

Legitima styrmedel

En fallstudie av klimatdeklarationer för byggnader

Fredrik von Malmborg, Patrik Rohdin & Elin Wihlborg

Legitimate policy instruments: The case of climate declarations for buildings

Despite an increasing focus on legitimacy in studies of politics and policy, there are few studies of the legitimacy of policy instruments. Claims for a just, equitable and inclusive transition to reach climate policy targets on carbon neutrality increases the importance of legitimacy in studies of climate policy and policy instruments. This as a complement to economists' analyses of efficiency and cost-effectiveness of policy instruments. In January 2022, a new law on climate declarations for buildings entered into force in Sweden. It is the first policy instrument ever in Sweden explicitly aiming to reduce the carbon footprint of buildings. This paper analyses the input, throughput and output legitimacy of this new policy instrument. We find that the legislative process followed established rules in Swedish democracy, but that the Government Offices failed in justifying its proposal. A majority of the referral bodies and political parties gave support or consent to the Government Offices' and the government's proposals. However, several important actors in building design, construction and management as well as law enforcement were critical towards the potential output of the law as well as the policy process. Important actors were actively excluded from the referral process. With the law, a building's carbon footprint will not be reduced to an appropriate extent and with unclear impacts on social justice. Despite widespread support for the new law, we conclude that input legitimacy and particularly throughput and output legitimacy of the new policy instrument are weak. For future climate policy instruments to meet the standards of political legitimacy and climate justice, governments are recommended to include emissions from the entire lifecycle of buildings and impartially increase social inclusion in the policy processes.

Fredrik von Malmborg är verksam vid Platform Stockholm men var vid studiens genomförande verksam vid Avdelningen för statsvetenskap, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet, där Elin Wihlborg är verksam; Patrik Rohdin är verksam vid Avdelningen för energisystem, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet.
E-post: fredrik.von.malmborg@gmail.com

1. Inledning: Ökat fokus på legitimitet i policyanalys

Legitimiteten för styrmedel problematiseras sällan i statsvetenskaplig forskning, trots ett ökat intresse för legitimitet vid statsvetenskaplig analys av politiska regimer (Matti 2009; Jagers m.fl. 2020). Styrmedel är inbäddade i policyer och politik som resultat och produkter från ett politiskt system, och deras legitimitet antas traditionellt grundas på legitimiteten hos det politiska systemet (Schmidt 2013; Taylor 2019). Ett demokratiskt politiskt system baserat på fria val med representativt majoritetsstyre antas per definition generera legitima styrmedel (O'Donnell 2007).

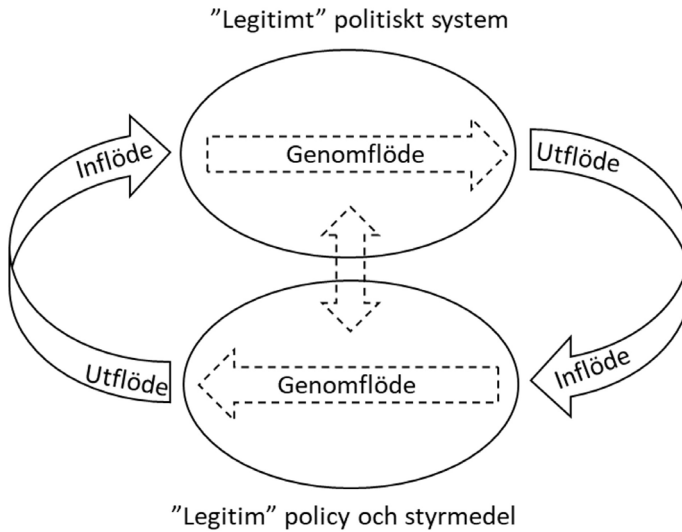
Empirisk-praktisk policyanalys fokuserar primärt på effektiviteten hos policyer, styrmedel eller politiska program genom att beakta teknisk-ekonomiska-administrativa faktorer vid val och utformning av styrmedel, som t.ex. kostnadseffektivitet och tillgång till resurser eller prestation hos de aktörer som är involverade i processen för genomförande av policyer (Wallner 2008). Detta innebär att många studier av specifika policyer och styrmedel, bortser från att legitimiteten för en enskild policy eller styrmedel också kan vara en mycket viktig komponent som påverkar politikens övergripande prestanda (Skocpol 1997; Williams & Edy 1999; Howlett 2004; Mehrtens 2004).¹ Rothstein (2009) menar till och med att legitimiteten hos ett politiskt system i högre grad än dess inflödeslegitimitet påverkas av regeringsmaktens kvalitet och politikens utflöde, dvs. vilken politik som förs och vilka styrmedel som beslutas och deras utfall (Figur 1).

Legitimitet är således inte bara en fråga som ska förknippas med politik på makronivå (Peters 2005), utan även med utformning, genomförande och användning av specifika styrmedel (Taylor 2019). I dessa fall är det rimligt att anta att inte bara de materiella resultaten av en policy eller ett styrmedel, t.ex. minskade utsläpp av växthusgaser och antal personer som fått vaccin mot Covid-19 eller skolresultat, utan också de processer och förfaranden som tillämpas under hela policyprocessen påverkar uppfattningen om policyns/styrmedlets legitimitet och, därefter, huruvida policyn/styrmedlet stöds eller inte.

Den vetenskapliga kunskapen om styrmedels legitimitet och hur den skapas respektive motverkas är begränsad. Därför syftar denna artikel till att, genom en fallstudie av framtagandet av styrmedlet klimatdeklarationer för byggnader, öka förståelsen för styrmedels legitimitet i en svensk kontext. Vad kännetecknar ett styrmedels legitimitet och hur påverkas den av styrmedlets utformning och den politiska processen i vilken styrmedlets utformning tas fram och beslutas? Vår fallstudiemetod ger begränsade möjligheter att dra generella slutsatser om

1 Det finns dock undantag, se t.ex. Montpetit (2008), Wallner (2009), Matti (2009), Carlsson & Mukhtar-Landgren (2018), samt Vringer & Carabain (2020).

Figur 1. Samspel mellan legitima politiska system och legitima styrmedel



styrmedels legitimitet i allmänhet, men med stöd i det teoretiska ramverket kan generella lärdomar ändå diskuteras.

Som fallstudie analyserar vi utformning och processen för framtagande av den nya lagen (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader. Styrmedel i klimatpolitiken utgör ett särskilt relevant analysobjekt då de accelererande klimatförändringarna (IPCC 2023) och den gröna omställningen som krävs för att hantera klimatförändringarna väcker nya frågor kring vilka principer som ska styra utveckling av politik och styrmedel för minskad klimatpåverkan. Klimatpolitiken och dess styrmedel öppnar för värdegrundade legitimitetsfrågor; mellan nationalekonomernas och den hittillsvarande politikens argument för *kostnadseffektivitet* (Brännlund 2008) och bl.a. civilsamhällets och gröna partiers fokus på *klimaträttvisa* (Cassegård & Thörn 2017; Buzogány & Scherhauer 2022). Med den politiska och samhällliga diskussionen om klimaträttvisa och en rättvis grön omställning väcks frågor om kompletterande styrande principer i klimatpolitiken och för klimatpolitiska styrmedel, såsom legitimitet, ansvarsutkrävande, processrättvisa och fördelningsrättvisa, för att vi inte ska riskera att tappa andra viktiga samhällsvärden i processen (Biermann & Gupta 2011; Bäckstrand m.fl. 2018; Kuyper m.fl. 2018; von Malmborg 2024a).

Mer specifikt inom klimatpolitiken väljer vi här att analysera klimatdeklarationer för byggnader som är ett nytt klimatpolitiskt styrmedel i Sverige, och ett styrmedel som jämfört med tidigare styrmedel (se avsnitt 4.2) mer explicit och direkt sätter fokus på byggnaders klimatpåverkan och inte bara indirekt, via exempelvis energianvändning, ekodesign, planering och rådgivning eller forskning. Fram till nu har det inte funnits direkta styrmedel för att minska byggnaders klimatpåverkan, men desto fler för att förbättra byggnaders

energiprestanda, vilka då endast tar hänsyn till delar av driftsfasen men inte klimatpåverkan från ingående byggnadsmaterial eller konstruktionstyp. Byggnader står ur ett livscykelperspektiv för 20 % av Sveriges utsläpp av växthusgaser, vilket gör sektorn viktig i ett klimatpolitiskt sammanhang.

Klimatdeklarationerna är ett nytt informativt-administrativt styrmedel som ska öka kunskapen hos byggbranschens aktörer om byggnaders klimatpåverkan, så att de kan fatta beslut som leder till minskad klimatpåverkan. Det kan jämföras med egenkontrollprogram för industrin eller energimärkningssystem för byggnader. Just denna lag har en intressant koppling till EU:s direktiv om byggnaders energiprestanda (EPBD) som nyligen omförhandlats och nu innehåller krav på en klimatneutral byggnadsstock senast 2050. Sveriges regering, under mandatperioden 2018–2022, gick alltså före EU i denna fråga.

Vi analyserar därför den svenska lagstiftningsprocessen, avgränsat till remissprocessen och beslutet, och vilka aktörer som (inte) engagerade sig i processen. Fördjupade frågeställningar för analysen (se avsnitt 3.3) formas utifrån vår teoretiska inramning i avsnitt 2 och 3.1–3.2.

2. En rättvis klimatomställning ökar behovet av legitima styrmedel

Vi lever enligt Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och FN:s generalsekreterare i ett klimatomödläge. En rättvis och legitim klimatpolitik ska ge alla trygghet och rättvisa i omställningen, oavsett vem man är, var man arbetar eller var man bor – samtidigt som utsläppen minskar tillräckligt snabbt (McCauley & Heffron 2018; Newell m.fl. 2021; Wang & Lo 2021; Bouzarovski 2022; van Bommel & Höffken 2023). Kostnader och vinster med denna omställning måste också fördelas rättvist. Därtill hävdas behovet av rättvisa demokratiska processer, med fokus på social inkludering (Dryzek m.fl. 2003; Capetola 2008; Mirzoev m.fl. 2022). Ges alla berörda, inte minst de som riskerar att drabbas hårdast, en möjlighet att delta och göra sin röst hörd i policyprocesserna?

Klimaträttvisa betonas särskilt av nyare klimatorganisationer och nätverk som t.ex. *Fridays for Future* och *Extinction Rebellion*, men även av etablerade miljöorganisationer som *Greenpeace*, *Jordens Vänner* och *Amnesty* (Cassegård & Thörn 2017; Buzogány & Scherhaufer 2022). Här behövs därför styrmedel som möter olika aspekter av klimaträttvisa, vilket inkluderar processrättvisa vid utformning av styrmedel och en socio-ekonomisk fördelningsrättvisa i implementeringen av åtgärder riktade mot klimatförändringar (von Malmberg 2024a).

Betydelsen av rättvisa och legitimitet i den svenska klimatpolitiken och enskilda styrmedel har vid flera tillfällen betonats av Klimatpolitiska rådet (2020, 2022). Klimatpolitiska rådet (2020, s. 48–49) nämner att polariseringen ökar och att tilltron till vetenskapen och tilliten för det svenska politiska

systemet när det gäller klimatfrågor har minskat, och menar därför att "klimatomställningen framöver kommer att ställa högre krav på att regeringens politik kan hantera både reella fördelningsproblem och känslan av hotfulla förändringar eller upplevda orättvisor". I sin rapport från 2022 skriver Klimatpolitiska rådet (2022, s. 7, författarnas kursivering):

För att kunna genomföra transformationen till ett fossilfritt samhälle är det avgörande att målen och omställningen har brett stöd bland allmänheten samt att den förda politiken uppfattas som *legitim* och *rättvis* för medborgarna. Den samlade politiken utgörs inte enbart av summan av lagar, regler och budgetposter. Det handlar om många aspekter av ledarskap, att formulera gemensamma mål, söka ett brett deltagande i samhället och att göra vägen mot målen begriplig och angelägen.

Den nuvarande Tidöregeringen införde med sin klimathandlingsplan från 2023, som första regering någonsin, legitimitet – med tillägget 'folklig' – som styrande princip i svensk klimatpolitik (Regeringens skrivelse, 2023/24:59). Klimatpolitiken ska inte bara vara kostnadseffektiv, den ska accepteras av 'folket'. Studier baserade på svenska opinionsundersökningar visar det finns ett lågt stöd för regeringens nuvarande klimatpolitik och att regeringen gör för lite i klimatfrågan (von Malmberg 2024a). En omfattande studie inom Global Climate Change Survey, visar att 85 % av svenskarna vill att regeringen gör mer i klimatfrågan (Andre m.fl. 2024). Studier inom det svenska forskningsprogrammet Fairtrans visar även att endast 20 % av svenskarna tycker att regeringens åtgärder för sänkta drivmedelspriser var bra (Barthel & Karlsson 2024).

Hanteringen av klimatförändringarna generellt kräver enligt liberal och deliberativ demokratisk teori ett samarbete mellan statliga institutioner, näringsliv, civilsamhälle och medborgare i rättvisa och inkluderande policyprocesser för att politik och styrmedel ska vara legitima (von Malmberg 2024a). Klimatomställning av byggnads- och fastighetssektorn berör många aktörer i samhället, såväl privata som offentliga. Den berör även flera politikområden utöver bygg- och bostadspolitik samt energi- och klimatpolitiken – (i) ekonomisk politik och näringspolitik (jobb, innovation), (ii) miljöpolitik (cirkularitet), (iii) säkerhetspolitik (energisäkerhet), och (iv) socialpolitik (energifattigdom) (von Malmberg m.fl. 2023a) – vilket ökar komplexiteten i bedömning av styrmedels legitimitet.

3. Analytiskt ramverk och forskning om klimatstyrmedels legitimitet

Legitimitet är ett mångfacetterat begrepp och en demokratisk norm med olika konnotationer beroende på olika teoretiska perspektiv på demokrati. I empirisk mening kan begreppet legitimitet kan definieras som

a property of an institution, norm, or authority, [whose] key aspect is the process of validation, that is, an agreement among the members of the society that the course of action or type of behavior is in line with their moral values and principles of justice (Schnedler & Vadovic 2011: 989).

Legitimitet är här en kritisk aspekt av policy- och styrmedelsanvändning som varierar med sammanhanget (Beetham 1991; Suchman 1995). Legitimitetsanspråk är socialt konstruerade och kan ifrågasättas av de som utvärderar politiska regimer, policy och styrmedel. Således ligger legitimitet lika mycket i värderingarna, intressen, förväntningarna och de kognitiva ramarna hos de som uppfattar eller accepterar regimen, en policy eller ett styrmedel, som den gör i själva regimen, politiken eller styrmedlet (jfr Black 2008). Legitimitet är en fråga om samhällsmedlemmars värden och principer i relation till de institutionella arrangemang som formar makt och policyer i samhället. Legitimitet baseras i den meningen på människors värden och deras uppfattningar om institutionen/policyn ifråga.

Således innefattar analyser av legitimitet normativa komponenter, vilka bäddas in i normativ demokratiteori. I liberal demokratisk teori, som är relevant vid analys av svensk politik, fokuserar legitimitet på social trovärdighet och acceptans, inklusive (i) i vilken utsträckning politiska regimer, policyer och politiska aktörer överensstämmer med etablerade regler, (ii) hur maktutövning motiveras med hänvisning till övertygelser hos både majoriteter och minoriteter (som båda kan representeras av policyentreprenörer), och om det finns bevis på stöd eller samtycke från minoriteten, (iii) öppenhet och en rättvis, opartisk möjlighet för medborgare och andra intressenter att delta i policyprocessen, och (iv) förmågan hos det politiska systemet och/eller styrmedlet att lösa kollektiva problem för medborgarna på ett rättvist sätt (Lipset 1959; Barker 1980, Beetham 1991). I deliberativ demokratisk teori anses utövandet av legitim demokratisk auktoritet ske när förtroendevaldas lekmannakompetenser balanseras med förvaltningsmyndigheters expertis och professionella kompetens, för att motivera och förklara hur rimliga avvägningar görs för att tjäna fria och jämlika medborgares gemensamma intressen (Gutmann & Thompson 1990; Cohen 1996; King 2003). Neyer (2010) kallar detta "rätten till rättfärdigande". En regim, en politik eller ett styrmedel som bedöms vara rättsligt giltig behöver därför inte uppfattas som legitim (Black 2008). Ett mer normativt perspektiv

på legitimitet betonar således att legitimiteten hos institutioner och maktutövning blir en analytisk fråga. Frågan är om en aktuell policy tagits fram i enlighet med de normer och principer som definierar legitimitet inom en viss demokratiteori.

Den idag vanligaste modellen för analys av normativ legitimitet för politik och styrmedel utgår från liberal demokratiteori med vissa inslag av deliberativ demokratiteori (jfr von Malmborg 2024a) och delar upp legitimitet i tre delar: (i) inflödeslegitimitet, (ii) genomflödeslegitimitet, och (iii) utflödeslegitimitet (Beetham 1991; Scharpf 1999; Schmidt 2006, 2013; Taylor 2019). Ett legitimt styrmedel kännetecknas av (Beetham 1991; Schmidt 2013):

1. *transparens* och *rättfärdigande* så att omgivningen kan förstå hur beslut fattas och vem som ansvarar för dem och i vilken utsträckning styrmedlet överensstämmer med *etablerade demokratiska regler* (inflödeslegitimitet),
2. en möjlighet för medborgare och berörda att med öppenhet och opartiskhet *medverka* i policyprocessen, samt att maktutövning motiveras med hänvisning till övertygelser från både den dominerande och den underordnade koalitionen, och det finns bevis för *stöd från den underordnade* (genomflödeslegitimitet), samt
3. systemets/styrmedlets förmåga att på ett *rättvist* sätt *lösa kollektiva problem* för medborgarna (utflödeslegitimitet).

