

Yttrande över remiss på Boverkets rapport Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn

Återvinningsindustrierna är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 36 miljarder kronor och drygt 10 000 anställda i anläggningar över hela landet. Medlemmarna samlar in och återvinner både kommunalt och icke-kommunalt avfall.

Övergripande synpunkter

Återvinningsindustrierna delar Boverkets bedömning att en effektiv omställning till en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor kräver en kombination av statliga styrmedel – administrativa, ekonomiska och informativa. Vi konstaterar dock att de fyra åtgärdsförslag som Boverket presenterar enbart omfattar informativa och administrativa insatser.

De fyra förslag som presenteras av Boverket utgör viktiga och välkomna steg i rätt riktning, men de är inte tillräckliga för att åstadkomma den omfattande förändring som krävs. Särskilt saknas åtgärder som effektivt stimulerar efterfrågan och justerar prissättningen mellan primära och återvunna material.

Det är enligt vår mening olyckligt att Boverket inte tar tillfället i akt att tydligare identifiera och peka på vilka ekonomiska styrmedel som är nödvändiga för att öka cirkulariteten av byggprodukter och byggmaterial, även om myndigheten själv inte har beslutanderätt över dessa. Med den expertkunskap och branschinsikt som Boverket har hade vi gärna sett ett större ansvarstagande och en mer aktiv roll i att driva frågan vidare, gärna i samverkan med relevanta aktörer.

Detaljerade synpunkter

Förslag 1 – Utveckling av information och vägledning

Återvinningsindustrierna delar Boverkets analys att nya material ofta ges ett högre värde än begagnade, och att den rådande 'nybyggnadsnormen' gör att det i många fall anses enklare och mer attraktivt att riva befintliga byggnader och uppföra nytt. Vi instämmer i att inspiration, information och vägledning är viktiga verktyg för att förändra attityder och värderingar i sektorn. Samtidigt vill vi påpeka att det inte räcker. Det krävs kompletterande ekonomiska incitament som stärker efterfrågan på återbruk och återvinning samt bidrar till att utjämna prisskillnaderna mellan primära material och nyproduktion, i jämförelse med återanvända och återvunna

material. Cirkulära flöden i byggsektorn kräver dessutom logistik och lagring och detta driver också kostnader.

Boverket lämnar tre förslag som handlar om information och vägledning;

- Återvinningsindustrierna ställer sig positiva till att Boverket får ett löpande uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utveckla och kommunicera information och vägledning om hur nuvarande och kommande regler kan och ska tillämpas, inte minst regler från EU.
- Återvinningsindustrierna är positiva till och anser att det är mycket angeläget att Boverket får ett uppdrag att driva och samordna arbetet med att ta fram nationella mål för cirkularitet inom bygg- och fastighetssektorn. Vi ställer oss även positiva till förslaget om en nationell strategi, men att det är viktigt att den tas fram tillsammans med Naturvårdsverket och berörda branscher, såsom bygg- och återvinningsbranschen.
- Återvinningsindustrierna är positiva till Boverkets tredje förslag om att få ett uppdrag att ta fram verktyg och metoder för att belysa nyttor med cirkulära åtgärder inom byggsektorn. Det är viktigt att visa vilka värden och nyttor som cirkulära åtgärder har, men nödvändigt att först identifiera vilka behov av verktyg som behövs och efterfrågas av näringslivet och andra aktörer.

Förslag 3 – Digitaliseringsförslag

Återvinningsindustrierna instämmer med Boverket om att digitalisering kan underlätta omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn. Vi uppskattar att Boverkets förslag har tagit utgångspunkt i att försöka skapa nya möjligheter genom digitalisering av sådan information som redan lämnas enligt befintlig lagstiftning.

Vi stödjer de två förberedande faserna som föreslås och där myndigheterna själva går före, men vill betona vikten av att utvärdera de två första faserna och låta näringslivet vara med i diskussioner innan den tredje och fjärde fasen sätter igång.

