



Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
LI2024/02351

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

Synpunkter

Övergripande synpunkter på rapporten och vikten av omställningen

Stadens ambition om en hållbar utveckling är att alla invånare ska uppleva en hög livskvalitet, men med låg miljöpåverkan så att människor och företag når sin fulla potential i en långsiktigt hållbar tillväxt, och så att kommande generationer också kan uppleva en god livskvalitet.

Ekonomisk hållbarhet är avgörande för att säkerställa långsiktig stabilitet och motståndskraft i samhället, särskilt i tider av osäkerhet som pandemier, geopolitiska spänningar och ekonomiska kriser. Genom att investera i ökad samverkan samt hållbara och flexibla lösningar kan vi säkerställa att samhället fungerar även under pressade förhållanden.

Staden anser att omställningen till en cirkulär ekonomi inom bygg- och fastighetssektorn är en viktig faktor för att uppnå Parisavtalet och bidra till de globala hållbarhetsmålen enligt Agenda 2030. Stadens bedömning är att Boverkets rapport stämmer väl överens med stadens mål och ambitioner inom hållbart byggande och hållbar förvaltning.

Rapporten innehåller många delar som identifierats och diskuterats inom stadens hållbarhetsarbete, samt i samverkan med andra kommuner, bolag och leverantörer. För att omställningen till en mer cirkulär ekonomi inom byggsektorn ska vara möjlig, ser staden att det är nödvändigt att alla aktörer ges möjlighet att ställa om och att staden kan ta rollen som en facilitator för detta i samarbete med näringslivet. Bygg och fastighetssektorn är i dag redan mycket aktiva inom området och det finns flera exempel där de driver och leder utvecklingen. Staden har till exempel erfarenhet av Centrum för Circular Build där över 170 stora byggaktörer samverkar för att stärka marknaden för cirkulära tjänster och produkter samt etablerar arbetssätt i linje med cirkulära principer. Ett annat exempel är den dialog med våra regionala byggaktörer som sker inom samarbetet Cobuild Net Zero i Helsingborg.

Staden delar många av Boverkets beskrivningar, analyser och slutsatser och betonar vikten av att Boverket främjar utvecklingen för en cirkulär omställning och ökat återbruk. Generellt hänvisar Boverket främst till klimatargument för ökat återbruk, men i takt med att nya material och produkter med mycket låga utsläpp introduceras, kommer även resurs- och deponiargument att behöva framhävas.

Staden vill även poängtera vikten av att gå hand i hand/i takt med bygg- och anläggningsbranschen. Branschen lyfter till exempel fram främjandet av cirkulära byggmaterialflöden som en viktig faktor för sin fossilfria konkurrenskraft i sin färdplan för bygg- och anläggningssektorn.

Boverket föreslår bra åtgärder och vi förstår att de begränsats till vad Boverket kan ha rådighet över. Staden ger i yttrandet förslag på fler åtgärder som kan främja cirkulära affärsmodeller inom bygg- och fastighetssektorn.

Synpunkter på rapportens nulägesbeskrivningar, analyser och slutsatser

Boverket påpekar i sin rapport att cirkulära affärsmodeller har svårt att konkurrera med linjära ekonomier, vilket är viktigt att belysa. Vissa entreprenadformer, som samverkan, passar bra för återbruk, medan andra, som utförande, gör det svårare.

Att utveckla cirkulära affärsmodeller är en nyckelfråga, så att cirkulära lösningar inte sker på bekostnad av lönsamhet. Mer arbete behövs bland både beställare och leverantörer för att främja en resurssnålare materialanvändning och skapa mindre känslighet för ökade produktionskostnader. Att underlätta för cirkulära affärsmodeller måste gå hand i hand med kravställen för att skapa en hållbar marknad över tid.

Helsingborg stad håller i en regelbunden dialog med bygg och fastighetsaktörer och staden håller med Boverket om att ekonomiska styrmedel kan hjälpa till att jämna ut kostnaderna mellan linjära och cirkulära affärsmodeller. Det behövs också tydliga riktlinjer för hur krav på återbruk ska ställas. Till exempel, vilken enhet ska användas för att mäta återbruk i upphandlingar?

Synpunkter på Boverkets fyra förslag

Förslag 1 - Utveckling av information och vägledning

Staden stödjer förslaget och anser att information och vägledning, samt gemensamma mål och strategier inom hela bygg- och fastighetssektorn är av stor vikt. Hela sektorn kan gynnas av gemensam och tydlig riktning, men det är viktigt att förändringarna sker i dialog med branschaktörerna. Förslaget kan innebära positiva effekter när det kommer till att ställa krav i upphandlingar om det görs på rätt sätt och i dialog med aktörerna, så att produktionskostnader på sikt inte ökar på grund av ökad regelbörda.