Den första punkten, inflödeslegitimitet, handlar om möjligheten till insyn i hur och av vem politiska beslut fattas (transparens) och möjligheten att utkräva ansvar från beslutsfattare för deras beslut. Den andra punkten, genomflödeslegitimitet, handlar bl.a. om styrningsprocessen och relationen mellan de styrande och de styrda, och knyter an till en norm om att legitimitet skapas i partnerskap och nätverk (Schmidt 2013). Den är kanske den viktigaste punkten för ett styrmedels legitimitet, eftersom den påverkar såväl inflöde som utflöde (Schmidt 2013). Medverkan är ett uttryck för samverkande och lärande i policyprocesser (Argyris & Schön 1978; Sabatier 1987), som belysts som processer där legitimitet skapas genom inkluderingen av berörda aktörer i 'lokala' utvecklingsprocesser (Carlsson & Mukhtar-Landgren 2018). Den inkluderar processrättvisa i samverkande policyprocesser (Mollona & Faldetta 2022) och kan erhållas om specifika grupper inte ges en fördel i konkurrensen om att påverka beslutsfattandet, och därför av frånvaron av korruption, diskriminering och liknande kränkningar av principen om opartiskhet vid utövande av politisk makt (Rothstein 2009). Den sista punkten, utflödeslegitimitet, handlar om politikens och styrmedlets förmåga att med *fördelningsrättvisa* lösa kollektiva problem – att kostnader och vinster med förändringen fördelas rättvist.

Stöd för ett politiskt beslut kan ges i form av (i) aktivt offentligt stöd (t.ex. på grund av ideologiska eller problemrelaterade skäl), (ii) acceptans (svag och stark), eller (iii) samtycke (antingen aktivt eller passivt) (Lipsky 1980, Grimes 2005; Jagers & Hammar 2009).

3.1 LEGITIMITET OCH KLIMATPOLITISKA STYRMEDEL

I tidigare studier av klimatpolitiska styrmedels legitimitet har Jagers och Hammar (2009), Brännlund och Persson (2012) samt Matti m.fl. (2022) analyserat legitimiteten för Sveriges koldioxidbeskattning och beskattning av flygpassagerare. De fann att svenskar tenderar att ogilla termen 'skatt' och visar en preferens för styrmedel med positiv effekt på miljövänlig teknik och klimatmedvetenhet. Koldioxidskatters (im)popularitet bestäms delvis av hur den ramas in i debatten om hur samhället ska bekämpa klimatförändringarna. Om det är önskvärt att införa nya eller att höja befintliga miljöskatter bör de utformas på ett annat sätt än idag (Jagers & Hammar 2009). Ett förslag är att presentera skatterna i förhållande till alternativen, där medlen för att finansiera dem ges tillsammans med jämförelser av både deras sannolika effekter på utsläppen och deras privata och sociala kostnader. Matti m.fl. (2022) visar att även om klimatoro, personliga normer och politisk-ideologisk inriktning är betydelsefulla för att bestämma politiska attityder, påverkar både skattenivå och inkomstenvändning stödet och legitimiteten för koldioxidskatten. Matti m.fl. menar t.ex. att en öronmärkt återinvestering av skatteintäkterna från flygskatt till att finansiera en ökad användning av biobränslen för flyget, snarare än till ospecificerade statliga utgifter för välfärdstjänster eller återfördelning till allmänheten för att minska negativa fördelningsskatteeffekter, är det alternativ som tydligast driver positiva attityder till koldioxidskatter. Det är även det alternativ som uppfattas som det mest effektiva och rättvisa.

Paterson (2012) har analyserat varför koldioxidmarknader (utsläppshandel), som ett annat marknadsbaserat styrmedel, har antagits och till synes blivit förgivettagna trots den potential de ger vissa mäktiga aktörer, särskilt finansiärer, att skapa nya cykler av investeringar, vinster och tillväxt. Han fann att utsläppshandel möjliggör en politisk koalition mellan finansiärer med miljöförkämpar som har stor potential att legitimera avsevärda minskningar av koldioxidutsläppen (Paterson 2012). Utsläppshandelns legitimitet beror dock på hur sådana system utformas. I en analys av det brittiska systemet för utsläppshandel, det första nationella systemet i världen, fann von Malmborg och Strachan (2005) att den dåvarande Labourregeringens öppenhet mot industrin då styrmedlet utformades ledde till ett styrmedel med låg effektivitet och låg legitimitet. I en genomgång av forskningen om acceptans för koldioxidbeskattning och utsläppshandel fann Maestre-Andrés m.fl. (2019) att acceptans i hög grad påverkas av hur intäkter fördelas, särskilt kopplat till konsekvenser för fattiga personer. Även Bergquist m.fl. (2022) fann att fördelningsrättvisa är

den viktigaste faktorn för om styrmedel för prissättning av koldioxidutsläpp accepteras socialt.

Statens styrning är viktig för legitimering av klimatpolitiska åtgärder och har varit så under lång tid. Söderholm och Wihlborg (2015, 2016) har analyserat statens roll vid sociotekniska omställningar inom bland annat hållbart boende. Den viktigaste slutsatsen är att centralstaten, genom att ta en aktiv roll och samordna rollerna för olika intressenter, värderingar och kunskap, samt olika politikområden och instrument, kan uppnå en sammanhängande och effektiv hantering av sådana övergångsprocesser. Även om regering och riksdag kunde ha använt hårda, nästan auktoritära, styrmedel för att tvinga fram förverkligandet av den nya politiken, använde den främst mjuka policyverktyg och fokuserade på samordning, kunskapsutveckling och informationsinsatser.

Som nämnts är genomflödeslegitimitet och processrättvisa viktiga faktorer för att politik och styrmedel ska uppfattas som legitima. Svenska regeringar och den ekonomiska eliten har i klimatpolitiken väglett av idén om *ekologisk modernisering* (Spaargaren & Mol 1992; Hajer 1995; Jänicke 2020) sedan slutet av 1990-talet. Ekologisk modernisering är en politisk teori om samhällsförändring och praktisk diskurs om integrerad miljö- och näringspolitik. Ett avstamp var när blivande statsminister Göran Persson 1996 lanserade *Det gröna folkhemmet*² som ett socialdemokratiskt program för tillväxt med bland annat mer 'miljövänliga' bostäder (Lundqvist 2004; Lidskog & Elander 2012; Tobin 2015). Ekologisk modernisering presenteras som ett medel för kapitalismen att hantera miljöutmaningen – att reformistisk miljöpolitik och tillväxt går hand i hand. Genom reglering och ekonomiska styrmedel stimuleras marknaden till innovation av grön teknik och ökad konkurrenskraft för näringslivet, vilket även klimatdeklarationer för byggnader ansågs göra. Detta synsätt har lett till ett starkt fokus på näringslivets synpunkter vid utveckling av miljö- och klimatpolitiken, medan civilsamhället, med miljö- och ungdomsorganisationer, ofta lämnas utanför (von Malmberg & Strachan 2005; Baker 2007; von Malmberg 2024a). Vinnare i denna process är av naturliga skäl näringslivet (Bailey m.fl. 2011). Förlorare är alla de grupper som inte riktar in sig på marknaden och de tekniska aspekterna av miljöpolitiken: solidaritetsgrupper och andra grupper som jobbar med att förverkliga den hållbara utvecklingen (Baker 2007; Davidson 2012; Krüger 2022). Därtill försvåras ungas medverkan av att deras politiska deltagande blivit allt svårare att definiera och avgränsa då de utvecklar nya vägar för att försöka påverka politik, som reaktion på sociala, samhälleliga, teknologiska och politiska förändringar (Amná & Helander 2022; Gustafsson 2022; Josefsson & Sandin 2022). Klimaträttviseorganisationer som *Fridays for Future* och *Extinction Rebellion*, med många unga medlemmar, kan sägas vara etablerade organisationer (Buzogány & Scherhauser 2022; Svensson &

2 Se <https://www.stockholmsfria.se/artikel/2240>, senast besökt 9 december 2025.

Wahlström 2023), men de är inte institutionaliserade och ansvarstagande i en liberal-demokratisk mening (jfr Thörn & Svenberg 2016).

3.2 LEGITIMITET OCH MINSKAD KLIMATPÅVERKAN FRÅN BYGGNADER

Att utforma legitima styrmedel för att förbättra energieffektiviteten och minska klimatpåverkan från byggnader kräver kunskap om vad som hindrar energieffektivisering i byggnadssektorn. Styrmedel kan fokusera på tekniska åtgärder av byggnaden, i energisystemet, val av byggmaterial men även beteendemässiga åtgärder hos brukare av byggnader och företag i bygg- och fastighetssektorn (von Malmborg m.fl. 2023b). Blomqvist m.fl. (2022) utforskade ekonomiska, beteendemässiga och organisatoriska hinder och analyserade (i) ägandeform och (ii) organisationens storlek, men lade också till en analys av (iii) graden av urbanisering, (iv) klimatzoner och (v) yrke. Tillsammans ger denna analys en förbättrad bild av hur olika faktorer påverkar energieffektivisering och möjliggör för mer skräddarsydd utformning av styrmedel och åtgärder. Resultaten visar att dolda kostnader och begränsad rationalitet var framträdande hinder på grund av problem med att inhämta och analysera information.

I den samtida nätverksbaserade styrningen har staten, som ingen annan aktör, potential att vägleda och samordna implementeringsprocesser för att förverkliga visioner om hållbara boenden. Svensk politik för energieffektiva och klimatsmarta byggnader har i flera decennier fokuserat på att tillhandahålla bättre information till olika aktörer som ska öka deras kunskap för att fatta välgrundade och evidensbaserade beslut. Ett tydligt sådant exempel är den svenska statens ekonomiska stöd till kommunal energi- och klimatrådgivning, som sedan 1980-talet finns tillgänglig i alla svenska kommuner (Björklund m.fl. 2023). Sedan mitten av 2010-talet stärks de kommunala rådgivarnas kunskapsbas av Nationellt informationscentrum för hållbart byggande³ respektive Nationellt renoveringscentrum för bebyggelse⁴, som båda etablerades på initiativ av regeringen.

Styrmedel för energieffektiva och koldioxidsnåla byggnader i Sverige bygger även på tekniska standarder och beräkningsverktyg som till stor del utvecklas i en expertdriven teknokratisk process som leds av Boverket, utan medverkan av politiker. Men Niskanen och Rohrer (2022) visar att de faktiskt är starkt genomsyrade av politik. De mäktigaste intressenterna visade sig dominera anpassningen av den svenska plan- och bygglagen (PBL) och definiera visioner och mål för energianvändning i byggnader. Samma företeelse återfinns i politiska diskurser i EU kring hur energieffektivisering ska mätas (Dunlop & Völker

3 Se <https://www.ivl.se/vart-erbjudande/forskning/hallbart-samhallsbyggande/informationscentrum-for-hallbart-byggande.html>, senast besökt 9 december 2025.

4 Se <https://www.renoveringscentrum.lth.se/>, senast besökt 9 december 2025.

2023), där en till synes ”teknisk” diskussion väver samman vetenskapliga och metodologiska aspekter med politiska, samhällseliga och miljömässiga frågor.

Den pågående samhällsomställningen till grön energi för att nå mål om klimatneutralitet väcker krav på klimaträttvisa. Energi- och klimatomställningen måste ge alla parter rättvisa, oavsett vem du är, var du arbetar eller var du bor, samtidigt som utsläppen minskar tillräckligt snabbt (McCauley & Heffron 2018; Newell m.fl. 2021). En fråga som kommit att diskuteras alltmer de senaste åren, framförallt inom EU, är energifattigdom, med vilket menas att hushåll lägger en allt större del av sin disponibla inkomst på att betala energiräkningar (Bouzarovski 2013; von Malmborg m.fl. 2023a). Studier av svensk politik för energieffektivisering av byggnader visar att energifattigdom och sociala orättvisor ökar i Sverige, vilket minskar politikens fördelningsrättvisa och utflödeslegitimitet (von Platten m.fl. 2020, 2022). Singleton m.fl. (2022) analyserade hur Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Trafikverket, alla viktiga för den svenska klimatpolitikens utformning, inkluderar sociala skillnader och klimaträttvisa i sitt arbete. De fann att alla myndigheter känner till frågan, men att den behandlas på ett övergripande plan utan att påverka policyunderlag. Klimaträttvisa, som grund för utflödeslegitimitet, är således inte en framträdande princip i svensk klimatpolitik.

Rid m.fl. (2017) analyserade legitimiteten hos ett system för hållbarhetscertifiering för byggnader i Tyskland. De fann att värderingarna och synen på hållbarhet skiljde sig åt mellan olika aktörer och att styrmedlets legitimitet därför kunde ifrågasättas. Kopplat till detta betonar såväl Habert m.fl. (2020) som Rähä m.fl. (2024) olika intressegruppers roll i utvecklingen och acceptansen av lagstiftning för att minska byggnaders klimatpåverkan. De konstaterar att stöd från arkitekter, ingenjörer, fastighetsbolag, finansärer och fastighetsägare behövs för att etablera god praxis.

3.3 FORSKNINGSFRÅGESTÄLLNINGAR

Med utgångspunkt i teori och forskning om (klimatpolitiska) styrmedels legitimitet analyserar vi i denna artikel legitimiteten hos det nya styrmedlet klimatdeklarationer för byggnader med fokus på följande forskningsfrågor:

1. Hur formades legitimitet utifrån olika aktörers inspel i lagstiftningsprocessen för lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader?
2. Vilka legitimitetsbrister kan identifieras för lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader, kopplat till själva lagstiftningsprocessen och till lagens utformning, och vad hade centrala aktörer kontrafaktiskt kunnat göra för att undvika dessa?
3. Vad kan vi lära oss av fallstudien i relation till den mer övergripande förväntningen om klimaträttvisa och legitima styrmedel?

Som nämnts ovan kan styrmedels legitimt analyseras utifrån inflöde, genomflöde och utflöde. Vi använder denna modell för vår analys av legitimitet, dvs. att politiska regimer och de styrmedel de beslutar om och implementerar kännetecknas av (i) transparens så att omgivningen kan förstå hur beslut fattas och vem som ansvarar för dem och att beslutet överensstämmer med etablerade regler, i vårt fall en möjlighet till insyn i hanteringen av remissvar, författande av lagrådsremiss och proposition samt insyn i riksdagens hantering av frågan; (ii) öppenhet och en möjlighet för berörda medborgare att medverka i processen, i vårt fall möjlighet att delta i riksdagsval samt delta i remissprocessen kring ny lagstiftning, att maktutövning motiveras med hänvisning till övertygelser från både den dominerande och den underordnade koalitionen, i vårt fall att framförda synpunkter beaktas; samt (iii) systemets/styrmedlets förmåga att på ett rättvist sätt lösa kollektiva problem för medborgarna, i vårt fall minskad klimatpåverkan från byggnader på ett rättvist sätt.

Vi analyserar därför beslutsprocessen om lagen som formar styrmedlet, vilka som deltog och inte deltog i policyprocessen samt fördelningen av olika synpunkter på Regeringskansliets och regeringens förslag till lagstiftning. Vi fokuserar även på synpunkter på remiss- och beslutsprocessen.

4. Att minska byggnaders klimatpåverkan – en bakgrund till fallstudien

Detta avsnitt ger en bakgrund och närmare beskrivning av kontexten för fallstudien. Efter att ha beskrivit sektorns betydelse för svensk klimatpåverkan redogör vi för vilka styrmedel som finns för att minska byggnaders energianvändning och klimatpåverkan. Därefter beskriver vi själva lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader.

4.1 ENERGIANVÄNDNING OCH VÄXTHUSUTSLÄPP FRÅN BYGGNADER I SVERIGE

Den svenska bostads- och servicesektorn består av cirka 8 miljoner byggnader (Infrastrukturdepartementet 2020), eller 700 miljoner m² uppvärmd yta. Merparten av denna bebyggda yta är bostadshus (524 miljoner m²) i form av en- eller tvåbostadshus (313 miljoner m²) och flerfamiljshus (211 miljoner m²) (Energimyndigheten 2022). Den genomsnittliga årliga ökningen av byggnadsbeståndet mellan 2000 och 2021 var något under 1 %, men med stora variationer mellan enskilda år på grund av till exempel finanskrisen 2009 och Covid-pandemin (Energimyndigheten 2022).

När det gäller ägande är de flesta småhusen privatägda medan flerfamiljshusen huvudsakligen är offentligt eller kooperativt ägda av de boende. Byggnadstypen är också starkt kopplad till typ av konstruktion, t.ex. betong- eller träkonstruktion, där Sverige har en lång tradition av att bygga särskilt

enfamiljs- och låghus med bärande träkonstruktioner. För flerfamiljshus är stomme av betong den vanligaste byggmetoden. Byggandet av flerfamiljshus i trä ökar långsamt, bl.a. som ett sätt att minska byggnaders klimatpåverkan.

Energianvändning inom bostads- och servicesektorn har varit relativt stabil de senaste 20 åren, samtidigt som den uppvärmda ytan har ökat (Energimyndigheten 2022). Styrmedlen riktade mot energieffektivisering har såldes visat sig effektiva, då nybyggnationen av byggnader inte har ökat den totala energianvändningen. Därtill har styrmedel riktade mot omställning av energisystemet ökat användningen av biomassa i fjärrvärmesystemen, där anslutningsgraden är hög, framför allt för flerfamiljshus och byggnader i våra tätorter. För flerfamiljshus är anslutningsgraden till fjärrvärme över 90 % och en stor del av de sista 10 % är elvärme med värmepumpar. Lokala pannor, och därmed direkta utsläpp, är ovanliga i det svenska energisystemet (Energimyndigheten 2022). För enfamiljshus ser det annorlunda ut, där värmepumpar är den vanligaste typen av värmesystem följt av biobränsle och fjärrvärme. Detta gör att de direkta växthusgasutsläppen från privat uppvärmning av byggnader bara står för 1 % av de totala inhemska utsläppen. De totala växthusgasutsläppen (inhemska och importerade) från byggsektorn ur ett livscykelperspektiv står dock för en dryg femtedel av de totala växthusgasutsläppen. Av dessa 20 % står byggverksamheten för knappt 50 % och fastighetsförvaltning och värme för övriga 50 %. Av utsläppen från byggverksamhet kommer drygt 80 % från utvinning och produktion av byggmaterial och drygt 10 % från transporter och arbetsmaskiner (Fossilfritt Sverige 2018). Detta gör konstruktionsfasen särskilt viktig ur ett klimatperspektiv, särskilt när man beaktar den pågående dekarboniseringen av våra tillförselsystem.

