

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

[li.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:li.remissvar@regeringskansliet.se)

[li.bb@regeringskansliet.se](mailto:li.bb@regeringskansliet.se)

Stockholm den 9 maj 2025

## **Remiss av Boverkets rapport Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn**

Diariennr: LI2024/02351

*Fastighetsägarna är branschorganisationen som arbetar för en väl fungerande fastighetsmarknad. Våra 15 000 medlemmar äger och hyr ut bostäder och lokaler över hela landet. Vi representerar såväl de största börsnoterade fastighetsbolagen, kommunägda bostadsbolag som privata fastighetsföretag och bostadsrättsföreningar*

Fastighetsägarna har givits möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerad remiss. Vi lämnar följande synpunkter.

### **Inledning och övergripande synpunkter**

Fastighetsägarna välkomnar att Boverket har fått regeringens uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn. Det är ett angeläget uppdrag i ljuset av de ökade klimatkraven, resursbegränsningarna, och EU:s styrande lagstiftning – inklusive taxonomi, CSRD och reviderade energidirektiv. Fastighetsbranschen befinner sig i en intensiv omställning där återbruk, bevarande och resurseffektivitet blir affärskritiska frågor.

Samtidigt är det med en viss besvikelse vi konstaterar att Boverkets slutrapport, trots att flera centrala problemområden identifieras av Boverket, i stora delar missar att leverera det som efterfrågats: konkreta förslag som undanröjer faktiska hinder för cirkularitet eller tas vidare i form av vägledning, reformförslag eller samverkan med andra myndigheter. Flera av de viktigaste strukturella problemen – såsom momsregler, CE-märkning, återbruksansvar, redovisning, försäkring, och plan- och bygglovsprocessens hinder – är väl kända sedan länge. Att dessa inte föreslås hanteras eller överförs till vidare utredning av berörda myndigheter är bekymmersamt.

Vi vill också uttrycka vår förvåning över att Boverket, till skillnad från exempelvis Energimyndigheten, i sin analys avhåller sig från att föreslå ändringar i Plan- och bygglagen som

skulle ge resurseffektivitet och återbruk rättsligt genomslag. Det står i direkt kontrast till vad sektorn gemensamt efterfrågat, bland annat i den färdplan som bygg- och anläggningssektorn överlämnade till regeringen. Punkt 10 i denna färdplan understryker behovet av att resurseffektivitet ges en förstärkt rättslig förankring i PBL. När dessutom en annan sektorsmyndighet – Energimyndigheten – föreslår just detta i sin delredovisning till regeringen är det uppseendeväckande att Boverket gör en så passiv tolkning av sitt ansvar. Vi menar att Boverket behöver komma till insikt om sin roll som normerande och vägledande myndighet – inte enbart för tekniska regler, utan för sektorns samlade omställning.

Vi delar Boverkets bedömning att det krävs en kombination av styrmedel, incitament, kunskap och samverkan. Men vi menar också att rapporten i stor utsträckning underskattar genomförandets realiteter: det behövs konkretisering, styrbarhet och genomslag i processer där ansvar, ekonomi och juridik hänger samman.

Att återbruk ska "stimuleras" är otillräckligt – hinder måste avskaffas, drivkrafter stärkas, roller klargöras.

## Kommentar till Boverkets fyra förslag

### Vägledning och samordnad strategi

Fastighetsägarna **tillstyrker** att Boverket får i uppdrag att ta fram en samordnad strategi för cirkulär ekonomi i sektorn och att detta arbete inkluderar praktisk vägledning. Det är särskilt angeläget att vägledningen är verksamhetsnära, rollspecifik och differentierad efter processens faser – från planering och projektering till genomförande, förvaltning och rivning. I detta remissvar efterlyser vi att Boverket bör utveckla vägledning eller stödmaterial kring:

#### Kontrollplaner och resurshushållning

Fastighetsägarna **föreslår** att Boverket uppdaterar allmänna råd, tar fram mallar och exempel på hur återbruk och resurshushållning kan integreras i kontrollplaner (framför införande av ny reglering om resurshushållningsplan).

