerare, byggare och förvaltare kan möjliggöra för klimatneutralt byggande i staden. Malmö stads planerande och byggande förvaltningar har gemensamt tagit fram ett förslag till kommunövergripande strategi med syftet att möjliggöra en kommunintern förflyttning, styrning mot och genomförande av klimatneutralt byggande. Strategin belyser Malmö stads egen roll som markägare, planerare av staden och byggare inom anläggning, infrastruktur, nybyggnation, ombyggnation/renovering och förvaltning av det befintliga byggnadsbeståndet.

Avsikten är att den övergripande strategin som föreslås av förvaltningarna ska implementeras inom verksamheternas grunduppdrag, utgöra en del i både Malmö stads Miljöprogram och Malmö stads Översiktsplan samt vara en del inom ramen för Malmö stads plattform för hållbart byggande ”Miljöbyggstrategi för Malmö”.

Uppdragets upplägg och tidsplan för uppdragsåret 2019

Mars – juni

Projekt klimatneutralt byggande startades upp. Våren inleddes med fyra föreläsningstillfällen inklusive workshops för att möjliggöra projektgruppernas kunskapsinhämtning. Vid ett av tillfällena deltog bland annat Göteborgs stad och deras pågående klimatprojekt ”*Hoppet – den fossilfria förskolan*” för att ge möjlighet till diskussion och erfarenhetsåterkoppling. Projektledargruppen deltog vid LFM30s lokala lansering på Urban Magmakonferensen den 15 maj.

Förvaltningarnas arbetsgrupper tillsattes under våren och nämnderna informerades om uppdraget (SBN + SN april/maj, TN + MN september).

Augusti – oktober

Förvaltningarnas interna arbete startade under hösten. Intern genomlysning av verksamheternas berörda områden påbörjades. Framtagningen av övergripande strategi för klimatneutralt byggande har pågått parallellt med de interna arbetena. Strategin har samordnats och förankrats både inom och över förvaltningsgränserna.

November – december

Nämnderna informerades om den gemensamt framtagna strategin under november månad. Beslut om återrapportering av själva uppdraget till kommunfullmäktige via kommunstyrelsen sker hos SBN den 12 december.

Februari – mars år 2020

Kommunfullmäktige beslutar om strategin och dess eventuella införlivande i verksamheternas grunduppdrag.

Områden som berörs mest av klimatneutralt byggande

Inriktningen för uppdraget har varit att Malmö ska vara klimatneutralt år 2030 utifrån de internationella, nationella, regionala och lokala målen som Malmö stad har att leva upp till. Klimatneutralt är fullt möjligt att nå, men kräver förutsättningar i form av kompetens, samverkan och engagemang över tid. De gemensamma diskussionerna mellan de berörda förvaltningarna har under vår och tidig höst lett fram till att det har identifierats ett antal konkreta områden att arbeta vidare med, som till exempel:

- Upphandlingskriterier inom bygg- och anläggning kan ses över.
- Innovativa pilotprojekt inom bygg- och anläggning kan genomföras för att kunna pröva nya innovativa byggmetoder och nya arbetsätt.
- Staden kan se över hur klimatneutrala urvalskriterier och prospekt kan användas i samband med markanvisningar.
- Staden kan möjliggöra och underlätta för klimatneutralt byggande inom stadsplaneringens olika processer.
- Generellt behövs en kunskaps- och kompetenshöjning hos alla berörda förvaltningar inklusive de beställande förvaltningarna.

Förslag till strategi

Utifrån kommunfullmäktiges uppdrag och med tanke på de mål som finns och den förflyttning som redan pågår, både internationellt och nationellt, föreslår förvaltningarna följande strategi:

Malmö stad ska etablera ett arbetsätt där organisationen stegvis ökar sin klimat effektivitet i samband med upphandling, planering och byggande med sikte på att uppnå klimatneutralt Malmö år 2030.

Förslag till arbetsätt

För att uppnå ett klimatneutralt Malmö år 2030 behöver staden arbeta inom flera områden såsom upphandling, som beställare, som markägare, planerare, byggare och förvaltare. Ett sådant arbetsätt föreslås utgå från:

- Utgöra en del av stadens ordinarie verksamhet och nämndernas grunduppdrag samt deras styrning. Uppföljning ingår i ordinarie uppföljningsstruktur inom respektive nämnd.
- Organisatoriskt lärande
- Klimatneutrala incitament, initiativ, design och innovationer
- Samverkan med andra aktörer, exempelvis branschinitiativet LFM30

Stadens arbete skulle till exempel kunna offentliggöras för stadens medarbetare, Malmös medborgare och aktörer vid en årlig sammankomst likt Miljölägesdagen (som idag är en del av uppföljningen av stadens gällande Miljöprogram) eller kopplas till liknande befintliga sammanhang.

Ekonomiska konsekvenser

Men, det kommer att krävas innovativa metoder och processer samt nya kompetenser för att nå klimatneutralitet i Malmö år 2030. Strategin understödjer en successiv omställning med ett lärande arbetssätt och gemensam översyn av beslutsordningen samlat i en större kontext. Det i sig innebär ett initialt ökat resursbehov. Vi vet inte idag om climateffektivt och klimatneutralt byggande innebär förändrade kostnader på lång sikt, men ett rimligt antagande är att utveckling av nya arbetssätt och kompetenser åtminstone till en början är förknippat med ett ökat behov av resurser och merkostnader.

Klimatomställningen, både i Sveriges kommuner och i bygg- och anläggningsbranschen i stort, går snabbt idag. Tjänster och produkter med allt högre grad av klimatneutralitet utvecklas ständigt. Ju större efterfrågan är, desto snabbare drivs både innovationsförmågan och konkurrenskraftiga priser fram. Det är därför i nuläget svårt att bedöma vilka exakta kostnader som klimatomställningen i stadens bygg- och anläggning kan innebära och var dessa kostnader i så fall kan uppstå.

Det som är klart är att det kommer att behövas en generell kunskaps- och kompetenshöjning inom stadens berörda förvaltningar, vilket kan leda till kostnader i form av utbildning och personella resurser. En fördjupad ekonomisk analys behöver hanteras av respektive nämnd och dess verksamhet. Utrymme behöver också ges för en bredare politisk diskussion utifrån en helhetssyn på stadens utveckling.

Ansvariga

Ingemar Gråhamn Stadsarkitekt