Betydelsen av utsläpp från byggnaders konstruktionsfas bekräftas av internationell forskning (Moncaster & Song 2012; Pomponi m.fl. 2018). Röck m.fl. (2020) fann en ökning av både relativa och absoluta bidrag av så kallade 'inbyggda' (Eng. 'embodied') växthusgasutsläpp, det vill säga utsläpp som härrör från tillverkning, bearbetning och transport av byggmaterial samt själva byggandet. Fördelarna med ett livscykelperspektiv på byggnaders energianvändning och klimatpåverkan har lyfts fram inom bygg- och miljöforskningen i decennier (Forsberg & von Malmborg 2004; Fenner m.fl. 2018). För att minska de inbyggda utsläppen från byggnader krävs byggmaterial med lägre utsläpp, t.ex. trä (Hildebrandt m.fl. 2017), bättre design, en ökad återvinning av byggmaterial med högre utsläpp (t.ex. stål och betong), samt hårdare politiska krav (Pomponi & Moncaster 2016). Det är i detta sammanhang som lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader förväntas bidra med ökad kunskap.

4.2 STYRMEDEL FÖR ATT MINSKA BYGGNADERS ENERGIANVÄNDNING OCH KLIMATPÅVERKAN

Utöver lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader finns det inga direkta styrmedel för att minska byggnaders klimatpåverkan, men fler för att förbättra byggnaders energiprestanda. EU:s politik för energieffektivisering av byggnader omfattar en uppsjö av direktiv, förordningar och andra policyer och åtgärder som är avgörande för att minska energianvändningen och klimatpåverkan från byggnader i Sverige (Rubino 2017; Economidou m.fl. 2020; Bertoldi m.fl. 2021; von Malmborg m.fl. 2023a). Inget enskilt styrmedel har visat sig tillräckligt för att stimulera energieffektiva byggnader med låga utsläpp av växthusgaser. Olika nationella förutsättningar, exempelvis i form av klimat och byggnadsbestånd, leder till att en mix av styrmedel krävs (Kern m.fl. 2017) och EU:s medlemsstater motsätter sig harmoniserade styrmedel och klimatkrav för byggnader (Björklund m.fl. 2024).

Idag manifesteras EU:s politik för energieffektiva och koldioxidsnåla byggnader främst genom direktivet om energieffektivitet (EED) (Direktiv 2012/27/EU) och EPBD (Direktiv 2010/31/EU) (von Malmborg m.fl. 2023a). EPBD ändrades 2018 (Direktiv (EU) 2018/844) och innehåller bindande bestämmelser om minimikrav på energiprestanda för nya och befintliga byggnader, energicertifikat (märkning), nationella renoveringsplaner, samt krav på renovering av byggnader som ägs och brukas av staten. Dessa krav har i Sverige införts genom bl.a. PBL (2010:900), Boverkets byggregler (BFS 2011:6) och lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader. EED ändrades 2018 (Direktiv (EU) 2018/2002) och innehåller bestämmelser om nationella energisparkrav, vilka till drygt 40 % uppfylls genom åtgärder i byggsektorn (Ricardo Energy & Environment 2016), obligatoriska energikartläggningar, ökad anslutning till fjärrvärme, samt individuell mätning och debitering av värme och kyla i flerfamiljshus och byggnader med flera användningsområden (von Malmborg 2021). Dessa krav har i Sverige införts genom bl.a. lagen (2014:268) om vissa kostnads-nyttoanalyser på energiområdet och lagen (2022:333) om energimätning i byggnader.

Som en del av *EU:s gröna giv* (Euroeiska kommissionen 2019) och lagstiftningspaketet *Redo för 55* föreslog kommissionen 2021 att både EED och EPBD skulle omarbetas. Därtill föreslogs att byggnader ska ingå i ett nytt, separat utsläppshandelssystem för växthusgaser (EU ETS₂). Rådet och parlamentet antog EU ETS₂ i maj 2023 och det kommer sättas i drift 2027 (Direktiv (EU) 2023/959). Rådet och parlamentet antog det omarbetade EED (Direktiv (EU) 2023/1791) i juli 2023, med skärpta krav på nationell energibesparing, nya regler för energikartläggningar och energiledningssystem i företag, inkl. byggföretag och fastighetsägare (von Malmborg & Strachan 2023). Rådet och parlamentet antog det omarbetade EPBD (Direktiv (EU) 2024/1275) i april 2024. Det omarbetade direktivet innehåller bl.a. krav på att omvandla det nationella

byggnadsbeståndet till nollutsläppsbyggnader senast 2050 med fortsatt nationella krav på energiprestanda och utvecklingsbanor för en progressiv renovering av bostadsbyggnadsbeståndet (Björklund m.fl. 2024).

I en nyligen genomförd analys av befintliga styrmedel för att minska inbyggd energianvändning och växthusgasutsläpp från byggnader fann Skillington m.fl. (2022) att hittills gjorda ansträngningar har fokuserat på att minska energibehovet under byggnadsdrift, vilket resulterat i betydande utsläppsminskningar inom detta område. De fann även att frivilliga instrument dominerar styrmedelslandskapet, medan reglerande åtgärder i stort sett saknas på nationell nivå och är begränsade till inkonsekvent tillämpning på lägre beslutsnivåer, t.ex. svenska kommuner som ställt hårdare energikrav än vad som stipuleras av PBL och boverkets byggregler (Emelianoff 2013; Smedby 2016). Ett undantag är Finland, som har infört lagstiftning om normativa koldioxidgränser ur ett livscykelperspektiv för olika byggnadstyper från 2025 (Kuittinen & Häkkinen 2020). Detta har främjat grön offentlig upphandling som syftar till att minska byggnaders klimatpåverkan. Den nya lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader i Sverige är ett annat exempel. När det gäller frivilliga styrmedel är certifiering och klassificering enligt något miljö- eller hållbarhetsmärknings-system, t.ex. BREEAM, LEED eller *Sweden Green Building Councils* 'Miljöbyggnad' och 'Noll-CO₂', vanligast. Van der Heijden (2017) fann dock att de framförallt används för nya affärsfastigheter i centrala stadslägen och i mindre utsträckning för bostadshus och existerande byggnader, vilket gör att de bara påverkar en mindre del av bebyggelsens klimatpåverkan.

4.3 LAGSTIFTNINGEN OM KLIMATDEKLARATION FÖR BYGGNADER

Riksdagen antog den 22 juni 2021 en ny lag (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader efter en rad förslag från Boverket (2018), Regeringskansliet (2020, Ds 2020:4) och den dåvarande regeringen (2021, prop. 2020/21:144) bestående av Socialdemokraterna (S) och Miljöpartiet (MP). Utöver lagen utgörs den nya lagstiftningen av förordningen (2021:789) och Boverkets föreskrifter (BFS 2021:7) om klimatdeklaration för byggnader. Lagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 2022, som en viktig del i den svenska klimatpolitiken. Lagstiftningen är en utveckling av och ett komplement till de obligatoriska energideklarationer som ska göras för byggnader i enlighet med lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader och EPBD. Syftet med den nya lagen är att minska klimatpåverkan när byggnader uppförs. Klimatdeklarationerna förväntas ge arkitekter, konstruktörer och byggherrar bättre information om byggnaders klimatpåverkan under byggskedet där utsläpp från uttag av råvaror, tillverkning av byggprodukter, arbete på byggarbetsplatsen och transporter tydliggörs. Med denna information som grund förväntas de utforma och bygga byggnader med lägre klimatpåverkan. Den nya lagstiftningen om klimatdeklarationer innebär att:

- Byggherrar⁵ i en klimatdeklaration ska beräkna och redovisa den klimatpåverkan som uppstår vid uppförande av en ny byggnad.
- Deklarationen omfattar de växthusgasutsläpp som sker under byggskedet (utvinning av råvaror, tillverkning av byggprodukter, arbete på byggarbetsplatsen och transporter).
- Att upprätta och lämna en klimatdeklaration är en förutsättning för att byggherren ska få ett slutbesked enligt PBL från kommunens byggnadsnämnd.
- Vissa byggnader och exploatörer är undantagna från kravet på klimatdeklaration, t.ex. privata hushåll som uppför en byggnad för sitt eget boende.
- Klimatdeklarationen ska lämnas till Boverket som ska föra register över inlämnade klimatdeklarationer.
- Boverket är också tillsynsmyndighet och kan meddela föreskrifter om klimatdeklarationen.
- Den nya lagstiftningen gäller byggare som ansöker om bygglov från 1 januari 2022.

Sadri m.fl. (2022) har analyserat hur lagen om klimatdeklaration för byggnader påverkar den svenska byggbranschens organisering, hantering av värdekedjor och val av byggmaterial. De fann att de önskade effekterna (utflödet) av lagen i form av minskad klimatpåverkan kommer att visa sig först i framtiden, men att det krävs bindande krav på utsläppsminskning för att byggnaders klimatpåverkan ska minska. Aktörerna ansåg dock att det inte är uppenbart i lagstiftningen om klimatdeklaration kommer att fungera så, varken som incitament eller avskräckande medel. De visar att effektiviteten av klimatdeklarationslagen bara kommer att visa sig med tiden och behöver kontinuerligt ses över för att nå resultat (Sadri m.fl. 2022). I en studie av politiken kring framtagandet av klimatdeklarationerna fann von Malmborg m.fl. (2024) att bl.a. träbyggnadsbranschen varit pådrivande för ett tvingande system med fokus på inbyggda utsläpp av växthusgaser. Detta eftersom träbyggnad är ett bra sätt att minska inbyggda utsläpp från byggnader.

5 En byggherre är en aktör som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten. Det kan vara ett privat fastighetsbolag, en kommunal fastighetsägare, en statlig fastighetsägare, en privatperson eller ett byggföretag.

5. Metod

Denna uppsats syftar till att utforska hur legitimitet hos styrmedel skapas och motverkas i lagstiftningsprocessen i svensk politik, med särskilt fokus på svensk klimatpolitik. Analysen bygger på en fallstudie av lagstiftningen om klimatdeklarationer för byggnader. I detta avsnitt beskriver vi vår metod och vårt material.

Vi analyserar legitimitet för inflöde, genomflöde och utflöde (Scharpf 1999; Schmidt 2006, 2013) utifrån förslag och remissynpunkter samt slutlig utformning av styrmedlet, samt processen för framtagande och beslut om den nya lagen. Vår empiriska data för att besvara de tre forskningsfrågorna (se avsnitt 3.3) har samlats in genom kvalitativ och kvantitativ textanalys av officiella policydokument relaterade till utformningen och antagandet av lagstiftningen om obligatoriska klimatdeklarationer för byggnader, bestående av (jfr von Malmborg m.fl. 2024):

1. Boverkets (2018) initiala förslag,
2. Regeringskansliets (Ds 2020:4) förslag som skickades på remiss,
3. svar från intressenter på remissbehandling av det senare förslaget (Finansdepartementet 2020)6,
4. regeringens proposition (prop. 2020/21:144) om klimatdeklaration för byggnader, och
5. civilutskottets betänkande (bet. 2020/21:CU23), riksdagsdebatt (Riksdagens protokoll 2020/21:145) och omröstningsresultat (Riksdagens protokoll 2020/21:146) från Sveriges riksdag.

Det skriftliga materialet kompletterades med data från en intervju med ansvarig handläggare vid Regeringskansliet i januari 2023 för att få en inblick i processen för policyförändring i sin helhet. Frågor ställdes kring lagstiftningens tajming, deltagande i remissen och intresseorganisationers opinionsbildning utöver remissvar. Dokument från riksdagsbehandlingen av lagstiftningen ger en inblick i partipolitiska skiljelinjer kring styrmedlet.

Samma material har tidigare analyserats med fokus på intressenternas argumentationslinjer och hur olika koalitioner skapades (von Malmborg m.fl. 2024). Där framkom att intressenterna blandade argument som handlade om byggnationen med argument kring byggnadens kommande användning. Det skapades olika intressekoalitioner genom att förslaget ramades in längs tre olika konfliktlinjer om utformning av lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader: (i) om kraven ska vara: frivilliga eller tvingande, (ii) om

6 Alla svar finns tillgängliga på regeringens hemsida <https://www.regeringen.se/remisser/2020/05/remiss-av-ds-20204-klimatdeklaration-for-byggnader/>, senast besökt 11 december 2024.

Tabell 1. Intressenter i policysystemet och deras roll i arbetet för minskad klimatpåverkan från byggnader

Sektor	Intressenter	Roller
Offentlig sektor	14 kommuner	Ägare av byggnader, första beslutsinstans för markanvisning, bygglov, startbesked och slutbesked
	Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)	Arbetsgivar- och intresseorganisation för kommuner och regioner
	Allmännyttan Sverige	Interessegrupp för kommunala bostadsbolag
	Länsstyrelser	Tillsyn av fysisk planering, överprövning av bygglov
	Boverket	Nationell expertmyndighet, tillsynsmyndighet för klimatdeklaration för byggnader
	Energimyndigheten, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Naturvårdsverket, Statens centrum för arkitektur och design	Nationella expertmyndigheter
	Kungl. Tekniska Högskolan (KTH), Linnéuniversitetet	Universitet
	Fortifikationsverket, Akademiska Hus	Ägare av byggnader för Försvarsmakten respektive universitet
Privat sektor	Bostadsrätterna, Fastighetsägarna	Interessegrupper för ägare av privata flerbostadshus
	HSB, Riksbyggen, Wallenstam	Ägare av flerbostadshus
	PEAB, Skanska,	Byggföretag
	Byggindustrierna, Byggherrarna, Installatörsföretagen, Stålbyggnadsinstitutet, Teknikföretagen, Innovationsföretagen, Plåt & Ventföretagen	Interessegrupper för byggföretag och byggherrar
	Sveriges Arkitekter, Sweco, Tyréns, White Arkitekter, WSP	Arkitekter, teknikkonsulter
	Saint Gobain	Byggmaterialföretag
	Jernkontoret, Swedisol, Svensk betong, Sveriges Träbyggnadskansli, Trä- och möbelföretagen	Interessegrupper för byggmaterialföretag

Tabell 2. Frågor som ställdes till materialet

Typ av legitimitet	Hur ser respektive policyaktör (intressent) på:
Inflödeslegitimitet	– Transparens i framtagande av förslag till och beslut om lagen om klimatdeklaration för byggnader? – Rättfärdigandet av (argumenten för) styrmedelsförslaget?
Genomflödeslegitimitet (processrättvisa)	– Möjligheten att delta i policyprocessen på opartiska grunder? – Vilka var remissinstanser? Vilka var inte remissinstanser? – Regeringskansliets hantering av tidigare remissvar?
Utflödeslegitimitet (fördelningsrättvisa)	– Styrmedlets specifika utformning gällande: · legalitet (frivilligt eller tvingande), · roll i byggprocessen (tidig eller sen), samt · systemgränser (vilka utsläpp som omfattas)?

klimatdeklarationen ska lämnas in under planeringsfasen eller byggnadsfasen, samt (iii) om klimatdeklarationen ska fokusera på utsläpp under byggfasen eller hela byggnadens livscykel. Analysen i denna artikel tar vid efter den tidigare och sätter fokus på hur legitimiteten för styrmedlet klimatdeklaration för byggnader har formats genom policyprocessen.

Enligt den svenska Regeringsformen (1974:152) ska ett offentligt samråd om ett lagförslag genomföras innan regeringen slutför en proposition som skickas till riksdagen. När det gäller uppgifter från det offentliga samrådet samlades 111 svar in från inbjudna intressenter. Dessutom svarade 11 intressenter spontant på samrådet. 62 aktörer som bjöds in att svara på remissen svarade inte, eller svarade att de inte hade några synpunkter. Ytterligare data har hämtats från en intervju med den ansvarige handläggaren på Regeringskansliet som ansvarar för klimatdeklarationerna. Tabell 1 sammanfattar ett urval av intressenter i policysystemet och deras roller i arbetet för minskad klimatpåverkan från byggnader.

I det insamlade materialet analyserade vi olika policyaktörers resonemang och argumentation som kan kopplas till tolkningar av inflödes-, genomflödes- och utflödeslegitimitet. De frågor vi ställde till materialet kopplat till de olika typerna av legitimitet sammanfattas i tabell 2.

Regeringens proposition innehöll regeringens svar på synpunkter från intresseorganisationer, där vi kunde se hur regeringen diskursivt behandlade framförd kritik. Genom att utgå från detta material har vi fått göra vissa avgränsningar av analysen då vi bara kunde identifiera argument som framförts av intressenter som svarat på remissen.

6. Resultat

I detta avsnitt presenteras policyprocessen kring framtagandet av styrmedlet för att kunna analysera dess in- och genomflödeslegitimitet samt remissinstansernas synpunkter om process och utformning, vilka bedöms påverka styrmedlets utflödeslegitimitet.