#### Tolkning av PBL vid återbruk

Fastighetsägarna **föreslår** att Boverket förtydligar hur återbrukade komponenter kan hanteras inom ramen för "mindre ändringar" utan att det utlöser krav på nytt lov eller anmälan.

#### Exempel för bygglovsprövning med återbrukade material

Fastighetsägarna **efterlyser** riktlinjer för hur byggnadsnämnder kan bedöma bygglovsansökningar där återbrukade komponenter ingår – inklusive vägledning kring CE-märkning, EPD och teknisk dokumentation.

#### Användning av effektivitetstal (e-tal) och bruttoareatak i detaljplaner

Fastighetsägarna **föreslår** att Boverket vägleder kommunerna i hur flexibla e-tal och anpassade areaangivelser kan utformas för att möjliggöra återbruk i nyproduktion.

#### **Tillämpning av PBL:s portalparagraf (2 kap. 3 § 3)**

Fastighetsägarna **föreslår** att Boverket klargör hur denna bestämmelse kan användas som bedömningsgrund i ärenden där återbruk vägs mot andra krav.

#### **Rivningsinventeringar och tillsyn**

Fastighetsägarna **föreslår** att Boverket bidrar till enhetliga krav och uppföljning av materialinventeringar inför rivning – inklusive vad de ska innehålla och hur de bör granskas.

Vi vill samtidigt understryka att informationsåtgärder i sig inte räcker. De måste ses som komplement till ändringar i styrmedel och regelverk. Det är redan väldokumenterat vad som hindrar återbruk i praktiken – nu krävs styrning, inte enbart kommunikation.

Vi vill även understryka vikten av att Boverket i detta arbete tar tillvara de många initiativ som redan drivs inom sektorn. Bland dessa bör nämnas:

- CCBuild, som erbjuder digitala verktyg och databaser för återbruk, logistik och marknadsplats för byggmaterial.
- Branschens gemensamma resurs- och avfallsriktlinjer som konkretiserar hur cirkularitet bör implementeras i bygg- och rivningsprocesser.

Dessa initiativ visar att sektorn inte saknar vilja eller kompetens – utan snarare tydlighet i styrning och rättsliga förutsättningar.

Fastighetsägarna har i detta remissvar pekat ut flera konkreta områden där vi anser att Boverket bör utveckla vägledning: kontrollplanens utformning, återbrukets plats i bygglovsprövningen, tillämpning av e-tal i planprocessen, hantering av återbrukade komponenter utan CE-märkning samt tolkningen av PBL:s portalparagraf. Dessa ligger väl inom Boverkets uppdrag och bör prioriteras i kommande vägledningsarbete.

#### **Utveckling av klimatdeklarationer för ombyggnad**

Fastighetsägarna är i grunden **positiva** till att klimatpåverkan från ombyggnad inkluderas i systemet för klimatdeklarationer. Det finns ett behov av att tydliggöra vilka utsläppsmässiga fördelar varsam ombyggnad och återbruk kan ha, i jämförelse med nyproduktion.

Men vi vill samtidigt betona att jämförbarheten mellan projekt är begränsad.

Ombyggnadsprojekt är i sin natur plats- och byggnadsspecifika, vilket gör att generella referensvärden måste tillämpas med stor försiktighet. Det är därför avgörande att detta arbete sker i nära samordning med revideringen av EPBD och att Boverket säkerställer en harmonisering med nordiska länder.

Det finns ett behov av att tydliggöra vilka typer av ombyggnadsprojekt som kommer att kräva klimatdeklarationer. Specifika kriterier för vad som utgör en "väsentlig ombyggnad" (*major renovation*) behöver fastställas för att undvika tolkningsutrymme. För ombyggnader kan det vara utmanande att tillämpa samma beräkningsmodeller som för nya byggnader. Det behövs därför tydliga riktlinjer för hur LCA ska genomföras i dessa fall, inklusive hur man hanterar befintliga strukturer och material.