Synpunkter på några av förslagen i den tredje och fjärde fasen:

- Boverket föreslås driva en matchningstjänst för återbruk och avfall (C4). Vi anser inte att Boverket själva bör vara med och driva utvecklingsprojekt när tjänster utvecklas eftersom det riskerar att skapa osunda konkurrensvillkor för företagen som vill utveckla tjänster på marknaden.
- Boverket föreslår att den gemensamma datamiljön sedan integreras med BEast (D1). Innan ett sådant förslag genomförs är det viktigt att se över om det leder till en ökad administration och andra eventuella konsekvenser för företag i kedjan.
- Boverket föreslår ett förslag som syftar till att utveckla, underlätta och effektivisera tillsynen där AI-verktyg lyfts fram som möjlighet (C1). När digitala tillsynsverktyg diskuteras är det viktigt att se närmare på om spårbarhet i realtid verkligen är ett effektivt verktyg för att hitta oseriösa aktörer, så att det inte leder till att seriösa aktörer drabbas av mer administration och de oseriösa fortsätter kringgå rapporteringen.

Förslag 4 – Resurshushållningsplan

Återvinningsindustrierna välkomnar förslaget om att dela upp nuvarande bestämmelse om en kontrollplan i två separata bestämmelser, i syfte att ge bättre förutsättningar för att uppnå miljömässiga mål och underlätta uppföljning av resurshantering i byggprojekt. Vi vill dock lyfta upp risken att tekniska egenskapskrav får företräde – det är viktigt att inte nya målkonflikter skapas.

Vi delar Boverkets bild om att det idag finns svårigheter att utföra tillsyn med nuvarande bestämmelse om kontrollplan. Idag är tillsynsansvaret för kontrollplanen delat mellan byggnadsnämnden och miljöförvaltningen vilket gör att frågor kring ansvar, tillsyn och kompetens blir svåra att uppfylla och lösa. En separering av de olika syften som finns i den befintliga kontrollplanen och kopplingen till PBL respektive Miljöbalken skulle sannolikt ge bättre förutsättningar för tillsynen när kontrollplanen skickas till byggnadsnämnden och resurshushållningsplanen kan delas med miljönämnden och miljöförvaltningen. Det är viktigt att bygglovshandläggarna framöver efterfrågar båda delarna inför det tekniska samrådet och att de har kunskaper nog att utvärdera den plan som presenteras. En uppdelning av nuvarande bestämmelse om en kontrollplan leder sannolikt till bättre samarbete mellan byggnadsnämnden och miljöförvaltningen.

Boverket bedömer att införandet av en separat resurshushållningsplan inte innebär en ökad regelbörda utan att det är ett förtydligande om vilken information som byggherren ska lämna för att hushålla med resurser genom återanvändning, återvinning och avfallshantering. Kraven ställs redan idag enligt Miljöbalken och finns uttryckt i den befintliga bestämmelsen om kontrollplan. Vi tror liksom Boverket att förslagets effekt blir att det skapas bättre förutsättningar för måluppfyllelsen för de olika syften som finns i den befintliga kontrollplanen respektive avfallsreglerna.

Rapportens övriga förslag på åtgärder

Boverket lyfter att vissa av dagens ekonomiska styrmedel kan försvaga incitamenten för återbruk. Det gäller exempelvis momsregler, ROT-avdraget, utrangeringsavdraget och bostads- och fastighetsbeskattningen. Dessutom lyfter Boverket det faktum att cirkulärt byggande har högre arbetskostnader och att synen på skattebaser kan behöva förändras. Återvinningsindustrierna hade gärna sett en djupare analys av dessa styrmedel och förslag på vad som behöver ändras.

Producentansvar för byggprodukter och byggmaterial

Boverket lyfter i rapporten att förutsättningarna för ett producentansvar för byggprodukter och byggmaterial behöver utredas närmare. Återvinningsindustrierna anser dock att producentansvar för vissa enskilda byggprodukter endast är relevant om det inte finns en affär i att återvinna avfallet. Annars riskerar nya producentansvar att påverka marknaden och minska möjligheterna till investeringar i innovation och utveckling.