6.1 REGERINGSKANSLIETS FÖRSLAG

Baserat på en rapport från Boverket (2018) presenterade Regeringskansliet (2020, Ds 2020:4) genom Finansdepartementet i februari 2020 en promemoria med förslag till ny lag om obligatoriska klimatdeklarationer för byggnader. Klimatdeklarationen ska innehålla uppgifter om byggnadens klimatpåverkan från råvaruförsörjning, transporter och tillverkning av byggmaterial, transporter i byggskedet samt bygg- och installationsprocessen i byggproduktionsfasen. Syftet med den nya lagen är enligt Regeringskansliets promemoria att minska klimatpåverkan vid uppförande av byggnader genom att tydliggöra denna påverkan och fördela den på ovan nämnda aktiviteter, vilket gör det möjligt att konkret arbeta med frågan. På grund av klimatdeklarationernas obligatoriska karaktär kommer, enligt Regeringskansliet (Ds 2020:4), branschens drivkrafter att minska byggnaders klimatpåverkan att uppmuntras och stödjas. Regeringskansliets förslag liknar i hög grad ett förslag i byggsektorns frivilliga "Färdplan för ett fossilfritt Sverige", som tagits fram av branschen tillsammans med regeringens särskilda samordnare för *Fossilfritt Sverige* (2018).

Förslagen kring styrmedlets utformning i promemorian överensstämmer med Boverkets (2018) förslag. Kravet på klimatdeklaration gäller vid nybyggnation. Tillfälliga byggnader som är avsedda att användas i högst två år, byggnader som inte kräver bygglov enligt PBL, industrianläggningar och verkstäder, ekonomibyggnader för jord-, skogsbruk eller annan liknande industri och byggnader som inte har en större bruttoarea än 50,0 kvadratmeter föreslås undantas från kravet på klimatdeklaration. Vidare görs undantag för privatpersoner som uppför en byggnad på annat sätt än som näringsverksamhet. Byggherren ska visa att en klimatdeklaration lämnats till Boverket, eller att något av undantagen är tillämpligt, innan slutbesked kan ges av byggnadsnämnden.

Regeringskansliet bedömde i sin promemoria (Ds 2020:4) att förslaget innebär en stor omställning för majoriteten av aktörerna i branschen, dock inte för arkitekter. Beroende på i vilken utsträckning byggherren reviderar sitt beteende till följd av kravet kommer övriga aktörer nedströms i byggkedjan att påverkas, då byggherrens beteende får effekter för andra aktörer på marknaden. Regeringskansliet bedömde vidare att påverkan på fastighetsägare och enskilda är marginell. Risken att den byggkostnadsökning som kravet innebär kan leda till att priserna på fastigheter och bostäder ökar bedömdes vara liten. Förslaget bör kunna ge konsumenter förutsättningar att fatta mer väl avvägda investeringsbeslut.

6.2 REMISSINSTANSENAS SYNPUNKTER

När promemorian publicerats skickades den på remiss. Totalt svarade 122 organisationer på remissen. Detta avsnitt sammanfattar dessa svar i relation till hur de kontextualiserar både de problem som behöver lösas och potentiella politiska lösningar på problemen ur sina egna perspektiv. Utöver begränsat deltagande från arkitekter i remissen saknas perspektiv från boende (t.ex. *Hyresgästföreningen* och *Villaägarnas riksförbund*) och hyresgäster av offentliga och kommersiella byggnader (klimatdeklarationer kan ses som en miljömärkning som ger information till boende och hyresgäster vid val av fastigheter), finansiärer (särskilt låneinstitut och investerare), flera universitet och högskolor med utbildning och forskning om energieffektivt och klimatsnålt byggande, miljö- och klimatorganisationer samt representanter för barn och unga. Dessa intressegrupper bedömdes av Regeringskansliet inte påverkas av lagstiftningen och valdes bort. Vi har inte undersökt vidare varför dessa organisationer inte svarat frivilligt, men en misstanke är att de inte kände till remissen.

Som nämnts har få arkitektkontor svarat på remissen trots att de i hög grad påverkas av förslaget, vilket påpekades av *Statens centrum för arkitektur och design*, *Sveriges Arkitekter* och *White arkitekter* i deras svar på remissen. De lyfte att lagförslaget har stor påverkan på arkitekternas roll eftersom de berörs av styrmedlet. Arkitekter arbetar i ett tidigt skede av byggprocessen och beslutar eller ger råd om många designfaktorer som påverkar en byggnads klimatpåverkan.

Majoriteten av de intressegrupper som svarade på remissen välkomnade eller var generellt sett positiva till förslaget. *Svenska träbyggnadssekreteriatet* och *Trä- och Möbelföretagen* har varit starkt engagerade intressenter i denna fråga i över ett decennium och de höll med om Regeringskansliets ståndpunkter att främja ett ökat antal träbyggnader, eftersom de skulle minska inbyggda växthusgasutsläpp under byggfasen. Majoriteten av remissinstanserna godkände eller hade inga invändningar mot att klimatdeklarationen omfattar klimatpåverkan från råvaruförsörjning, transporter och tillverkning av byggmaterial, transporter i byggskedet samt bygg- och installationsprocessen i byggproduktionsfasen. Flera instanser var dock kritiska eller övervägande negativa till förslaget om styrmedlets utformning, vilket summeras nedan (Tabell 3).

Som framgår var 14 % av remissinstanserna kritiska mot ett begränsat fokus på inbyggda utsläpp och inte utsläpp under hela livscykeln. Regeringen gav redan sommaren 2019 Boverket i uppdrag att utveckla hur växthusgasutsläpp under byggnaders hela livscykel kan inkluderas i klimatdeklarationerna. Boverket (2020) föreslog mot denna bakgrund i juni 2020 att kvantitativa gränsvärden för livscykelutsläpp ska ingå från 2027. I februari 2022 gav regeringen (2022, Regeringsbeslut V 4, 2022-02-04) Boverket ett nytt uppdrag att föreslå hur livscykelkriterier skulle kunna införas vid ett tidigare tillfälle och hur klimatdeklarationerna kan utvecklas. Boverket (2023) rapporterade sina

Tabell 3. Kritik mot Regeringskansliets förslag till lag om klimatdeklaration för byggnader*

Synpunkter	Aktörer
<i>Bindande eller frivilligt system?</i>	<i>Sammanlagt tre kritiska remissinstanser (2 %)</i>
Syftet med klimatdeklarationer är att öka medvetenheten och kunskapen, i jämförelse med andra deklarationer vars syfte är att visa efterlevnad eller informera konsumenter och investerare. Därför är skälen för det föreslagna styrmedlet inte tillräckligt för att motivera bindande lagkrav.	Bostadsrätterna, Fastighetsägarna Sverige, Sverigedemokraterna
<i>Vilka utsläpp ska omfattas?</i>	<i>Sammanlagt 16 kritiska remissinstanser (14 %)</i>
På sikt borde det krävas att fler etapper av en byggnads livscykel räknas in som en del av deklarationen.	Allmännyttan Sverige, Byggherrarna, HSB Riksförbund, Konkurrensverket, Naturvårdsverket och Saint-Gobain Sverige
– En klimatdeklaration som enbart fokuserar på klimatpåverkan under byggskedet kommer leda till suboptimeringar och därmed negativa effekter på klimatet, innebära att vissa byggmaterial missgynnas och snedvrider konkurrensen samt att andra funktioner och tekniska krav, t.ex. brandskydd, fuktskydd och bullerskydd, kommer att nedgraderas. – Förslaget premierar inte produkter med låga underhållsbehov och långa livslängder, vilket är problematiskt ur ett miljö- och klimatperspektiv. Val i konstruktions- och byggskedet bestämmer klimatpåverkan i driftskede och vid rivning och återvinning. Exempelvis kan material- och konstruktionsval som ger lägre klimatpåverkan i driftskedet, såsom mer isolering av väggar och tak eller bättre fönster, framstå som ett dåligt klimatval med den föreslagna avgränsningen. – Klimatpåverkan under en byggnads hela livscykel måste inkluderas. – Kostnader och komplexitet i att ta fram klimatberäkningar för hela livscykeln för en byggnad, och för byggnadens alla byggdelar, är inte så stora att de ska utgöra ett hinder för att redan nu inkludera dessa i klimatdeklarationerna. Det finns många datorbase-rade verktyg på den svenska marknaden.	Fastighetsägarna Sverige, Riksbyggen, RISE Research Institutes of Sweden, Svensk Betong, Sveriges Arkitekter, Sveriges Byggindustrier, Sweco, Swedisol, Sweden Green Building Council och WSP.
<i>När ska klimatdeklarationen lämnas till tillsynsmyndigheten?</i>	<i>Sammanlagt nio kritiska remissinstanser (8 %)</i>
– Inlämning av klimatdeklarationen inför kommuners beslut om slutbesked enligt PBL bedöms vara för sent i byggprocessen för att kunna leda till faktiska klimatförbättringar. – Många viktiga val som är avgörande för en byggnads klimatpåverkan görs i samband med fysisk planering, design och tidigt i projekteringsprocessen. – För att deklarationerna ska ge klimatnytta behöver klimatberäkningar utföras redan i bygglovs- eller anbudsskedet för att kunna välja det mest klimatsmarta alternativet.	Byggherrarna, Fastighetsägarna Sverige, HSB Riksförbund, tre kommuner, Kungl. Tekniska Högskolan, Sveriges Arkitekter, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

* Baserad på von Malmborg m.fl 2024

förslag i maj 2023, som remitterades av regeringen först våren 2024.⁷ Ett antal remissinstanser var även kritiska till processen för framtagande av styrmedlet, bl.a. att kritiska synpunkter som framfördes då Boverkets förslag remitterades inte beaktades i Regeringskansliets promemoria och att Boverkets förslag om inkludering av livscykelutsläpp inte inkluderades trots att det fanns tillgängligt.

6.3 REGERINGENS PROPOSITION OCH RIKSDAGENS BEHANDLING

Remissvaren hade begränsad inverkan på regeringens (2021) förslag till styrmedelsutformning i propositionen (prop. 2020/21:144). Endast ett fåtal ändringar gjordes, t.ex. storleken på de byggnader som omfattas. Men de huvudsakliga designparametrarna, t.ex. ett obligatoriskt system, fokus på inbyggda växt-husgasutsläpp från bygghuset, inte hela livscykelutsläpp, samt tidpunkten för inlämning av deklarationen, förblev oförändrade trots att det var kring dessa flest synpunkter lämnades i remissvaren. Remissvaren behandlades och kritiken bemöttes i lagrådsremissen och därefter i propositionen riksdagen. Lagrådet hade uteslutande lagtekniska synpunkter som togs omhand av regeringen innan propositionen lämnades till riksdagen.

Lagförslaget (prop. 2020/21:144) överlämnades av ansvarigt statsråd Märta Stenevi till riksdagen i mars 2021. Under Civilutskottets hantering framkom två reservationer, från Moderaterna (M) om en justering angående enfamiljshus, samt från Sverigedemokraterna (SD) om ett helt avslag på propositionen. Efter debatten i kammaren antogs lagen i juni 2021, då 46 ledamöter biföll civilutskottets betänkande, 10 SD-ledamöter biföll SD:s reservation, och 293 ledamöter var frånvarande (Sveriges riksdag 2021c). Vad gällde frågan om undantag från klimatdeklarationer för enfamiljshus röstade 11 M-ledamöter för sin reservation i utskottet, men inte i kammaren. Sammantaget gav alla partier i riksdagen utom SD sitt stöd eller samtycke till regeringens förslag. Riksdagsmajoriteten delade således regeringens bedömning att klimatpåverkan vid uppförande av byggnader behöver göras tydlig och minskas, och att det därför är nödvändigt med ytterligare ett styrmedel för att minska byggnaders klimatpåverkan. Riksdagen konstaterade, liksom regeringen, att Sveriges klimatmål kräver en snabbare omställning i samhället mot låga utsläpp. Riksdagens civilutskott (Sveriges riksdag 2021a; bet. 2020/21:CU23, s. 6) uttalade också att:

Med ett obligatoriskt system för klimatdeklarationer uppmuntras och understöds branschens drivkrafter att minska klimatpåverkan för att uppnå ett mer hållbart och miljöanpassat byggande. Dessutom skapas förutsättningar för mer utvecklade livscykelanalyser [LCA:er] av byggherrar och byggaktörer.

7 Remiss av Boverkets förslag till införande av gränsvärden för klimatdeklarationer av byggnader, tillgänglig på <https://www.regeringen.se/remisser/2024/05/remiss-av-boverkets-forslag-till-inforande-av-gransvarden-for-klimatdeklarationer-av-byggnader/>, senast besökt 11 december 2024.

SD hade i utskottet reserverat sig för avslag på regeringens proposition och att riksdagen skulle uppmana regeringen att ge vederbörande myndighet i uppdrag att skapa riktlinjer för klimatcertifiering med gränsvärden som en informativ utgångspunkt för frivillig klimatcertifiering på marknaden (Sveriges riksdag 2021a). I riksdagsdebatten den 21 juni 2021 innan votering om nya lagförslaget utvecklade SD:s talesperson, Roger Hedlund, sin syn på det nya styrmedlet (Riksdagens protokoll 2020/21:145, anf. 28; Sveriges riksdag 2021b, s. 32):

Fru talman! Vi debatterar i dag ett förslag som innebär att man ska införa klimatdeklaration för byggnader. Det innebär också att det är ett lagkrav. Det är alltså inte en frivillighet. Förslaget menas ha som syfte att öka medvetenheten hos byggbranschens aktörer om byggnaders klimatpåverkan. Vi menar att det inte är skäl nog att införa en tvingande lagstiftning i ärendet. /.../ Flera remissinstanser ställer sig bakom Sverigedemokraternas resonemang om att vi ska avstyrka förslaget. En klimatdeklaration om klimatpåverkan behöver om den ska få en riktig effekt baseras på en byggnads livscykel och ingenting annat.

M hade i utskottet reserverat sig med hänvisning till att kostnaden för klimatdeklarationer för småhusägare skulle bli för stor. De hävdade att styrmedlet inte anpassats för målet och i riksdagsdebatten den 21 juni 2021 anförde M:s talesperson Carl-Oskar Bohlin (Riksdagens protokoll 2020/21:145, anf. 27; Sveriges riksdag 2021b, s. 31):

Jag konstaterar bara att det för all del är vällovligt att ha högt ställda ambitioner när det gäller miljö och klimat. Men inte sällan slår dessa ambitioner över i en regleringsiver som man kanske inte helt och fullt kan härleda effekten ur. /.../

Vi menar att till del är regeringens förslag om klimatdeklarationer av just den karaktären. Vi vill att man för att bättre balansera nyttan med kostnaden för dessa åtgärder bör medge fler undantag än vad regeringen gör. Därför vill vi att alla småhus, oavsett om de uppförs av en privatperson eller av en entreprenör, ska undantas.

Kostnaden för en klimatdeklaration för ett småhus uppskattas till 30 000–40 000 kronor. Vi menar att på ett så litet projekt som kanske på totalen handlar om några miljoner blir det en för hög kostnad att vältra över på enskild. Det här en kostnad som staten ställer ut på enskilda människor som vill bygga hus. Vi tycker att det är en illa gjord avvägning, helt enkelt.

MP:s talesperson, Emma Hult, utvecklade sin syn på det nya styrmedlet (Riksdagens protokoll 2020/21:145, anf. 29, Sveriges riksdag 2021b, s. 34):

Jag har hört tidigare i debatten, framför allt från Sverigedemokraterna, att man tror att vi inte kan påverka klimatavtrycket från byggsektorn genom att införa klimatdeklarationer. Jag skulle vilja hävda att om vi medvetandegör och höjer kunskapen kring den klimatpåverkan som byggsektorn faktiskt har vill man också ta detta ansvar. Jag är ganska övertygad om att man, om inte annat så för våra barns och barnbarns skull, vill ta ansvaret och minska klimatpåverkan från uppförandet av nya byggnader.

Fru talman! Det här är dock bara första steget. Även om man kan minska klimatpåverkan från byggandet genom att mäta utsläpp behöver vi göra mer. De klimatdeklarationer vi debatterar i dag skapar framför allt förutsättningar för att ta nästa steg. Det handlar bland annat om att kunna sätta upp gränsvärden för klimatpåverkan utifrån en mer fullständig LCA. Avsikten är givetvis att styra mot kraftigt minskade utsläpp för att minska byggsektorns totala klimatpåverkan.

Det tyder sammantaget på en bred samsyn kring förslaget, som antogs, men som kan betraktas som ett svagt styrmedel för att minska byggnaders utsläpp av växthusgaser. Riksdagen antog den nya lagen med bred majoritet, där endast SD motsatte sig förslaget i sin helhet och M reserverade sig till förmån för ett undantag för enfamiljshus.

7. Analys och diskussion om klimatdeklarationslagens legitimitet

Vår analys av legitimiteten för det nya styrmedlet klimatdeklaration för byggnader sammanfattas i tabell 4 och utvecklas i efterföljande avsnitt. Vi kommer fram till att transparensen i framtagandet var tillräcklig men att inflödeslegitimiteten hade ökat om Regeringskansliet och regeringen rättfärdigat sina förslag på ett bättre sätt. Vi kommer även fram till att det finns tveksamheter kring klimatdeklarationslagens genomflödes- och utflödeslegitimitet.

7.1 INFLÖDESLEGITIMITET: RÄTTEN TILL RÄTTFÄRDIGANDE UPPFYLLDES INTE

Lagstiftningsprocessen kring klimatdeklarationer för byggnader följde den etablerade processen kring politiskt beslutsfattande om svensk lagstiftning. Ett första förslag till lagstiftning togs fram och remitterades av Boverket, som sedan bearbetades i Regeringskansliet. Därefter skickades det på remiss igen. Remissvaren behandlades och kritiken från remissinstanser bemöttes i remissen till Lagrådet och inkluderades i propositionen.