Boverket bör utveckla och tillhandahålla detaljerade riktlinjer och exempel som klargör processen och kraven för klimatdeklarationer för ombyggnadsprojekt samt implementera en viss grad av flexibilitet i tillämpningen av LCA för ombyggnader, med beaktande av projektets storlek och omfattning samt de specifika utmaningar som äldre byggnader medför.

Att anpassa svenska och nordiska regler för klimatdeklarationer för ombyggnad till samma definitioner och tröskelvärden för "väsentlig ombyggnad" (*major renovation*) som används i EU:s direktiv om byggnaders energiprestanda (EPBD) för energieffektivisering skapar betydande synergieffekter. Genom att använda samma definitioner och tröskelvärden underlättas förståelsen och tillämpningen av reglerna. Detta bidrar till en mer enhetlig tillämpning av energieffektiviserings- och klimatåtgärder.

En harmonisering minskar också den administrativa bördan för bygg- och fastighetssektorns aktörer. Det blir enklare att planera och genomföra projekt eftersom kraven på energieffektivisering och klimatdeklarationer vid ombyggnad och ändring blir enhetliga.

Vi vill också att klimatdeklarationerna i större utsträckning erkänner återbrukade byggprodukters utsläppsprofil i praktiken, även om fullständig produktdokumentation saknas. Annars riskerar systemet att diskriminera de mest hållbara valen<sup>1</sup>.

## Digitalisering för cirkularitet

Fastighetsägarna ser **positivt** på den ambitiösa och sammanhängande gruppen av förslag för att kunna nyttja digitaliseringen för omställningen till en cirkulär ekonomi. Inte minst är det positivt att Boverket i sina förslag lutar sig starkt mot öppna icke-proprietära standarder,

Fastighetsägarna ser positivt på det arbetssätt Boverket valt i att dela upp arbetet i olika faser och därmed succesivt bygga upp IT-stöd som behövs för att stödja en cirkulär ekonomi. Den första fasen A bygger infrastruktur för såväl Boverkets egna identifierade behov rörande övriga förslag i rapporten, liksom för sektorns aktörer.

---

<sup>1</sup> Problemet med att återbrukade byggprodukter saknar tillräcklig dokumentation för att klimatnyttan ska kunna tillgodoräknas i klimatdeklarationer har identifierats både i *Hinder för återbruk* (Fastighetsägarna, 2024) och i IVL:s rapport *Cirkulär renovering* (2024). I båda rapporterna föreslås att schablonvärden eller särskilda beräkningsmodeller bör utvecklas för att undvika att återbruk missgynnas jämfört med nyproducerade produkter. Fastighetsägarna föreslår därför att Boverket utvecklar vägledning och öppnar för alternativa metoder för att beräkna klimatpåverkan från återbrukade produkter, även när fullständig EPD eller produktdata saknas.

Dock vill vi poängtera vikten av att förslag A1 – Klassifikationssystem för offentlig rätt, inte utmynnar i att ett nytt klassifikationssystem tas fram. Sektorns aktörer har i en bred och inkluderande process tagit fram klassifikationssystemet CoClass, vilket bygger på standarderna IEC 81346 och ISO 12006, dvs samma standarder som Boverket pekar ut, och systemet förvaltas sedan 2016 av Svensk Byggtjänst och har rönt stor uppmärksamhet internationellt. Förslag A1 behöver därför utgöras av CoClass eller en delmängd av CoClass. Vid tidigare diskussioner med Boverket har det framgått att tveksamheter till CoClass endast har rört förmågan att tillhandahålla systemet eller delar av systemet kostnadsfritt. Den frågan är fullt möjlig att lösa och skulle ändå behöva lösas med det förslag Boverket ger om ett nyutvecklat system. Att SIS nu formellt föreslås ta över CoClass väcker frågor om tillgänglighet, styrning och affärsmodell, och vi anser att detta bör analyseras innan fortsatt implementering sker.