Behov av kunskap om en mer resurseffektiv materialanvändning i bygg- och fastighetssektorn

Boverket lyfter behovet att undersöka hur en mer resurseffektiv användning av material i bygg- och fastighetssektorn kan uppnås. Återvinningsindustrierna instämmer i att man i arbetet bör se på vilka aspekter som har störst inverkan på en resurseffektiv användning av byggmaterial samt

var det finns störst potential för mer effektiv resursanvändning. Det är viktigt att en sådan satsning på kunskap har ett tydligt innovationsperspektiv och behandlar möjliga framtida lösningar och inte enbart nuvarande lösningar vad gäller material och tekniker.

Kvotplikt på återvunnen plast

Boverket gör en bedömning att en kvotplikt eller prispremie för att skapa en efterfrågan på återvunnen plast bör regleras EU-rättsligt genom Byggproduktförordningen (CPR). Även utredningen *Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi* (SOU 2024:67) lyfte detta förslag. Återvinningsindustrierna ser behovet av åtgärder som syftar till att skapa en stabil efterfrågan på återvunnen plast i syfte att främja cirkularitet och minska beroendet av ny primär plast. Det vore positivt om Boverket får ett uppdrag att analysera vilka möjligheter som det finns i de delegerade akter som kommer tas fram under Byggproduktförordningen samt genom harmoniserade standarder.

De 5 indikatorer för att följa utvecklingen som föreslås

Boverket föreslår 5 indikatorer för att följa utvecklingen av en cirkulär ekonomi i byggsektorn. Det känns för tidigt att kommentera på dem eftersom de hänvisar till genomförande av det förslag på 15 digitaliseringsåtgärder i fyra faser som också presenteras i rapporten. Återvinningsindustrierna är gärna med framöver i diskussioner som rör dessa indikationer.

Uppdragets kartläggning om byggmaterial som bedöms vara kritiska (kap 5)

Boverket hade i uppdrag att kartlägga och analysera tillgången till och efterfrågan på de byggmaterial som bedöms vara kritiska för materialförsörjningen i byggsektorn.

Återvinningsindustrierna tycker att kartläggningen fokuserar för mycket på nuläget och på lösningar baserade på befintliga material och tekniker. De saknar ett tydligt innovationsperspektiv, särskilt vad gäller utveckling av nya material samt ökad användning av biobaserade och återvunna material.

Vi instämmer också i Boverkets bedömning att det finns ett stort behov av ökad kunskap om resurseffektiv materialanvändning i bygg- och fastighetssektorn, där fokus på innovation bör vara en central del

En kommentar på innehållet i kartläggningen är att vi anser att fler material hade kunnat lyftas som kritiska byggmaterial. Ett exempel är glas. Tillgången på sand av hög kvalitet kommer succesivt att minska och därmed finns det en begränsad resurs för att kunna tillverka ofärgade fönster. Det är också ett unikt material eftersom det inte finns något annat material i samma prisklass som är transparent och har motsvarande livslängd och resistens.

Uppdragets kartläggning om återvinning

Boverket hade i uppdrag att göra en kartläggning och analys om hur återanvändning, återvinning samt förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av befintligt byggmaterial, byggnadsdelar och byggnadsverk fungerar idag.

Återvinningsindustrierna har några reflektioner på delen som rör materialåtervinning. Nivåer på materialåtervinning tas inte upp, där exempelvis återvinning med bibehållen kvalitet bör vara första alternativ. I avsnittet görs en jämförelse mellan stål och plast och där materialvärde diskuteras. Det är synd att plast hanteras som ett enda material när det jämförs med stål. Olika

plasttyper har helt olika värden och jämförelsen mellan material skulle bli mer korrekt om det fångas upp.

Stockholm den 14 maj 2025

Maja Cederlund

Hållbarhetschef, Återvinningsindustrierna