Dock uttryckte flera remissinstanser missnöje med Regeringskansliets brister i rättfärdigandet av sitt lagstiftningsförslag. De hade lämnade kritiska

Tabell 4. Legitimitet för lagen om klimatdeklaration av byggnader

Legitimitet	Demokratisk princip	Klimatdeklaration av byggnader
Inflödes-legitimitet	<i>Transparens</i> Transparens så att medborgarna kan förstå hur beslut fattas och på vilka grunder, och vem som är ansvariga för dem.	Policyprocessen kring klimatdeklarationer för byggnader följde etablerade regler för framtagande av förslag, remittering och beslut, även om den delvis hanterades av Boverket och byggde på en frivillig branschinitierad guide.
	<i>Rätt till rättfärdigande</i> De styrande presenterar tydliga argument för sitt förslag till styrmedel.	Regeringskansliets skäl till föreslagen styrmedelsutformning var bristfälliga. Tidigare framförd kritik beaktades eller bemöttes inte.
Genomflödes-legitimitet	<i>Öppenhet</i> Kommunikationskanaler med alla intressenter som påverkas av ett beslut, tillhandahålla information och expertis och vara aktivt engagerad i förverkligandet av ett offentligt beslut.	Processen gick snabbt och det fanns kritik i remissrundorna som inte beaktades. Särskilt anmärkningsvärt är det att Boverkets förslag till utveckling av klimatdeklarationerna inte beaktades.
	<i>Opartiskhet</i> Tillgång till och eventuellt deltagande av medborgare och intressenter i beslutsprocessen sker under rättvisa förhållanden, utan omotiverade privilegier eller snedvridningar. Frånvaro av korruption, diskriminering och liknande kränkningar av principen om opartiskhet vid utövande av politisk makt.	Fler viktiga aktörskategorier valdes aktivt bort av Regeringskansliet vid remittering av förslag till lag. De finns olika ståndpunkter bland remissinstanserna om hur implementeringen av styrmedlet kommer att påverka olika byggherrar och administreras.
	<i>Procedurell rättvisa</i> Undvik tilldelning av ekonomiska resurser som ger specifika grupper en fördel, eller en oligopolistisk ställning, i konkurrensen om att påverka beslutsfattandet. Maktutövning sker med hänsyn till övertygelser från viktiga intressegrupper och med samtycke från den kritiska minoritetsgruppen.	Fler viktiga aktörskategorier valdes aktivt bort av Regeringskansliet vid remittering av förslag till lag, vilket gav dem nackdelar i konkurrensen om att påverka beslutsfattandet. Regeringens förslag och riksdagens beslut fattades med begränsad hänsyn till övertygelser från viktiga intressegrupper och beslut fattades utan kompromiss/samtycke från den kritiska minoritetsgruppen.
	<i>Fördelningsrättvisa</i> Fördelar och kostnader för övergången fördelas på ett rättvist och rättvist sätt, vilket minskar ojämlikheter snarare än att förvärra dem, och respekterar mänskliga rättigheter.	Kritik i riksdagsdebatten (inkl civilutskottet) angående den administrativa bördan som styrmedlet förväntades ge. Kritik framfördes av remissinstanser och i riksdagsdebatten om förväntad påverkan på utflödeslegitimiteten. – Fokus på utsläpp från byggskedet och inte hela livscykeln riskerar leda till suboptimering, där byggmaterial med större krav på underhåll och renovering väljs, vilket ökar utsläppen i senare skeden av livscykeln. – Inlämning av klimatdeklarationer till Boverket (nationell myndighet) inför kommuners beslut om slutbesked riskerar missa viktiga skeden i byggprocessen där avgörande beslut som påverkar en byggnads klimatpåverkan fattas, såsom detaljplan, design och projektering. – Snedvridning av konkurrens för etablerade byggmaterial som stål och betong.

synpunkter vid remittering av Boverkets ursprungliga förslag, som inte beaktades eller berördes i Regeringskansliets promemoria. Vi gör sammantaget bedömningen att klimatdeklarationerna uppfyller kriterier för inflödeslegitimitet, men med förbättringspotential.

7.2 UTFLÖDESLEGITIMITET: POTENTIELLA LEGITIMITETSHOT VID IMPLEMENTERINGEN AV STYRMEDLET BETINGAT AV DESS UTFORMNING

De önskade effekterna (utflödet) av lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader, i form av ökat lärande och minskad klimatpåverkan, kommer att visa sig först i framtiden. Men olika intressenters syn och förväntningar på styrmedlets utformning ger en god indikation om dess utflödeslegitimitet. Hur styrmedlet utformas påverkar dess möjlighet att uppnå det politiska målet om minskad klimatpåverkan från byggnader. Vi väljer att analysera och diskutera potentiella hot mot utflödeslegitimiteten innan vi analyserar och diskuterar genomflödeslegitimiteten. Detta eftersom genomflödeslegitimiteten delvis handlar om regeringens hantering av de kritiska synpunkter på styrmedlets utformning som diskuteras i detta avsnitt.

De resultat som redovisats i avsnitt 6 pekar på att det fanns farhågor kring utformningen av styrmedlet (tabell 5), främst beträffande styrmedlets (i) bindande karaktär, (ii) att begränsa klimatdeklarationerna till inbyggda utsläpp vid byggskedet, samt (iii) att klimatdeklarationer ska lämnas in i samband med slutbesked. Vissa intressegrupper framförde också argument som rör andra designegenskaper, t.ex. begränsning till vissa byggnader, storlek på byggnader, brottsbekämpning och sanktioner, men dessa var inte lika utbredda som de andra och analyseras därför inte vidare. I riksdagsdebatten framkom kritik mot styrmedlets potentiella administrativa börda.

Tabell 5. Potentiella legitimitetshot vid implementeringen av styrmedlet klimatdeklaration för byggnader

Principer för styrmedelsutformning	Kritik mot förväntad låg utflödeslegitimitet	Försvar för förväntad hög utflödeslegitimitet
Grad av frivillighet	Styrmedlet helt frivilligt Undanta småhus	Styrmedlet ska vara tvingande, inom vissa gränser
Fokusområde	Fokus på inbyggda utsläpp av växthusgaser från byggnaders produktionsfas	Fokus på utsläpp av växthusgaser under en byggnads hela livscykel
I vilken fas i byggprocessen används styrmedlet	Klimatdeklaration ska lämnas in inför slutbesked (byggfas)	Klimatdeklaration ska lämnas in med bygglovsansökan (planeringsfas)

Den första principen fokuserar på om klimatdeklarationerna ska vara obligatoriska eller frivilliga. I riksdagens hantering framkom två minoritetsförslag. I remissprocessen hade bara *Bostadsrätterna* och *Fastighetsägarna Sverige* argumenterat för ett frivilligt system. Regeringen menade att byggbranschens frivilliga åtaganden och initiativ, t.ex. *Sweden Green Building Councils* 'Miljöbyggnad' och 'Noll-CO₂' borde kompletteras med ett nytt instrument om klimatdeklarationer. Med ett obligatoriskt system för klimatdeklarationer, menade regeringen, uppmuntras och stöds hela branschens drivkrafter för att minska klimatpåverkan och för att uppnå ett mer hållbart och miljövänligt byggande vilket förväntades ge ett lärande genom användningen av styrmedlet, vilket i sin tur skulle kunna öka dess legitimitet än mer.

Den andra principen gällde styrmedlets systemgräns, dvs. omfattningen av de utsläpp som skulle inkluderas: (i) endast inbyggda utsläpp i byggnadsfasen eller (ii) utsläpp under hela livscykeln. Förespråkare för utsläpp i byggfasen hävdade att dessa utsläpp är de viktigaste, med tanke på de låga utsläppsnivåerna från driftsfasen. Regeringskansliet (2020) menade i sin promemoria (Ds 2020:4) att det kan vara för komplicerat för många aktörer att redan nu upprätta en komplett LCA eftersom lättillgängliga data, kunskap och resurser som behövs för att göra adekvata beräkningar saknas. Vilka antaganden som görs i analysen, t.ex. utsläpp från byggmaterial, elproduktion och fjärrvärmeproduktion, har stor påverkan på resultaten (von Malmborg & Forsberg 2003; Francart m.fl. 2021). Förespråkare för livscykelutsläpp menade att en klimatdeklaration som endast fokuserar på klimatpåverkan under byggskedet kommer, när den införs, att leda till suboptimeringar och därmed negativa effekter på klimatet och andra miljöparametrar. Därtill ansåg de att vissa byggmaterial såsom stål och betong missgynnas, vilket snedvrider konkurrensen på marknaden och därmed skapar orättvis fördelning av resurser. En tredje kritik gällde att andra funktioner och tekniska krav på byggnaden, t.ex. brandskydd, fuktskydd och bullerskydd, nedgraderas. Detta visar sammantaget hur tillsynes tekniska frågor i grunden är politiska (jfr Niskanen & Rohracher 2022). *Sweden Green Building Council* menade att det är en myt att det är svårt att göra LCA:er av byggnader.

Ett vedertaget sätt att minska byggnaders inbyggda utsläpp är att bygga i trä. Den nya lagstiftningen om klimatdeklarationer för byggnader kan därför även ses som ett styrmedel för ökat träbyggande i Sverige. Styrmedlets utflödeslegitimitet kan gynnas av att det bidrar till andra mål, som exempelvis ökat träbyggande. Ökat träbyggande efterfrågades av regeringen redan 2018 (prop. 2017/18:110), vilket enligt den ansvariga handläggaren i Regeringskansliet skapade en grund för förslaget till lag om klimatdeklaration för byggnader, utan att vänta in krav från det reviderade EPBD. Det är mot denna bakgrund av industriframjande som en del av kritiken mot Regeringskansliets förslag kan förstås. Konkurrenskraften för tillverkare av traditionella byggmaterial

som stål och betong minskar om träbyggande tar en större marknadsandel av byggnader i segmentet 4–8 våningar. Stål- och betongindustrin menade att ökad teknik- och konkurrensneutralitet mellan byggmaterial kan ses som ett rättviseargument i klimatomställningen.

I regeringens argumentation kring klimaträttviseperspektivet, som i riksdagsdebatten lyftes av MP, framhölls både kommande generationer och branschens relation till andra. Klimatdeklarationernas utflödeslegitimitet kan ökas genom att de bidrar till klimaträttvisa i vid bemärkelse. Men förväntningarna på detta bör hållas låga då en analys av riksdagspartiernas klimatpolitik inför riksdagsvalet 2022 fann att rättviseperspektivet är frånvarande eller svagt uttryckt av samtliga partier, sett till både den globala och nationella nivån (Nicholas m.fl. 2022). Avsaknaden av en fördjupad politisk diskussion om rättvis omställning slår igenom även på statliga myndigheters hantering av frågan. Singleton m.fl. (2022) fann att statliga myndigheter med centrala roller i svensk klimatpolitik känner till frågan, men att den behandlas på ett övergripande plan utan att påverka policyunderlag. Detta trots att forskning kring politik för energieffektivisering av byggnader har visat sig öka energifattigdom och klimatorättvisa i Sverige (von Platten m.fl. 2020, 2022).

Den tredje principen gäller när i byggprocessen en klimatdeklaration ska lämnas in till ansvarig myndighet. I lagförslaget föreslogs att en klimatdeklaration ska lämnas in innan kommunernas slutbesked enligt PBL. Detta för att minimera administrativa bördor. Flera tunga remissinstanser, som SKR, *Fastighetsägarna Sverige*, *Byggherrarna*, *Sveriges Arkitekter* och flera kommuner, menade dock att inlämning av klimatdeklarationen vid slutbeskedet skulle vara för sent i byggprocessen för att kunna leda till faktiska klimatförbättringar. Många viktiga val som är avgörande för en byggnads klimatpåverkan görs under fysisk planering och tidigt i design- och projekteringsprocessen (Crawford & French 2008; Fischer & Guy 2009; Williams 2013). Dessa intressenter föreslog i stället att byggherren skulle anmäla uppgifter om den kommande byggnaden till deklaraionsregistret samtidigt med ansökan om bygglov eller inför kommunens startbesked, för att därefter komplettera deklarationen med en beräkning av klimatpåverkan i ett senare skede. Utflödeslegitimitet för ett styrmedel kan således variera beroende på när i beslutsprocessen det är verksamt.

Här förväntar sig lagstiftarna ett organisatoriskt lärande (Argyris & Schön 1978) hos aktörer i byggprocessen, där såväl värderingar som agerande ändras. Klimatdeklarationerna, som ett informativt styrmedel, behöver kopplas till lärande om byggnaders klimatpåverkan och hur den kan minskas för att bidra till en övergripande utflödeslegitimitet av styrmedlet. Stora aktörer, som har många byggprojekt, kan lära sig av klimatdeklarationer och vilka möjligheter till aktiva val i byggprocessen för klimatsmartare lösningar som finns till följd av upprepade byggprojekt över tid. Då kan det fungera med sen inlämning av klimatdeklarationer. Men många aktörer bygger bara enstaka hus, t.ex. småhus.

Då finns inte möjligheten till långsiktigt lärande inom organisationen, utan lärandet måste ske i det enskilda byggprojektet. Detta främjas av ett tidigt inlämnande med komplettering på slutet. Men ett sådant lärande kommer framförallt att ske i konsultorganisationerna (arkitektur, konstruktion, värme/ventilation/sanitet) som är informationsbärare i branschen, inte hos byggherren. Det är de förra som kan föreslå lösningar för klimatsmart byggande, men den senare som fattar de ekonomiska besluten. Remissinstanser pekar således på att om utflödeslegitimitet ska formas genom ett organisatoriskt lärande är frågan om tajming av när den information klimatdeklarationerna genererar viktig.

Därtill finns en komplikation i den svenska flernivåstyrningen kring byggande, som komplicerar utflödeslegitimiteten för lagen klimatdeklaration för byggnader och som intressant nog inte lyftes fram i beslutsprocessen. Bygglovsprocessen hanteras av kommunerna i ett område av det kommunala självstyret som är starkt lagbundet genom PBL – det kommunala planmonopolet. I detta ingår att kommunen beslutar om byggherrens ansökan om bygglov, samt ger startbesked och slutbesked för byggnationen. Genom lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader införs dock en ordning som innebär att byggherren ska lämna klimatdeklarationen till en statlig myndighet, Boverket, för att den kommunala byggnämnden i enlighet med PBL ska kunna fatta beslut om slutbesked för den aktuella byggnaden, så att den får tas i bruk. Det innebär att frågan om när i beslutsprocessen styrmedlet riktas i detta fall även har en inverkan på vilken nivå i flernivåstyrningen som det är verksamt. Regeringen (2021) anger som skäl för detta att det behövs ett nationellt register med data och statistik om byggnadsbeståndet och dess klimatpåverkan, vilket möjliggör att långsiktigt följa och utvärdera klimatpåverkan från byggnader. Boverket, som tillsynsmyndighet för klimatdeklarationerna, har fått i uppdrag att förvalta ett nationellt register för klimatdeklarationer. Detta inför ett slags flernivåstyrning som kan skapa en likvärdig bedömning av klimatdeklarationerna oavsett var i landet en byggnad byggs, men samtidigt göra systemet mer administrativt tungrott, både för nationella myndigheter, kommuner och byggherrar.

Sammanfattningsvis finns en förväntan om hög utflödeslegitimitet från regeringens och riksdagens sida, som dock inte motsvaras av bedömningar från flera tunga remissinstanser. (jfr tabell 5). En förklaring till det utbredda samtycket kring Regeringskansliets förslag är dess likhet med ett förslag i byggsektorns frivilliga "Färdplan för ett fossilfritt Sverige", som tagits fram av branschen tillsammans med regeringens särskilda samordnare för *Fossilfritt Sverige* (2018). De kritiska rösterna var få, men kopplade till centrala utmaningar kring ett styrmedels grad av legalitet (tvång), administrativa omfattning, systemgränser samt när och hur det tillämpas. Vår analys pekar på att det finns flera potentiella brister i styrmedlets utflödeslegitimitet

Tabell 6. Regeringens svar på kritiken kring klimatdeklaration för byggnader

Principer för utformning av styrmedlet	Regeringens svar på kritiken
Tvingande eller frivilligt system	"Till skillnad från vad en del remissinstanser hävdar anser regeringen att det finns anledning att införa lagkrav på att upprätta och lämna en klimatdeklaration vid uppförande av en ny byggnad. För att bygg- och fastighetssektorn ska bidra till klimatomställningen i större utsträckning behöver fler aktörer genomföra beteendeförändringar och i högre grad implementera fler val av produkter och lösningar med mindre klimatpåverkan. Vidare skapar det förutsättningar för mer utvecklade livscykelbedömningar och klimatberäkningar bland byggherrar" (prop. 2020/21:1144, s. 24).
Inbyggda utsläpp från byggprocessen eller utsläpp från hela livscykeln	"Klimatdeklarationen innehåller inte en fullständig livscykelbedömning för byggnaden enligt standarden SS-EN 15978:2011. Flera remissinstanser anser att man bör göra en fullständig livscykelanalys. Genomförandet av en fullständig livscykelanalys för en byggnad anses vara en komplex och resurskrävande uppgift för många aktörer inom bygg- och fastighetssektorn. En fullständig livscykelbedömning innefattar till exempel beräkningar baserade på scenarier för livslängder och utsläpp, vilket kräver omfattande kunskap och tillgång till transparenta data." (prop. 2020/21:1144, s. 32)
Lämna in klimatdeklaration vid slutbesked eller vid bygglov/startbesked	"Flera remissinstanser, bl.a. SKR, invänder mot att klimatdeklarationen lämnas vid slutbeskedet. SKR föreslår istället att byggherren anmäler den kommande byggnaden i deklaraationsregistret vid startbesked och kompletterar den slutliga klimatdeklarationen i ett senare skede. Regeringen anser inte att en sådan utformning är lämplig. Bygglovs giltighetstid på fem år bedöms vara för lång för att kunna bedriva en effektiv tillsyn av klimatdeklarationen, eftersom det finns en stor risk att byggherren inte kan slutföra den i ett så sent skede. Detta skulle sannolikt också påverka kvaliteten på klimatdeklarationen negativt. Deklaraationsregistret riskerar också att innehålla ett stort antal byggnader med osäker status, vilket försvårar tillsynen. Vidare finns det en risk att klienten uppfattar systemet som komplicerat, vilket kan påverka applikationen negativt. Sammantaget bedöms SKR:s föreslagna utformning innebära betydande osäkerhet kring tillämpningen av kravet och kvaliteten på klimatdeklarationerna, samtidigt som det försvårar tillsynen av systemet" (prop. 2020/21:1144, s. 27).