### Uppdelning av kontrollplanen – ett svagt underbyggt förslag

Boverket föreslår att kontrollplanen enligt 10 kap. 6 § PBL delas upp i två delar: en teknisk kontrollplan och en särskild resurshushållningsplan.

Fastighetsägarna **bedömer** att förslaget inte tillför något som inte kan hanteras inom dagens system. Fastighetsägarna är därför **kritiska** till förslaget om att införa en ny bestämmelse i PBL som delar upp dagens kontrollplan i två delar, där en särskilt skulle avse resurshushållning. Vi anser inte att Boverket har presenterat ett tillräckligt underlag för en sådan förändring. Rapporten innehåller ingen systematisk problembeskrivning eller kvantitativ analys som visar att resurshushållning faktiskt försummas i dagens kontrollplansarbete. Det anges att återbruk sällan fångas upp – men detta påstående saknar stöd i form av data, tillsynserfarenheter eller fallstudier.

Det saknas också en tillämpningsanalys. Hur ser byggnadsnämnderna på behovet av förändring? Efterfrågar de ett tydligare regelstöd, eller är det snarare bättre vägledning och utbildning som behövs? Dessa frågor berörs inte, vilket gör det svårt att bedöma om den föreslagna bestämmelsen svarar mot ett reellt behov.

Därtill är den föreslagna bestämmelsens rättsverkan oklar. Det framgår inte hur en separat resurshushållningsplan ska prövas, vad som händer om den inte följs, eller vilket ansvar som åvilar olika aktörer i processen. Utan tydlig sanktion, rättsgrund eller prövningsmekanism riskerar en sådan bestämmelse att skapa ökad osäkerhet snarare än ökad tydlighet.

Inte heller görs någon proportionalitetsbedömning av förslagets konsekvenser. Det är troligt att en separat plan skulle innebära mer administration – särskilt för mindre projekt, små aktörer eller vid enklare ombyggnader där återbruk inte är ett dominerande inslag. För dessa skulle regelbördan kunna öka påtagligt, utan att nyttan står i rimlig proportion.

Vår uppfattning är att det redan i dag finns tillräckligt lagutrymme för att hantera resurshushållning inom ramen för kontrollplanen.

Fastighetsägarna **anser** att det vore mer effektivt att utveckla vägledningen om kontrollplan och därmed öka den kunskapsnivå som Boverket bedömer vara låg. Som Boverket själv noterar är myndighetens allmänna råd från 2013 inte uppdaterade. Boverket skulle exempelvis kunna ta fram uppdaterade allmänna råd och goda exempel på kontrollplaner för olika typer av åtgärder där det framgår hur avfallsfrågan kan omhändertas på ett ändamålsenligt sätt. Boverket skulle vidare kunna förmedla sitt arbete till kommuner, som i sin tur kan utveckla sina mallar.

## En sammanhållen reform för cirkulär ekonomi i plan- och bygglovsprocessen – vad Boverket borde ha föreslagit

Omställningen till en cirkulär byggsektor kräver att det planmässiga och juridiska ramverket understödjer återbruk, flexibilitet och effektivt utnyttjande av det befintliga byggnadsbeståndet. Dagens plan- och bygglovsprocess är dock ofta en källa till onödiga hinder. Fastighetsägare möter återkommande svårigheter i form av oflexibla detaljplaner, otydlig rättspraxis och brist på vägledning – särskilt när det gäller att använda återbrukade material eller anpassa befintliga byggnader till nya användningsområden. Fastighetsägarna noterar att Boverket, utöver de fyra förslag som lämnas, för flera goda resonemang om olika hinder och åtgärder för att avhjälpa dessa. Fastighetsägarna ställer sig över lag **positiva** till de förslag som identifieras och ställer sig därför också **frågande** till varför dessa tankar, till synes utan motivering, lämnas därhän.

Fastighetsägarna menar att frågor kring oflexibla detaljplaner - med inbyggd rådighetsbegränsning för omvandling av befintligt bestånd -behandlas för lättvindigt i denna rapport.

Fastighetsägarna **beklagar** att Boverket i sin rapport antingen inte berör eller för vidare identifierade hinder för ökad cirkulär ekonomi. Det är särskilt förvånande eftersom:

- Bygg- och anläggningssektorns uppmaningar till riksdag och regering (punkt 10) i färdplanen för fossilfri konkurrenskraft efterlyser att resurshushållning integreras som princip i plan- och bygglagstiftningen.
- Energimyndigheten i sin delredovisning till regeringen (2024)<sup>2</sup> föreslår att PBL:s syftesparagraf 2 kap 6§ 4. justeras för att omfatta resurseffektivitet. Energimyndighetens förslår ny lydelse ”behovet av hushållning med mark, vatten, energi och råvaror av goda klimat- och hygienförhållanden”.

Boverkets vägval i denna fråga står därför i kontrast till sektorns önskemål och andra myndigheters slutsatser. Fastighetsägarna **anser** att en modern PBL behöver främja återbruk och resurshushållning. Det är en förutsättning för att kommuner, byggnadsnämnder och byggherrar ska kunna fatta rättssäkra beslut i linje med klimatmålen.

---

<sup>2</sup> Energimyndigheten: Underlag för genomförande av delar av de omarbetade EU-direktiven om energieffektivitet, byggnaders energiprestanda och förnybar energi – delredovisning (2024-09-24)

Fastighetsägarna vill i sammanhanget särskilt lyfta fram förslagen och resonemangen om att främja cirkularitet i byggsektorn genom planering och design, förutsättningarna att skjuta upp vissa ställningstaganden vid bygglov och utveckling av standarder för kvalitetssäkring av återbrukade produkter. Mot denna bakgrund **föreslår** Fastighetsägarna att följande reformåtgärder prioriteras upp och genomförs:

- Detaljplaner behöver ges **större flexibilitet** i fråga om användningsområden, så att befintliga byggnader och verksamheten däri lättare kan omvandlas – exempelvis från kontor till bostad eller samhällsservice. Det är ett av de mest resurseffektiva sätten att bygga, eftersom det möjliggör återanvändning av stomme, installationer och ytskikt. Genom att skapa planmässigt stöd för omvandling redan i planläggningsfasen minskar behovet av rivning och nyproduktion.
- Planbestämmelser bör utformas så att de inte försvårar användningen av återbrukade material. Alltför specifika krav på färgsättning, fasadmaterial eller gestaltning gör att komponenter som annars hade kunnat återbrukas inte uppfyller planens exakta formulering – trots att de uppfyller tekniska och estetiska krav. För att främja återbruk bör planformuleringar därför i större utsträckning vara funktionsbaserade och målstyrda.
- Samtidigt behöver kommuner verktyg för att säkerställa arkitektonisk kvalitet och stadsmiljömål. Ett alternativ till hårt styrande planbestämmelser är att gestaltungs krav i stället hanteras i bilagor till exploaterings- eller genomförandeavtal. Det ger flexibilitet i bygglovsskedet, vilket är avgörande för att återbruk ska kunna tillämpas i praktiken utan att kommunernas ambitionsnivå behöver sänkas.
- Kommuner behöver ges tydligare vägledning om utformning av e-tal<sup>3</sup> och bruttoareatak. Genom att definiera tillåten byggvolym snarare än exakta byggnadsmått ges förutsättningar att använda återbrukade komponenter och anpassa höjder, spännvidder och stomlösningar efter befintligt material. Detta är centralt för att öka återbruk i nyproduktion.
- Vidare ser vi behov av att Boverket tar fram nationella riktlinjer och exempel som stöd för byggnadsnämndernas bedömning av bygglov som involverar återbrukade komponenter. I dag råder stor osäkerhet i många kommuner kring hur material utan CE-märkning, ny EPD eller dokumentationskedja ska hanteras. Detta försvårar klimatsmarta val, förlänger handläggningstider och ökar den rättsliga osäkerheten för byggherrar. Boverket berör översiktligt behovet av ökad flexibilitet i bygglovsprocessen, bland annat genom att skjuta vissa ställningstaganden – till exempel om utformning eller materialval – till