7.3 GENOMFLÖDESLEGITIMITET: PARTISKT DELTAGANDE OCH KRITIK MOT POLICYPROCESSEN

Av resultaten ovan är det tydligt att långt ifrån all kritik som framförts under remissprocessen integrerades i lagförslaget. Tabell 6 sammanfattar regeringens argumentation mot att ta hänsyn till kritiken. Regeringen valde att bortse från de utmanande delarna från kritikerna när det gäller utsläpp från en byggnads hela livscykel och att lämna in klimatdeklarationerna i ett tidigare skede. Regeringen polariserade synen på ett obligatoriskt kontra ett frivilligt system genom att bekräfta sin problemformulering och argumentera för att det behövs ett tvingande system som komplement till de frivilliga miljö- och klimatmärkningssystem som tagits fram av byggbranschen genom exempelvis *Sweden Green Building Council*. Men argumenten för detta var otydliga.

Regeringskansliets remittering och regeringens hantering av kritiska synpunkter tyder på att de inte kompromissade kring styrmedlets utformning med hänsyn till kritiska synpunkter från de som kommer att beröras av det. En del remissinstanser ansåg att processen gått för snabbt och skötts dåligt, att framförd kritik inte beaktats p.g.a. mytbildning och att regeringen inte beaktade Boverkets förslag till utveckling av klimatdeklarationerna. Viktiga aktörer såsom arkitekter deltog i processen i mycket begränsad utsträckning. Representanter för boende och hyresgäster av offentliga och kommersiella fastigheter lyste med sin frånvaro, liksom finansiärer, flera universitet och högskolor med undervisning och forskning om klimatsnålt byggande, miljö- och rättviseorganisationer samt representanter för barn och unga. Regeringskansliet valde selektivt bort vissa intressegrupper då de på felaktiga eller oklara grunder inte bedömdes påverkas av lagstiftningen. Genom att centrala aktörer för att minska byggnaders klimatpåverkan exkluderades i policyprocessen, alternativt var kritiska till lagens utformning, skapades en dålig grund för styrmedlets acceptans (jfr Habert m.fl. 2020; Räihä m.fl. 2024). Detta vittnar om en bristande genomflödeslegitimitet i lagstiftningsprocessen, då staten genom berörda myndigheter i detta fall inte tog en aktiv roll för att samordna olika intressen, värderingar och kunskap för att uppnå en sammanhängande hantering av omställningen till klimatneutrala byggnader, vilket i tidigare studier visat sig viktigt för både genom- och utflödeslegitimitet (jfr Söderholm & Wihlborg 2015, 2016; von Malmborg 2024a)

Ett skäl till det begränsade deltagandet bedöms vara att såväl regeringens som de deltagande intressenternas karaktär präglas av nykorporativistiska drag, med en centraliserad och elitistisk uppifrån-ner/exklusiv typ av överläggning, där näringslivet ses som förändringsagenter i klimatpolitiken (Kronsell m.fl. 2019). Den svenska byggbranschen hade tillsammans med S-MP-regeringen 2014–2018 tagit fram en färdplan för energi- och klimatomställning av bygg- och anläggningssektorn (Fossilfritt Sverige 2018). Klimatdeklarationer för byggnader fyller en funktion för att uppnå de mål som satts upp av branschen i samarbete med staten. Detta elitistiska synsätt är även centralt i diskursen om ekologisk modernisering, som präglat svensk miljö- och klimatpolitik, inte minst inom bygg- och fastighetssektorn, sedan blivande statsminister Göran Persson 1996 lanserade *Det gröna folkhemmet* som ett program för tillväxt med bland annat mer 'miljövänliga' bostäder (Lundqvist 2004; Lidskog & Elander 2012; Tobin 2015). Som Galaz och Thorsell (2001) uttrycker det: "när det gröna folkhemmet ska förverkligas åker tekniken in och medborgarna ut". Det leder till att processerna att ta fram styrmedel för, som i detta fall klimatpolitik, får en lägre genomflödeslegitimitet då dessa röster inte ges utrymme i policyprocessen. Frånvaron av klimaträttviseorganisationer såsom *Fridays for Future* och *Extinction Rebellion* kan även förklaras av att de inte uppfattas som

institutionaliserade och ansvarstagande organisationer i en liberal demokratisk mening (jfr Thörn & Svenberg 2016; von Malmborg 2024a, 2024b).

En del remissinstanser var även kritiska mot att Regeringskansliet inte lyssnade på den kritik som framfördes då Boverkets (2018) rapport remitterades, särskilt synpunkterna om att redan från början inkludera utsläpp från en byggnads hela livscykel. Som nämnts ansåg regeringen att kritik mot ett begränsat fokus på inbyggda utsläpp inte var tillräcklig för att ändra sitt förslag, eftersom den redan gett Boverket i uppdrag att utveckla hur livscykelutsläpp kan inkluderas i framtiden. Boverket föreslog redan 2020, dvs. innan regeringen la fram sin proposition, att kvantitativa gränsvärden för livscykelutsläpp ska ingå från 2027. Regeringen och Regeringskansliet hade kunnat arbeta in förslag från Boverkets rapport för att föreslå ett mer fullständigt styrmedel, något som branschens aktörer efterfrågat (Sadri m.fl. 2022), men det var enligt ansvarig handläggare på Regeringskansliet tidskritiskt att få ett styrmedel på plats med tanke på kommande riksdagsval hösten 2022.

Vi gör sammantaget bedömningen att det finns brister i styrmedlets genomflödeslegitimitet, men att genomflödeslegitimitet hade kunnat stärkas om Regeringskansliet och regeringen hanterat Boverkets förslag om utvecklat styrmedel, remissprocessen och de kritiska synpunkterna från remitteringen annorlunda.

Våren 2022 gav regeringen (2022) Boverket på nytt i uppdrag att föreslå hur livscykelkriterier skulle kunna införas vid ett tidigare tillfälle och hur klimatdeklarationerna kan utvecklas. Boverket (2023) rapporterade sitt uppdrag i maj 2023 med två förslag: (i) införande av gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan från 2025, för de moduler som idag omfattas av kravet på klimatdeklaration, samt (ii) en utökning av klimatdeklarationen till att omfatta fler delar av livscykeln från 2027. Det förstnämnda förslaget remitterades våren 2024⁸, även denna gång med begränsat deltagande från arkitekter, miljöorganisationer och finansinstitut, och förslaget ingick inte i den klimatpolitiska handlingsplan som regeringen lämnade till riksdagen i december 2023. Remittering av förslaget att utöka systemgränsen för klimatdeklarationerna till att omfatta hela livscykeln kommer att dröja tills Regeringskansliet tar fram ett förslag på hur det omarbetade EPBD och den reviderade EU-förordningen om byggprodukter ska genomföras i Sverige, senast våren 2026.

8. Slutsatser och policyrekommendationer

Syftet med denna uppsats är att öka förståelsen för styrmedels legitimitet generellt. Vi analyserar den nya lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader

8 Se <https://www.regeringen.se/remisser/2024/05/remiss-av-boverkets-forslag-till-inforande-av-gransvarden-for-klimatdeklarationer-av-byggnader/>.

som en fallstudie med motivet att klimatpolitiska styrmedel ställer särskilda krav på legitimitet. Lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader är ett särskilt intressant och relevant fall av klimatpolitiskt styrmedel då det är ett mjukt styrmedel med syfte att öka kunskap hos aktörer i byggprocessen om byggnaders klimatpåverkan, så att de kan uppföra nya byggnader med lägre klimatpåverkan, samt att det berör många samhällsaktörer och flera politik-områden, vilket kan öka intressekonflikterna.

Vi analyserade inflödes-, genomflödes- och utflödeslegitimiteten hos styrmedlet genom att analysera beslutsprocessen och olika intressenters synpunkter på förslag till lagen innan den trädde i kraft. Vår analys utgick från tre forskningsfrågor, vilka besvaras nedan.

1. Hur formades legitimitet utifrån olika aktörers inspel i lagstiftningsprocessen för lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader?

Ett styrmedels legitimitet formas i lagstiftningsprocessen i huvudsak av Regeringskansliets och regeringens transparens och öppenhet (inflödeslegitimitet), olika aktörers medverkan i processen (genomflödeslegitimitet), samt av hur ett styrmedel utformas och vilka effekter och konsekvenser det ger upphov till (utflödeslegitimitet). Genom den grundlagsstadgade remissprocessen är intentionen att berörda samhällsaktörer ska ges möjlighet att medverka i processen och yttra sig om lagförslag, som regeringen sedan beaktar innan förslaget överlämnas till riksdagen. Remissprocessen tjänar således syftet att borgen för legitima styrmedel.

Lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader togs fram i enlighet med Regeringsformen, där först Boverkets och sedan Regeringskansliets förslag till lagstiftning remitterades. Lagstiftningsprocessen var transparent med avseende på förslag och bedömningar samt vilka som lämnat synpunkter och hur regeringen omhändertagit dessa. Riksdagens hantering av ärendet är väl beskriven, både vad gäller det ansvariga civilutskottets samlade ställningstagande och olika partiers ståndpunkter och argument. En majoritet av remissinstanser och riksdagspartier stod bakom Regeringskansliets och regeringens förslag till ny lag. Men flera betydelsefulla aktörer i bygg- och fastighetsbranschen och för genomförande av klimat- och byggpolitiken var kritiska till det remitterade förslaget i sak och till hur Regeringskansliet rättfärdigade sitt lagförslag. De menade att kritiska synpunkter under tidigare remittering av Boverkets lagförslag inte beaktades inför Regeringskansliet remittering av sitt eget lagförslag.

Flera remissinstanser ansåg att processen gått för snabbt och skötts dåligt av Regeringskansliet, att framförd kritik inte beaktats p.g.a. mytbildning och att regeringen inte beaktade Boverkets förslag till utveckling av klimatdeklarationerna. Regeringens och riksdagens maktutövning skedde med bristande hänsyn till övertygelser från viktiga intressegrupper och beslut fattades utan samtycke från den kritiska minoritetsgruppen. Viktiga aktörer såsom arkitekter

deltog i processen i mycket begränsad utsträckning. Representanter för boende och hyresgäster av offentliga och kommersiella fastigheter samt finansiärer av byggprojekt, liksom miljö- klimat- och rättviseorganisationer samt representanter för barn och unga lyste med sin frånvaro.

2. Vilka legitimitetsbrister kan identifieras för lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader, och vad hade centrala aktörer kunnat göra för att undvika dessa?

Vår analys visar sammantaget att det finns brister i såväl inflödeslegitimitet som genomflödes- och utflödeslegitimitet för lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader. Som framgått ovan var flera remissinstanser kritiska till Regeringskansliets och regeringens hantering av remissprocess och remissvar. Särskilt bristen på rättfärdigande av Regeringskansliets förslag i ljuset av tidigare framförd kritik mot Boverkets förslag bidrog till en bristande inflödeslegitimitet. Processen från hantering av remissvar på Boverkets förslag till överlämnande av regeringens proposition till riksdagen kritiserades också av flera remissinstanser. Den ansågs ha gått för fort och Boverkets uppföljande förslag till utveckling av klimatdeklarationssystemet beaktades inte trots att det redovisats till regeringen och hade kunnat motverka en del av kritiken kring styrmedlets utformning. Om Regeringskansliet och regeringen inte hade haft så bråttom att få lagstiftningen på plats hade de kunnat ta bättre hänsyn till remissinstansernas synpunkter och Boverkets förslag till utveckling och lagen kunnat bli mer ändamålsenlig.

Internationell forskning betonar vikten av olika intressegruppers roll i utvecklingen och acceptansen av lagstiftning för att minska byggnaders klimatpåverkan, samt konstaterar att stöd från arkitekter, ingenjörer, fastighetsbolag, finansiärer och fastighetsägare behövs för att ett styrmedel ska fungera och uppfattas som legitimt (Habert m.fl. 2020; Råihä m.fl. 2024). Vår analys visar att möjligheten för medborgare och flera berörda intressenter att med öppenhet och opartiskhet medverka i policyprocessen var begränsad. Regeringskansliet valde aktivt bort vissa intressegrupper då de på oklara grunder inte bedömdes påverkas av lagstiftningen. Mot denna bakgrund drar vi slutsatsen att styrmedlets genomflödeslegitimitet är begränsad.

Gällande utflödeslegitimitet (fördelningsrättvisa) menade några för saken viktiga remissinstanser att klimatdeklarationerna borde vara frivilliga i stället för bindande, att dess syfte – ökad kunskap om byggnaders klimatpåverkan – inte motiverade ett tvingande system. Flera remissinstanser ansåg vidare att klimatdeklarationer bör lämnas in i samband med bygglovsansökan och ansökan om startbesked, inte i samband med slutbesked. De flesta beslut som påverkar en byggnads klimatpåverkan fattas i tidiga skeden av byggprocessen såsom detaljplanering, design och projektering. Den mest omfattande kritiken av styrmedlets utformning gällde att klimatdeklarationerna borde

omfatta klimatpåverkan under en byggnads hela livscykel, inte bara inbyggda utsläpp under byggprocessen. Med Regeringskansliets och den dåvarande S–MP-regeringens förslag samt riksdagens beslut bedömde kritikerna att en byggnads klimatpåverkan inte kommer kunna minskas på ett effektivt och rättvis sätt genom den information som ges av klimatdeklarationerna. Den snäva fokuseringen på inbyggda utsläpp riskerar leda till suboptimeringar. Då klimatdeklarationerna syftar till att byggindustrin ändrar beteenden framfördes kritik från stål- och betongindustrin om att den nya lagen snedvrider konkurrensen och 'rättvisan' på marknaden för byggmaterial. Men ökat fokus på träbyggande kan också ses som ett uttryck för klimaträttvis omställning då det ökar konkurrensneutralitet mellan byggmaterial – att byggmaterial med högre växthusgasutsläpp får bära sin 'kostnad' för klimatpåverkan. Lagen tar dock inte hänsyn till andra former av klimaträttvisa vilka skulle kunna stärka dess utflödeslegitimitet, som energifattigdom och annan social orättvisa. Klimaträttvisa diskuteras bara på en övergripande nivå av riksdagspartier och olika myndigheter och inte i detalj vid utformning av styrmedel.

Utöver denna kritik fann vi att styrmedlet innehåller en problematisk flernivåstyrning, där Boverket är tillsynsmyndighet och de kommunala byggnämnderna fattar beslut om slutbesked baserat på klimatdeklarationerna. Detta skapar en likvärdig bedömning av klimatdeklarationerna men kan öka administrationen för såväl myndigheter som byggherrar. Trots ett utbrett stöd för den nya lagen drar vi slutsatsen att det utifrån kritik mot styrmedlets utformning finns potentiella hot mot utflödeslegitimiteten vid implementeringen av det nya styrmedlet klimatdeklarationer för byggnader. Utflödeslegitimiteten kan dock komma att förändras då styrmedlet används i praktiken.

Vår studie ger liknande resultat som en analys av det tyska system för hållbarhetscertifiering för byggnader, där Rid m.fl. (2017) fann att värderingarna och synen på hållbarhet skiljde sig åt mellan olika aktörer och att styrmedlets legitimitet därför kunde ifrågasättas. På motsvarande sätt fann vi en tveksamhet hos viktiga aktörer i branschen till om klimatdeklarationerna verkligen kommer leda till minskad klimatpåverkan från byggnader på ett effektivt och rättvist sätt. En till synes legitim politisk regim lyckades således utforma och besluta om ett förslag till ny lag på relativt kort tid, men som kritiserades av flera viktiga aktörer – både i sak och process. Såväl inflödeslegitimitet som genomflödes- och utflödeslegitimitet brister. Om regeringen hade tagit längre tid på sig, med bättre förankringsarbete där fler aktörer på ett opartiskt sätt skulle kunna delta och göra sina röster hörda, skulle lagstiftningen om klimatdeklarationer ha kunnat bli fullständig från början, i stället för att som nu vara halvfärdig. Boverket presenterade redan 2020 ett förslag till hur systemet skulle kunna utvecklas och omfatta kvantitativa, bindande klimatkrav på byggnader, men som inte beaktades av regeringen i propositionen om klimatdeklaration för byggnader. Enligt Sadri m.fl. (2022) anser aktörer i den svenska byggbranschen

att det krävs just kvantitativa, bindande krav på klimatprestanda för att byggnaders klimatpåverkan ska minska.

3. Vad kan vi lära oss av fallstudien i relation till den mer övergripande förväntningen om klimaträttvisa och legitima styrmedel?

Mot bakgrund av vår fallstudie kan vi dra vissa generella slutsatser om styrmedels legitimitet. För det första bekräftar vår studie vad som framförts av bl.a. Black (2008) och Rothstein (2009), att styrmedel inte per automatik är legitima bara för att de tagits fram och beslutats i en legitim politisk regim. Hur styrmedel utformas – deras fokusområde och deras tajming i administrativa delar – och hur processen för deras framtagande utformas, påverkar i hög grad styrmedels legitimitet. Det är därför viktigt att analysera styrmedels legitimitet utifrån olika perspektiv då de utformas. Detta tangerar Rothsteins (2009) tes om att en politisk regims legitimitet inte bara ska avgöras utifrån dess inflödeslegitimitet. Hur regeringen och Regeringskansliet agerar i policyprocessen och vilka styrmedel den föreslår och riksdagen beslutar är viktiga för systemets legitimitet, som inte är statisk. Ett styrmedel med bristande legitimitet kommer påverka regimens legitimitet negativt. Se t.ex. hur den nuvarande Tidöregeringens beslut att avskaffa reduktionsplikten och sänka koldioxidskatter för drivmedel, med ökade utsläpp som följd, urholkar förtroendet för regeringens klimatpolitik nationellt och Sveriges ledande roll i internationell klimatpolitik.