---

<sup>3</sup> Med e-tal avses effektivitetstal – ett planverktyg som anger den maximalt tillåtna byggnadsarean i förhållande till fastighetens yta, vanligen uttryckt som bruttoarea (BTA) i kvadratmeter per kvadratmeter tomt. Genom att ange byggvolym i form av ett tak snarare än att styra antal våningar eller exakt utformning, ges större flexibilitet i byggnadens tekniska lösningar. Detta är särskilt relevant för återbruk, där tillgången på material kan påverka val av t.ex. takhöjd, spännvidder eller stomtyp.

genomförande- eller byggskedet. Fastighetsägarna ser detta som ett viktigt och konkret sätt att underlätta återbruk, särskilt i projekt där återbrukade komponenter identifieras löpande. Vi menar därför att detta inte bör stanna vid ett allmänt resonemang, utan att Boverket bör få i uppdrag att ta fram en vägledning eller föreslå regelutveckling som tydliggör i vilka situationer detta kan tillämpas inom ramen för dagens lagstiftning. Det skulle ge ökad rättssäkerhet för byggnadsnämnder och byggherrar, samt stärka återbrukets praktiska genomförbarhet.

- Utöver ändringar i planbestämmelser mm krävs en mer ändamålsenlig rättstillämpning. Återbruk sker ofta inom ramen för mindre ändringar, till exempel vid hyresgäst Anpassning eller underhåll. I dessa fall är det avgörande att komponenter som demonterats – såsom innerdörrar, undertak eller installationer – också kan återmonteras utan att detta utlöser krav på nytt lov eller anmälan.
- Fastighetsägarna **föreslår** att det utvecklas en särskild rättstillämpning för denna typ av åtgärder. Med mindre ändringar avses här åtgärder som inte förändrar byggnadens funktion, säkerhet eller yttre gestaltning – men som ändå kräver tydlighet i hur de behandlas rättsligt. I sådana fall bör det vara klarlagt att bygglov inte krävs, så länge komponenterna motsvarar de ursprungliga i funktion och teknisk standard. Vi menar att Boverket har en viktig roll i att klargöra detta genom exempelbaserad vägledning och samlad praxis. Det skulle minska osäkerheten hos såväl byggherrar som kommuner och påtagligt främja cirkulära flöden inom förvaltningen av byggnader.
- För att skapa rättssäkerhet i projekt där återbrukade produkter planeras för ny användning bör även möjligheten till förhandsbesked utnyttjas mer systematiskt. Ett tidigt besked från byggnadsnämnden kan minska riskerna för sena avslag eller ändringskrav, särskilt i projekt där återbrukat material utgör en integrerad del av byggnadens utformning.
- Slutligen föreslår vi att tolkningen av PBL:s portalparagraf i 2 kap. 3 § – om god hushållning med mark, vatten och andra resurser – tydliggörs som bedömningsgrund vid målkonflikter alternativt att Energimyndighetens förslag genomförs. Denna bestämmelse utgör ett fundament för hållbarhetsstyrning inom PBL men används i dag sällan aktivt. Boverket bör visa hur den kan tillämpas i ärenden där cirkulära materialval står mot andra krav, t.ex. teknisk standard eller utformningsfrågor.

## **Förbättrad tillsyn och hantering vid rivning – för att säkerställa återbruk i praktiken**

Rivningsskedet är en av de mest kritiska faserna i byggprocessen ur ett resursperspektiv. Det är här återbrukspotentialen antingen tas tillvara eller går förlorad. Trots detta behandlas inventeringar och materialkartläggningar ofta som formalia snarare än som ett styrande underlag för vidare hantering. Den potentiella miljövinsten av att återbruka komponenter från befintliga byggnader urholkas därmed – inte av tekniska begränsningar, utan av bristande uppföljning och tillsyn.