För det andra tydliggör studien spänningen mellan empirisk och normativ legitimitet. Ett styrmedel kan accepteras av majoriteten berörda och därmed uppfattas som legitimt. Men en sådan syn på legitimitet bortser från det faktum att de aktörer som är kritiska, som i vårt fall, har framfört goda skäl som grund för sin kritik, men som inte beaktats. Det finns ett missnöje med processen och utfallet. På denna grund menar vi att en kvalitativ bedömning av empirisk legitimitet är nödvändig. Den snäva synen på empirisk legitimitet överensstämmer inte med den normativa synen som påtalar att styrmedel, för att vara legitima, tas fram i en process där de politiska besluten beaktar och kompromissar mellan övertygelser från både dominerande och underordnade koalitioner (Schmidt 2013).

Våra resultat är viktiga för utformning av policyprocessen för att bidra till ökad legitimitet när liknande modeller används för att styra aktör på marknader. I det studerade fallet är det särskilt viktigt då klimatdeklarationerna inom några år kommer utvecklas till kvantitativa klimatkrav på nya och renoverade byggnader, vilket aviserades då lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader föreslogs och beslutades. En sådan utveckling följer även av det omarbetade EPBD som nyligen antagits av Europaparlamentet och ministerrådet. Denna fallstudie visar även att ett styrmedels legitimitet behöver sträva efter att ha samma helhetssyn på processen som berörda parter lyfter. I detta fall handlade

det bl.a. om utsläpp från hela livscykeln. Vi har även visat på betydelsen av att policyprocessen, inte minst remisshanteringen, är inkluderande och opartisk för att styrmedlets legitimitet ska kunna föras ut även i genomförandefasen.

Utflödeslegitimitet, som i hög grad handlar om huruvida styrmedlet upplevs som rättvist, är särskilt viktigt när det gäller minskad klimatpåverkan från byggnader, då forskning kring styrmedel för energieffektivisering av byggnader har visat sig öka energifattigdom och sociala orättvisor i Sverige och därmed påverkat klimaträttvisan negativt (von Platten m.fl. 2020, 2022). Vår analys visar att styrmedel som adresserar komplexa utmaningar bryts ner och hanterar avgränsade delar av problemet, ofta ur ett tekniskt-ekonomiskt perspektiv, vilket får till följd att vissa centrala intressenter inkluderas i förändringen medan andra lämnas utanför (jfr von Malmborg 2024). När styrmedlet utformas för att möta dem som bedöms vara direkt involverade i en process, i detta fall byggande, beaktas inte legitimitetuppfattningar bland dem som uppfattas beröras indirekt. Inte heller kan mer långsiktiga effekter av styrmedlet beaktas i policyprocessen som formar styrmedlet. Vi ser således att styrmedel för att hantera komplexa problem, som klimatfrågan, riskerar att ses som legitima genom att de utformas för mycket begränsade ändamål och endast de som av beslutsfattare uppfattas vara närmast berörda inkluderas. I vårt fall har vi dock identifierat att även flera aktörer som berörs direkt inte inkluderades i processen.

Våra resultat väcker frågor inte bara om legitimiteten för klimatdeklarationer för byggnader, utan för hela klimatpolitiken och den politiska regimens möjligheter att hantera det komplexa problem som klimat- och energiomställningen innebär. Hur kan regeringens och statliga myndigheters arbete organiseras för att främja en legitim och rättvis klimatomställning med social inkludering? Detta behöver studeras närmare. Detta tangerar en viktig fråga för vidare forskning som föreslagits för bättre förståelse av *miljöstaten* (Eng. 'environmental/green state') (Bäckstrand och Kronsell 2015; Duit 2023). Det finns enligt Routledge m.fl. (2018) ett behov av att bättre förstå förhållandet mellan å ena sidan statliga strukturer, politik och styrningsformer, och å andra sidan de människor och organisationer som utsätts för styrmedel och styrning, som tolkar, reproducerar och förändrar miljöstatens regler och institutioner, och som även engagerar sig politiskt för att försvara eller ändra dessa ramar. En kritisk fråga här är rollerna för deltagande, representation, demokratiskt ansvar, legitimitet och intresseförmedling (jfr von Malmborg 2024a).

Referenser

VETENSKAPLIG LITTERATUR

- Amnå, E. & Helander, A., 2022. *Ungas organisering och politiska deltagande: En kunskapsöversikt*. Stockholm: Forte – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd. Tillgänglig på <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1653229/FULLTEXT01.pdf>.
- Andre, P., Boneva, T., Chopra, F. & Falk, A. 2024. "Globally representative evidence on the actual and perceived support for climate action", *Nature Climate Change* 14, s. 253–259. <https://doi.org/10.1038/s41558-024-01925-3>
- Argyris, C. & Schön, D.A., 1978. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, UK: Addison-Wesley.
- Bailey, I., Gouldson, A. & Newell, P., 2011. "Ecological modernisation and the governance of carbon: A critical analysis", *Antipode* 43(3), s. 682–703. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2011.00880.x>
- Baker, S., 2007. "Sustainable development as symbolic commitment: Declaratory policy and the seductive appeal of ecological modernisation in the European Union", *Environmental Politics* 16(2), s. 297–317. <https://doi.org/10.1080/09644010701211874>
- Barker, R., 1980. *Political Legitimacy and the State*. Oxford: Clarendon Press.
- Barthel, S. & Karlsson, M., 2024. *Rättvis klimatomställning: Resultat från Fairtrans enkät om svenskarnas inställning till klimat- och energiomställningen*. Uppsala: Uppsala universitet. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1912747/FULLTEXT01.pdf>
- Beetham, D., 1991. *The Legitimation of Power*. London: Macmillan.
- Bergquist, M., Nilsson, A., Harring, N., & Jagers, S.C., 2022. "Meta-analyses of fifteen determinants of public opinion about climate change taxes and laws", *Nature Climate Change* 12(3), s. 235–240. <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01297-6>
- Bertoldi, P., Economidou, M., Palermo, V., Boza-Kiss, B. & Todeschi, V., 2021. "How to finance energy renovation of residential buildings: Review of current and emerging financing instruments in the EU", *WIREs Energy & Environment* 10(1), e384. <https://doi.org/10.1002/wene.384>
- Biermann, F. & Gupta, A., 2011. "Accountability and legitimacy in earth system governance: A research framework", *Ecological Economic* 70, s. 1856–1864. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.04.008>
- Björklund, M., von Malmborg, F. & Nordensvärd, J., 2023. "Lessons learnt from 20+ years of research on multi-level governance of energy efficient and zero-carbon buildings in the European Union", *Energy Efficiency* 16, 10178. <https://doi.org/10.1007/s12053-023-10178-6>
- Björklund, M., von Malmborg, F., La Fleur, L. & Nordensvärd, J., 2024. "Going beyond the Council as brake of EU energy policy: Analysing the internal process of the Council in the recast of the Energy Performance of Buildings Directive", *Energy Policy* 195, 114388. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2024.114388>
- Blomqvist, S., Ödlund, L. & Rohdin, P., 2022. "Understanding energy efficiency decisions in the building sector: A survey of barriers and drivers in Sweden", *Cleaner Engineering & Technology* 9, 100527. <https://doi.org/10.1016/j.clet.2022.100527>

- Bouzarovski, S., 2013. "Energy poverty in the European Union: landscapes of vulnerability", *WIREs Energy & Environment* 3(3), s. 276-289. <https://doi.org/10.1002/wene.89>
- Bouzarovski, S., 2022. "Just transitions: A political ecology critique," *Antipode* 54(4)s., 1003-1020. <https://doi.org/10.1111/anti.12823>
- Brännlund, R., 2008., "Principiella utgångspunkter i klimatpolitiken och klimatpolitikens kostnader", *Ekonomisk Debatt*, årg 36, nr 4, s. 8-27.
- Brännlund, R. & Persson, L., 2012. "To tax, or not to tax: preferences for climate policy attributes", *Climate Policy* 12(6), s. 704-721. <https://doi.org/10.1080/14693062.2012.675732>
- Buzogány, A. & Scherhauer, P., 2022. "Framing different energy futures? Comparing Fridays for Future and Extinction Rebellion in Germany", *Futures* 137, 102904. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2022.102904>
- Bäckstrand, K. & Kronsell, A., 2015. *Rethinking the Green State: Environmental Governance Towards Climate and Sustainability Transitions*. Abingdon, UK: Earthscan.
- Bäckstrand, K, Zelli, F. & Schleifer, P., 2018. "Legitimacy and accountability in polycentric climate governance", s 338-356 i Jordan, A, D Huitema, H van Asselt & J Forster (red.), *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?*. Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge.
- Capetola, T., 2008. "Climate change and social inclusion: Opportunities for justice and empowerment", *Just Policy: A Journal of Australian Social Policy* 47, s. 23-30. <https://search.informit.org/doi/abs/10.3316/INFORMIT.022539616245453>
- Carlsson, V. & Mukhtar-Landgren, D., 2018. "Styrning genom frivillig koordinering?", *Statsvetenskaplig tidskrift* 120(5), s. 137-161. <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/18146/16421>
- Cassegård, C. & Thörn, H., 2017. "Climate justice, equity and movement mobilization", s. 33-56 i Cassegård, C., Soneryd, L., Thörn, H. & Wettergren, Å. (red.), *Climate Action in a Globalizing World*. London: Routledge.
- Cohen, J., 1996. "Procedure and substance in deliberative democracy", s. 67-94 i Benhabib, S. (red.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Crawford, J. & French, W., 2008. "A low-carbon future: Spatial planning's role in enhancing technological innovation in the built environment", *Energy Policy* 36(12), s. 4575-4579. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2008.09.008>
- Davidson, S., 2012. "The insuperable imperative: A critique of the ecologically modernizing state", *Capitalism Nature Socialism* 23(2), s. 31-50. <https://doi.org/10.1080/10455752.2012.674147>
- Dryzek, J.S., Downes, D., Hunold, C., Schlosberg, D. & Hernes, H.K., 2003. *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, & Norway*. Oxford: Oxford University Press.
- Duit, A., 2023. "The environmental state", i Jörgens, H., Knill, C. & Steinebach, Y. (red.), *Routledge Handbook of Environmental Policy*, New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003043843-5>
- Dunlop, T. & Völker, T., 2023. "The politics of measurement and the case of energy efficiency policy in the European Union", *Energy Research & Social Science* 96, 102918. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102918>
- Economidou, M., Todeschi, V., Bertoldi, P., D'Agostino, D., Zangheri, P. & Castellazzi, L., 2020. "Review of 50 years of EU energy efficiency policies for buildings", *Energy & Buildings* 225, 110322. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2020.110322>

- Emelianoff, C., 2013. "Local energy transition and multilevel climate governance: the contrasted experiences of two pioneer cities (Hannover, Germany, and Växjö, Sweden)", *Urban Studies* 51(7), s. 1-16. <https://doi.org/10.1177/0042098013500087>
- Fenner, A.E., Kibert, C.J., Woo, J., Morque, S., Razkenari, M., Hakim, H. & Lu, X., 2018. "The carbon footprint of buildings: A review of methodologies and applications", *Renewable & Sustainable Energy Reviews* 94, s. 1142-1152. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2018.07.012>
- Fischer, J. & Guy, S., 2009. "Re-interpreting regulations: Architects as intermediaries for low-carbon buildings", *Urban Studies*, 46(12), s. 2577-2594. <https://doi.org/10.1177/0042098009344228>
- Forsberg, A. & von Malmborg, F., 2004. "Tools for environmental assessment of the built environment", *Building & Environment* 39(2), s. 223-228. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2003.09.004>
- Francart, N., Widström, T. & Malmqvist, T., 2021. "Influence of methodological choices on maintenance and replacement in building LCA", *The International Journal of Life Cycle Assessment* 26, s. 2109-2126. <https://doi.org/10.1007/s11367-021-01985-z>
- Galaz, V.R. & Thorsell, J., 2001. "Miljöpolitik utan plats för folket", *Sveriges Natur* 2. <https://www.sverigenatur.org/arkiv/miljopolitik-utan-plats-for-folket/>
- Grimes, M., 2006. "Organizing consent: The role of procedural fairness in political trust and compliance", *European Journal of Political Research* 45(2), s. 285-315. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00299.x>
- Gustafsson, G., 2022. "Barns inkludering i demokratin: Nya värderingar och åtgärder sedan den allmänna rösträttens införande", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(2), s. 439-459. <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/24285/21448>
- Gutmann, A. & Thompson, D., 1990. "Moral conflict and political consensus", *Ethics* 101(1), s. 64-88. <https://doi.org/10.1086/293260>
- Habert, G., Röck, M., Steininger, K., Lupisek, A., Birgisdottir, H., Desing, H., Chandrakumar, C., Pittau, F., Passer, A., Rovers, R., Slavkovic, K., Hollberg, A., Hoxha, E., Jusselme, T., Nault, E., Allacker, K. & Lützkendorf, T., 2020. "Carbon budgets for buildings: harmonising temporal, spatial and sectoral dimensions", *Buildings & Cities* 1(1), s. 429-452. <https://doi.org/10.5334/bc.47>
- Hajer, M., 1995. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hildebrandt, J., Hagemann, N. & Trähn, D., 2017. "The contribution of wood-based construction materials for leveraging a low carbon building sector in Europe", *Sustainable Cities & Society* 34, s. 405-418. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2017.06.013>
- Howlett, M., 2004. "Beyond good and evil in policy implementation: Instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice", *Policy & Society* 23(2), s. 1-17. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(04\)70030-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(04)70030-2)
- IPCC, 2023. "Summary for Policymakers", s. 1-34 i Lee, H. & Romero, J. (red.), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Genève: Intergovernmental Panel on Climate Change. <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001>
- Jagers, S.C. & Hammar, H., 2009. "Environmental taxation for good and for bad: The efficiency and legitimacy of Sweden's carbon tax", *Environmental Politics* 18(2), s. 218-237. <https://doi.org/10.1080/09644010802682601>
- Jagers, S.C., Matti, S. & Nordblom, K., 2020. "The evolution of public policy attitudes: comparing the mechanisms of policy support across the stages of a policy cycle", *Journal of Public Policy* 40(3), s. 428-448. <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000023>

- Josefsson, J. & Sandin, B., 2022. "Inledning: Barn, unga och demokrati", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(2), s. 333-348. Temanummer om barn, unga och demokrati. <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/24280/21444>
- Jänicke, M., 2020. "Ecological Modernisation – a paradise of feasibility but no general solution", s. 13-23 i Metz, L., Okamura, L. & Weidner, H. (red.), *The Ecological Modernization Capacity of Japan and Germany: Energy Policy and Climate Protection*. Wiesbaden: Springer Nature. https://doi.org/10.1007/978-3-658-27405-4_2
- Kern, F., Kivimaa, P., Martiskainen, M., 2017. "Policy packaging or policy patching? The development of complex energy efficiency policy mixes", *Energy Research & Social Science* 23, s. 11-25. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.11.002>
- King, L.A., 2003. "Deliberation, legitimacy, and multilateral democracy", *Governance* 16(1), s. 23-50.
- Kronsell, A., Khan, J. & Hildingsson, R., 2019. "Actor relations in climate policymaking: Governing decarbonisation in a corporatist green state", *Environmental Policy & Governance* 29(6), s. 399-408. <https://doi.org/10.1002/eet.1867>
- Krüger, T., 2022. "The German energy transition and the eroding consensus on ecological modernization: A radical democratic perspective on conflicts over competing justice claims and energy visions", *Futures* 136, 102899. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2021.102899>
- Kuittinen, M. & Häkkinen, T., 2020. "Reduced carbon footprints of buildings: new Finnish standards and assessments", *Buildings & Cities* 1(1), s. 182-197. <https://doi.org/10.5334/bc.30>
- Lidskog, R. & Elander, I., 2012. "Ecological modernization in practice? The case of sustainable development in Sweden", *Journal of Environmental Policy & Planning* 14(4), s. 411-427. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2012.737234>
- Lipset, S.M., 1959. "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy", *American Political Science Review* 53(1), s. 69-105.
- Lipsky, M., 1980. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundqvist, L.J., 2004. "'Greening the people's home': The formative power of sustainable development discourse in Swedish housing", *Geography, Urban Studies & Planning* 41(7), s. 1283-1301. <https://doi.org/10.1080/0042098042000214798>
- Maestre-Andrés, S., Drews, S. & van den Bergh, J., 2019. "Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: a review of the literature", *Climate Policy* 19(9), s. 1186-1204. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1639490>
- Matti, S., 2009. *Exploring Public Policy Legitimacy: A Study of Belief-System Correspondence in Swedish Environmental Policy*. Luleå: Luleå University Press. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:990747/FULLTEXT01.pdf>
- Matti, S., Nässén, J. & Larsson, J., 2022. "Are fee-and-dividend schemes the savior of environmental taxation? Analyses of how different revenue use alternatives affect public support for Sweden's air passenger tax" *Environmental Science & Policy* 132, s. 181-189. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.02.024>
- McCauley, D. & Heffron, R., 2018. "Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice", *Energy Policy* 119, s. 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.014>
- Mehrtens III, F.J., 2004. "Three worlds of public opinion? Values, variation, and the effect on social policy", *International Journal of Public Opinion Research* 16(2), s. 115-143. <https://doi.org/10.1093/ijpor/16.2.115>