Fastighetsägarna **anser** att materialinventering vid rivning måste utvecklas till ett faktiskt styrmedel. Det innebär att inventeringen bör vara systematiskt genomförd, kopplad till krav på dokumentation, och ligga till grund för vidare beslut – både av fastighetsägare och tillsynsmyndighet. Det måste tydliggöras vad en godkänd inventering ska innehålla, hur dess innehåll ska följas upp, och vilka konsekvenser som inträder om inventeringen inte genomförs i enlighet med kraven.

Samtidigt måste tillsynen över rivningsinventeringar stärkas. I dag råder stora skillnader mellan kommuner i hur inventeringar hanteras, vad som granskas, och om det alls följs upp att föreslagna återbruksåtgärder genomförs. En välfungerande tillsyn är avgörande för att säkerställa att återbruk inte bara stannar vid goda ambitioner i tidiga skeden.

Vi **menar** också att det i vissa ärendetyper är motiverat med steg där återbruksalternativ prövas innan rivningslov beviljas. Det gäller särskilt ärenden där rivning föreslås av byggnader med dokumenterad teknisk livslängd kvar, eller där konvertering och ombyggnad rimligen är möjliga alternativ. Det handlar inte om att införa ett generellt rivningsförbud, utan om att främja att beslut om rivning föregås av ett faktiskt övervägande av återbrukspotentialen.

## Entreprenörens nyckelroll i återbruk och cirkulära byggprocesser

En aktör som helt saknas i Boverkets analys är byggentreprenören – trots att det i praktiken ofta är just entreprenören som avgör om återbruk verkligen genomförs i ett projekt. Även om återbruk finns med i projektets målbild tenderar det att fasas ut under byggskedet, ofta till förmån för enklare, snabbare eller billigare lösningar. Fastighetsägare vittnar om att demontering, logistik och ansvarsfördelning kring återbrukade produkter sällan prioriteras i genomförandet, vilket leder till att återbrukspotentialen förloras. Det är därför anmärkningsvärt att entreprenören inte nämns i Boverkets översikt av sektorns aktörer.

Fastighetsägarna **anser** att Boverket borde ha identifierat behovet av styrmedel, vägledning och incitamentsmodeller som stärker entreprenörens ansvar för återbruk – bland annat i upphandling, arbetsberedning, digitala system och logistiklösningar

## Systemhinder bortom Boverkets direktinflytande – men centrala för cirkulär omställning

Boverkets uppdrag omfattar inte ekonomiska styrmedel, skatteregler eller redovisningsprinciper. Men det gör inte dessa frågor mindre relevanta. Tvärtom – det är just inom dessa områden som flera av de mest avgörande hindren för återbruk och cirkulärt byggande finns. Det är därför en tydlig brist att Boverket i sin rapport först identifierar flera av dem och sedan avstår från att föreslå att dessa frågor överförs till vidare beredning hos ansvariga myndigheter eller regeringen.

Fastighetsägarna **föreslår** följande reformer som vi även framfört i vårt remissvar till Betänkandet SOU 2024:67 Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi (Fi2024/01941):

### *Redovisning och ekonomi*

Det finns strukturella hinder i de finansiella reglerna som motverkar återbruk:

- Momsredovisning av återbrukade komponenter är otydlig och missgynnar cirkulära lösningar.
- Komponentredovisning är inte anpassad för återbrukat material i bokföringssystemet.
- Vi föreslår att det utreds om redovisningslättnader kan införas som ett styrmedel.

### *Utrangeringsavdraget – ett skatteincitament i strid med cirkulära mål*

Ett av de mest uppenbara systemfelen i dagens regelverk är det så kallade utrangeringsavdraget. Enligt 19 kap. 4 § inkomstskattelagen får fastighetsägare göra skattemässigt avdrag för byggnadsdelar som tas ur bruk – förutsatt att de inte längre används. I praktiken innebär det att rivning, kassation eller skrotning av fullt funktionsdugliga byggnadsdelar medför skattemässiga fördelar. Däremot ger återbruk – även när det innebär att komponenten tas ur sin ursprungliga funktion och används i annan byggnad – inget motsvarande avdrag.

Detta innebär att reglerna uppmuntrar linjära flöden, medan återbruk missgynnas skattemässigt. Återbruk behandlas i dag som fortsatt användning, trots att komponenten tas ur sin tidigare ekonomiska funktion. Skatteverket har i sin rättsliga vägledning bekräftat denna tolkning, utan att problematisera konsekvenserna ur klimat- och resurssynpunkt.<sup>4</sup>

Vi menar att detta är ett allvarligt hinder för cirkulärt byggande. Enligt avfallshierarkin – fastslagen i både EU-rätten och miljöbalken – ska återbruk ges företräde framför kassation. Men så länge skattesystemet ger ekonomiska fördelar för rivning och förlustredovisning, men inte för bevarande eller återanvändning, kommer styrsignalen att vara felriktad.

Fastighetsägarna föreslår därför:

- Att 19 kap. 4 § inkomstskattelagen ses över, med syfte att göra återbruk och bevarande skattemässigt likvärdigt med rivning.
- Att avdrag ska kunna medges även när byggnadsdelar tas ur bruk för att återanvändas i annan del av byggnaden eller i annan byggnad, under förutsättning att avyttringen kan dokumenteras på ett strukturerat sätt.

---

<sup>4</sup> Se Skatteverkets rättsliga vägledning *Rivning och utrangering av byggnad – avdrag* (2025.1), tillgänglig via [Skatteverket.se](https://skatteverket.se).

- Att Skatteverket och Finansdepartementet ges i uppdrag att ta fram vägledning för hur detta kan tillämpas i praktiken.

Vi vill också peka på att behovet av en sådan reform delas av flera aktörer. I IVL:s rapport Cirkulär renovering konstateras att utrangeringsavdraget är ett av de viktigaste ekonomiska hinder som bör reformeras i en cirkulär riktning<sup>5</sup>. Detsamma framhålls i branschrapporten Fem skatteförslag för en flexibel och hållbar bostadsmarknad, framtagen gemensamt av Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan och Hyresgästföreningen.<sup>6</sup>

### *Hyressättningens utformning motverkar cirkulära val*

En ofta förbisedd men mycket central fråga för återbrukets genomförande är hyressättningens utformning. I dag utgår hyresnivåer inom bostadssektorn från bruksvärdessystemet. Detta innebär att investeringar i återbrukade eller bevarade komponenter – som i många fall är tekniskt fullgoda och miljömässigt bättre – riskerar att värderas lägre än nya produkter. I praktiken innebär detta att renoveringar med återbrukade material ofta inte kan återspeglas i hyresnivån, trots hög miljöprestanda och kvalitet.

Ett liknande resonemang återfinns i IVL:s rapport Cirkulär renovering (2024), där det konstateras att bruksvärdessystemet skapar en snedvridning mot nya material<sup>7</sup>. I rapporten lyfts att återbrukade produkter i hyreslägenheter ofta inte kan värderas lika högt som nya, trots att de är fullt funktionella och mer klimatvänliga. Detta gör att fastighetsägare saknar incitament att välja cirkulära lösningar vid t.ex. stambyten eller standardhöjande åtgärder.

Så länge hållbara val inte ges ekonomiskt genomslag i affärsmodellen kommer de också att prioriteras lägre i projekt med snäva kalkyler. Vi vill därför understryka att det krävs en bredare diskussion om hur hela hyressystemet kan utvecklas, inte minst för att bättre främja klimat- och resursmål.

Fastighetsägarna Sverige

Anders Holmestig  
VD

Rikard Silverfur  
Chef Utveckling & Hållbarhet

---

<sup>5</sup> IVL Svenska Miljöinstitutet, *Cirkulär renovering – policyutveckling och affärsmodeller* (2024), s. 30.

<sup>6</sup> *Fem skatteförslag för en flexibel och hållbar bostadsmarknad* (Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan och Hyresgästföreningen, 2021), s. 6–7.

<sup>7</sup> IVL Svenska Miljöinstitutet, *Cirkulär renovering – policyutveckling och affärsmodeller* (2024), s. 30.