- Mirzoev, T., Tull, K.I., Winn, N., Mir, G., King, N.V., Wright, J.M. & Gong, Y.Y., 2022. "Systematic review of the role of social inclusion within sustainable urban developments", *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 29(1), s. 3-17. <https://doi.org/10.1080/13504509.2021.1918793>
- Moncaster, A.M. & Song, J.Y., 2012. "A comparative review of existing data and methodologies for calculating embodied energy and carbon of buildings", *International Journal of Sustainable Building Technology & Urban Development* 9(1), s. 26-36. <https://doi.org/10.1080/2093761X.2012.673915>
- Montpetit, É., 2008. "Policy design for legitimacy: expert knowledge, citizens, time and inclusion in United Kingdom's biotechnology sector", *Public Administration* 86(1), s. 259-277. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00698.x>
- Newell, P., Srivastava, S., Naess, L.O., Torres Contreras, G.A. & Price, R., 2021. "Toward transformative climate justice: An emerging research agenda", *WIREs Climate Change* 12(6), e733. <https://doi.org/10.1002/wcc.733>
- Neyer, J., 2010. "Justice, not democracy: Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies* 48(4), s. 903-921.
- Nicholas, K., Wolrath Söderberg, M., Luth Richter, J., Gross, S., Pihl, E., Kasimir, Å., Carton, W., Hahn, T. & Skelton, A., 2022. "Analys av sju riksdagspartiers klimatpolitik utförd av klimat- och omställningsforskare: Sveriges klimatpolitik inför riksdagsvalet 2022 enligt Researchers' Desk", tillgänglig på <https://researchersdesk.se/wp-content/uploads/2022/09/Researchers-Desk-klimatpolitik-2022.pdf>.
- Niskanen, J. & Rohrer, H., 2022. "A politics of calculation: Negotiating pathways to zero-energy buildings in Sweden", *Technological Forecasting & Social Change* 179, 121630. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2022.121630>
- O'Donnell, G., 2007. "The perpetual crises of democracy", *Journal of Democracy* 18(1), s. 5-11. <https://doi.org/10.1353/jod.2007.0012>
- Paterson, M., 2012. "Who and what are carbon markets for? Politics and the development of climate policy", *Climate Policy* 12(1), s. 82-97. <https://doi.org/10.1080/14693062.2011.579259>
- Paterson, M., 2021. "‘The end of the fossil fuel age’? Discourse politics and climate change political economy", *New Political Economy* 26(6), s. 923-936. <https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1810218>
- Paterson, M. & Laberge, X.P., 2018. "Political economies of climate change", *WIREs Climate Change* 9(2), e506. <https://doi.org/10.1002/wcc.506>
- Peters, G.B., 2005. *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.
- Pomponi, F. & Moncaster, A., 2016. "Embodied carbon mitigation and reduction in the built environment – What does the evidence say?", *Journal of Environmental Management* 181, 6s. 87-700. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2016.08.036>
- Pomponi, F., De Wolf, C. & Moncaster, A., 2018. *Embodied Carbon in Buildings: Measurement, Management, and Mitigation*. Cham: Springer.
- Ricardo Energy & Environment, 2016. *Study evaluating progress in the implementation of Article 7 of the Energy Efficiency Directive*. Didcot, Storbritannien: Ricardo Energy & Environment. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2016-12/final_report_evaluation_on_implementation_art_7_eed_1.pdf
- Rid, W., Lammers, J. & Zimmermann, S., 2017. "Analysing sustainability certification systems in the German housing sector from a theory of social institutions", *Ecological Indicators*, 76, s. 97-110. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2016.12.022>

- Rothstein, B., 2009. "Creating political legitimacy: Electoral democracy versus quality of government", *American Behavioral Scientist* 53(3), s. 311-330. <https://doi.org/10.1177/0002764209338795>
- Routledge, P., Cumbers, A. & Derickson, K.D., 2018. "States of just transition: Realising climate justice through and against the state", *Geoforum* 88, s. 78-86. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.11.015>
- Rubino A., 2017. "Energy efficiency: Governance in the EU", *Nature Energy* 2, 17097. <http://doi.org/b7dt>
- Räihä, J., Clarke, S., Sankelo, P., Ruokamo, E. & Kangas, H.L., 2024. "The importance of organization type: Construction sector perceptions of low-carbon policies and measures", *Environmental Science & Policy* 151, 103602. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.103602>
- Röck, M., Saade, M.R.M., Balouktsi, M., Rasmussen, F.N., Birgisdottir, H., Frischknecht, R., Habert, G., Lützkendorf, T. & Passer, A., 2020. "Embodied GHG emissions of buildings – The hidden challenge for effective climate change mitigation", *Applied Energy* 258, 114107. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2019.114107>
- Sabatier, P.A., 1987. "Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework", *Science Communications* 8(4), s. 649-692. <https://doi.org/10.1177/0164025987008004005>
- Sadri, H., Pourbagheri, P. & Yitmen, I., 2022. "Towards the implications of Boverket's climate declaration act for sustainability indices in the Swedish construction industry", *Building and Environment* 207, Part A, 108446. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2021.108446>
- Scharpf, F.W., 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* New York: Oxford University Press.
- Schmidt, V.A., 2006. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V.A., 2013. "Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'", *Politics, Public Administration & International Relations* 61(1), s. 2-22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Schnedler, W. & Vadovic, R., 2011. "Legitimacy of control", *Journal of Economics & Management Strategy* 20(4), s. 985-1009. <https://doi.org/10.1111/j.1530-9134.2011.00315.x>
- Singleton, B.E., Rask, N., Magnusdottir, G.L. & Kronsell, A., 2022. "Intersectionality and climate policy-making: The inclusion of social difference by three Swedish government agencies", *Environment and Planning C: Politics and Space* 40(1), s. 180-200. <https://doi.org/10.1177/23996544211005778>
- Skillington, K., Crawford, R.H., Warren-Myers, G. & Davidson, K., 2022. "A review of existing policy for reducing embodied energy and greenhouse gas emissions of buildings", *Energy Policy* 168, 112920. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.112920>
- Skocpol, T., 1997. *Boomerang: Health Care Reform and the Turn Against Government*. New York: Norton.
- Smedby, N., 2016. "Assessing local governance experiments for building energy efficiency—the case of Malmö, Sweden", *Environment and Planning C: Politics and Space* 34(2). <https://doi.org/10.1177/0263774X15614176>
- Spaargaren, G. & Mol, A.P.J., 1992. "Sociology, environment, and modernity: Ecological modernization as a theory of social change", *Society & Natural Resources* 5(4), s. 323-344. <https://doi.org/10.1080/08941929209380797>

- Suchman, M.C., 1995. "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches", *Academy of Management Review* 20(3), s. 571-610. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>
- Svensson, A. & Wahlström, M., 2023. "Climate change or what? Prognostic framing by Fridays for Future protesters", *Social Movements Studies* 22(1), s. 1-22. <https://doi.org/10.1080/14742837.2021.1988913>
- Söderholm, K., & Wihlborg, E., 2015. "Policy for sociotechnical transition: Implications from Swedish historical case studies", *Journal of Environmental Policy & Planning* 17(4), s. 452-474. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2014.965809>
- Söderholm, K., & Wihlborg, E., 2016. "Striving for sustainable development and the coordinating role of the central government: Lessons from Swedish housing policy", *Sustainability* 8(8), 827. <https://doi.org/10.3390/su8080827>
- Taylor, Z., 2019. "Pathways to legitimacy", *Planning Theory* 18(2), s. 214-236. <https://doi.org/10.1177/1473095218806929>
- Thörn, H. & Svenberg, S., 2016. "'We feel the responsibility that you shirk': movement institutionalization, the politics of responsibility and the case of the Swedish environmental movement", *Social Movement Studies* 15(6), s. 593-609. <https://doi.org/10.1080/14742837.2016.1213162>
- Tobin, P.A., 2015. "Blue and yellow makes green? Ecological modernisation in Swedish climate policy", s. 141-155 i Bäckstrand, K. & Kronsell, A. (red.), *Rethinking the Green State: Environmental governance towards climate and sustainability transitions*. Abingdon, UK: Earthscan. https://eprints.whiterose.ac.uk/96286/1/Tobin_Sweden_Green_State_clean_proof.pdf
- van Bommel, N. & Höffken, J.I., 2023. "The urgency of climate action and the aim for justice in energy transitions – dynamics and complexity", *Environmental Innovation and Societal Transitions* 48, 100763. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2023.100763>
- van der Heijden, J., 2017. *Innovations in Urban Climate Governance: Voluntary Programs for Low Carbon Buildings and Cities*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- von Malmberg, F., 2021. "Förändring av EU:s politik för energieffektivisering: Policyförändring genom intern chock och policy-orienterat lärande", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(2), s. 267-294. <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/23518>
- von Malmberg, F., 2024a. "Strategies and impacts of policy entrepreneurs: Ideology, democracy, and the quest for a just transition to climate neutrality", *Sustainability* 16(12), 5272. <https://doi.org/10.3390/su16125272>
- von Malmberg, F., 2024b. "Debatt: Vem tar ansvar för klimaträttvisan?", *Dagens ETC*, 26 augusti 2024. <https://www.etc.se/debatt/vem-tar-ansvar-foer-klimatraettvisan>
- von Malmberg, F. & Forsberg, A., 2003. "Choice of energy data in environmental assessment of the built environment", *Journal of Environmental Assessment Policy & Management* 5(1), s. 83-97. <https://doi.org/10.1142/S146433320300122X>
- von Malmberg, F. & Strachan, P.A., 2005. "Climate policy, ecological modernization and the UK emissions trading scheme", *Environmental Policy and Governance* 15(3), s. 143-160. <https://doi.org/10.1002/eet.384>
- von Malmberg, F. & Strachan, P.A., 2023. Advocacy coalitions and paths to policy change for promoting energy efficiency in European industry, *Energies* 16(9), 3785. <https://doi.org/10.3390/en16093785>

- von Malmborg, F., Björklund, M. & Nordensvärd, J., 2023a. "Framing the benefits of European Union policy expansion on energy efficiency of buildings: A Swiss knife or a trojan horse?", *European Policy Analysis* 9(3), s. 219-243. <https://doi.org/10.1002/epa2.1184>
- von Malmborg, F., Björklund, M. & Rohdin, P., 2023b. "Improving energy efficiency of buildings", s. 163178 i Urban, F. & Nordensvärd, J. (red.), *Handbook on Climate Change and Technology*. Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781800882119.00018>
- von Malmborg, F., Rohdin, P. & Wihlborg, E., 2024. "Climate declarations for buildings as a new policy instrument in Sweden: A multiple streams perspective", *Building Research & Information* 52(4), s. 479-496. <https://doi.org/10.1080/09613218.2023.222320>
- von Platten, J., Mangold, M. & Mjörnell, K., 2020. "A matter of metrics? How analysing per capita energy use changes the face of energy efficient housing in Sweden and reveals injustices in the energy transition", *Energy Research & Social Science* 70, 101807. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101807>
- von Platten, J., Mangold, M., Johansson, T. & Mjörnell, K., 2022. "Energy efficiency at what cost? Unjust burden-sharing of rent increases in extensive energy retrofitting projects in Sweden", *Energy Research & Social Science* 92, 102791. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102791>
- Vringer, K. & Carabain, C.L., 2020. "Measuring the legitimacy of energy transition policy in the Netherlands", *Energy Policy* 138, 111229. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111229>
- Wallner, J., 2008. "Legitimacy and public policy: Seeing beyond effectiveness, efficiency, and performance", *Policy Studies Journal* 36(3), s. 421-443. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00275.x>
- Wang, X. & Lo, K., 2021. "Just transition: A conceptual review", *Energy Research & Social Science* 82, 102291. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102291>
- Williams, J., 2013. "The role of planning in delivering low-carbon urban infrastructure", *Environment and Planning B: Planning and Design* 40, s. 683-706. <https://doi.org/10.1068/b38180>
- Williams, B. & Edy, J.A., 1999. "Basic beliefs, democratic theory and public opinion", s. 212-248 i Glynn, C.J., Herbst, S. O'Keefe, G.J. & Shapiro, R.Y. (red.), *Public Opinion*. Boulder, CO: Westview Press.

MYNDIGHETSRAPPORTER

- Boverket, 2018. *Klimatdeklaration av byggnader: Förslag på metod och regler – Slutrapport*, Rapport 2018:23. Karlskrona: Boverket. https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2018/klimatdeklaration-av-byggnader_slutrapport.pdf
- Boverket, 2020) *Utveckling av regler om klimatdeklaration av byggnader: Förslag på färdplan och gränsvärden*, Rapport 2020:13. Karlskrona: Boverket. <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2020/utveckling-av-regler-om-klimatdeklaration-av-byggnader.pdf>
- Boverket, 2023. *Gränsvärde för byggnaders klimatpåverkan och en utökad klimatdeklaration*, Rapport 2023:20. Karlskrona: Boverket. <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2023/slutrapport-gransvarde-for-byggnaders-klimatpaverkan.pdf>

Energimyndigheten, 2022. *Energiläget 2022*. Eskilstuna: Energimyndigheten. <https://www.energimyndigheten.se/statistik/energilaget/?currentTab=1>

Finansdepartementet, 2020) *Remiss av Ds 2020:4 Klimatdeklaration för byggnader*, Dnr Fi2020/00475/813. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/remisser/2020/05/remiss-av-ds-20204-klimatdeklaration-for-byggnader/>

Fossilfritt Sverige, 2018. *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft: Bygg- och anläggningssektorn*. Stockholm: Regeringskansliet, Fossilfritt Sverige. <https://fossilfritt Sverige.se/roadmap/bygg-och-anlaggningssektorn/>

Infrastrukturdepartementet, 2020) *Sveriges tredje nationella plan för energieffektiv renovering*. Stockholm: Regeringskansliet. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-03/se_2020_ltrs_o.pdf

Klimatpolitiska rådet, 2020) *Klimatpolitiska rådets rapport 2020*. Stockholm: Klimatpolitiska rådet. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2020/05/klimatpolitiskaradetrappport2020.pdf>

Klimatpolitiska rådet, 2022. *Klimatpolitiska rådets rapport 2022*. Stockholm: Klimatpolitiska rådet. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2022/03/klimatpolitiskaradetrappport2022.pdf>

LAGSTIFTNING, PROPOSITIONER, REGERINGSBESLUT, RIKSDAGENS PROTOKOLL M.M.

Boverkets föreskrifter (BFS 2011:6) om byggregler. https://www.boverket.se/contentassets/a9a584aa0e564c8998d079d752f6b76d/konsoliderad_bbr_2011-6.pdf

Boverkets föreskrifter (BFS 2021:7) om klimatdeklaration för byggnader. <https://rinfo.boverket.se/BFS2021-7/pdf/BFS2021-7.pdf>

Civilutskottets betänkande 2020/21:CU23, *Klimatdeklaration för byggnader*. Stockholm: Sveriges riksdag. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/klimatdeklaration-for-byggnader_H801CU23

Europeiska kommissionen, 2019. *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Den europeiska gröna given*, COM(2019) 640 final. Bryssel: Europeiska kommissionen. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_19_6691

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda (omarbetning), *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 153/13 18.6.2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0031>

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG, *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 315/1 14.11.2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=celex%3A32012L0027>

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/844 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda, *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 156/75 19.6.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010L0031-20181224>

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2002 av den 11 december 2018 om ändring av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet, *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 328/210 21.12.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2002>

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 av den 10 maj 2023 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsätter för växthusgaser inom unionen och beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem, *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 231/1 20.9.2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 av den 13 september 2023 om energieffektivitet och om ändring av förordning (EU) 2023/955 (omarbetning), *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 231/1 20.9.2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1275 av den 24 april 2024 om byggnaders energiprestanda (omarbetning), *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 2024/1275 8.5.2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401275

Förordning (2021:789) om klimatdeklaration för byggnader. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2021789-om-klimatdeklaration-for_sfs-2021-789/

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152/

Lag (2006:985) om energideklaration för byggnader. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006985-om-energideklaration-for-byggnader_sfs-2006-985/

Lag (2014:268) om vissa kostnads-nyttoanalyser på energiområdet. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2014268-om-vissa-kostnads-nyttoanalyser-pa_sfs-2014-268/

Lag (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2021787-om-klimatdeklaration-for-byggnader_sfs-2021-787/

Lag (2022:333) om energimätning i byggnader. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2022333-om-energimatning-i-byggnader_sfs-2022-333/

Lagrådsremiss, *Klimatdeklaration för byggnader*, 10 december 2020. Stockholm: Regeringen. <https://www.regeringen.se/contentassets/5f74be0d9cfo4ca48c14820eo5bbfd80/klimatdeklaration-for-byggnader.pdf>

Plan- och bygglag (2010:900). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan-och-bygglag-2010900_sfs-2010-900/

Proposition 2017/18:110, *Politik för gestaltad livsmiljö*. Stockholm: Regeringen. <https://www.regeringen.se/492796/contentassets/8ecb8b5973924e6b9e93627c041d27a6/politik-for-gestaltad-livsmiljo-prop.-201718110.pdf>

Proposition 2020/21:144, *Klimatdeklaration för byggnader*. Stockholm: Regeringen. <https://www.regeringen.se/4955e9/contentassets/8012373f173e44b19b96d9c7c314ffd9/klimatdeklaration-for-byggnader-prop.-202021144.pdf>

Regeringens skrivelse (2023/24:59), *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll*. Stockholm: Regeringen.

Regeringsbeslut V 4, 2022-02-04, *Uppdrag att lämna förslag på hur införandet av gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan kan påskyndas och hur tillämpningen av klimatdeklarationer kan utvidgas*. Stockholm: Regeringen.
<https://www.regeringen.se/contentassets/d1532056a6b3430994187e829902f63d/uppdrag-att-lamna-forslag-pa-hur-inforandet-av-gransvarden-for-byggnaders-klimatpaverkan-kan-paskyndas-och-hur-tillampningen-av-klimatdeklarationer-kan-utvidgas.pdf>

Regeringskansliet (2020) *Klimatdeklaration för byggnader*, Ds 2020:4. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/contentassets/3e13a513131b447f8b1e41eddcbbf6b5/klimatdeklaration-for-byggnader-ds-20204.pdf>

Riksdagens protokoll 2020/21:145, måndagen den 21 juni. Stockholm: Sveriges riksdag.
<https://data.riksdagen.se/fil/71A7C402-A211-4342-BF83-4A3F23C18591>

Riksdagens protokoll 2020/21:146, tisdagen den 22 juni. Stockholm: Sveriges riksdag.
<https://data.riksdagen.se/fil/2DA9AE56-FBEA-4F25-A042-454C0C620A8C>