Förslag 2 - Utveckling av klimatdeklarationer

Staden stödjer förslaget och har sedan tidigare mål gällande klimatpåverkan från nybyggnationer och ser att beslut om Boverkets förslag om gränsvärden kan innebära att omställningen till klimatbättre byggande främjas och påskyndas på nationell nivå. Referensvärden eller jämförelsevärden för byggnaders klimatpåverkan vid ombyggnation kan ytterligare påskynda och underlätta omställningen till cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektor. Precis som Boverket skriver i rapporten, bedömer även vi att klimatdeklarationen, tillsammans med gränsvärden, kan utgöra ett kraftfullt styrmedel för ökat återbruk och främjandet av en cirkulär bygg- och fastighetssektor. Staden menar att framtagandet av nya gränsvärden behöver

göras i nära samarbete med branschaktörer för att inte riskera att försvåra för branschen att utvecklas.

Staden önskar ett förtydligande när det gäller vilka referens- eller jämförelsevärden som är tänkta att tas fram för energiåtgärder respektive generella ombyggnationer och renoveringar.

I rapportens bakgrundstext finns en slutsats, att om inte de tidigare föreslagna gränsvärdena för byggnaders klimatpåverkan beslutas, riskeras utvecklingen av den cirkulära ekonomin i bygg- och fastighetssektorn att fördröjas. Det är en viktig slutsats och vi ser gärna att man lyfter gränsvärdesförslagen som ett eget förslag eller adderar det till förslag 2 Utveckling av klimatdeklaration. Vi ser att det kan vara en avgörande drivkraft för att återbrukandet ska ta fart innan EU:s energiprestandadirektiv EPBD har implementerats i svensk lag.

Helsingborgs stad ser dock att det finns en risk att energilagkraven bidrar till ökad resursanvändning. Det bör ställas mot vilken faktisk miljönytta en minskad energianvändning kommer innebära sett ur ett systemperspektiv. Detta perspektiv bör lyftas både som risk för ökad resursanvändning och risk för ökad klimatpåverkan från bygg- och fastighetssektorn.

Vi tycker att Boverket även ska ta fram gränsvärden som omfattar behovet av material under drift/användarfasen. Det kan gälla gränsvärde för klimatpåverkan för en byggnad som både omfattar livscykelsskede A (byggskede), B (användningsskede) och C (slutskede) med reell livslängd för byggnaderna (längre än 50 år) och med beaktande av om driftenergins utsläpp verkligen kan påverkas av den energiköpande fastighetsägaren (beakta vad som ger verklig klimatnytta). Detta kan ge incitament till att man bevarar, vårdar och återbrukar mer samt väljer material som har lång livslängd, hög slitagetålighet och som är reparerbara (byta delar i stället för hela produkten).

Vi menar att det är praktiskt att utgå från moduler, till exempel modulen "kök och badrum", när man sätter mål om återbrukat material. Det blir lättare för byggföretagen att kunna jämföra nya material med ombyggnad och renovering, och så kan branschen enklare att jämföra och se förflyttningen. Att sätta mål/gränsvärde på hela ombyggnadsprojekt är svårare än på moduler, då ombyggnadsprojekten har så olika förutsättningar och omfattning.

Förslag 3 - Digitaliseringsförslag

Staden stödjer förslaget och anser precis som Boverket att digitalisering är avgörande för övergången till en cirkulär bygg- och fastighetssektor.

Vi är särskilt positiva till delförslaget A2 – Stödja öppna standarder och filformat. Vi ser att digitalisering kan underlätta informationsdelning om byggnader, byggprodukter, byggmaterial och bygg- och rivningsavfall. Staden betonar att digitalisering inte får öka uppgiftslämnarbördan. Data för indikatorer kan hämtas och sammanställas från befintlig information, som redan lämnas till olika myndigheter enligt lagkrav. Engångsprincipen ska gälla.

Förslag 4 – Resurshushållningsplan

Staden stödjer förslaget och är enig om att föreslagen uppdelning bör

genomföras för att underlätta tillämpningen och efterlevnaden av kraven. Staden vill dock göra tillägget att förslaget saknar incitament för aktörerna att digitalt publicera de uppgifter som beskrivs i förslaget om Resurshushållningsplan.

Andra förslag som kan främja en cirkulär bygg- och fastighetsbransch

Staden vill ge förslag på fler åtgärder som kan främja cirkulära affärsmodeller inom bygg- och fastighetssektorn. De åtgärder och förslag som föreslås behöver utvecklas i nära dialog med aktörer i branschen som ofta ligger långt fram.

- **Producentansvar på byggmaterial:** Inför producentansvar så att materialleverantörer ansvarar för att ta tillbaka och hantera uttjänt material enligt avfallstrappan. Producenterna bör bevara information om materialet och hur det bäst kan återbrukas eller materialåtervinnas.
- **Förenkla för byggherrar att uppfylla egenskapskrav i återbruk:** Inför nationella riktlinjer för farliga ämnen i begagnat material för att underlätta användning av återbrukat material. Det är samtidigt viktigt att hålla ögonen på att inte byggkostnaderna ökar, så att produktionen och hyrorna fördyras. Det får återverkningar på den ekonomiska och sociala hållbarheten i staden. Regelbördan, byråkratin och riskerna bör inte öka i byggprocessen. Staden har exempel på att klimatsmart byggande och lägre byggkostnader kan gå hand i hand, till exempel vid renoveringen av miljonprogramsområdet Drottninghög.
- **Normförflyttning hos byggnadernas brukare:** Se över normer och förväntningar kring standard och ytskikt som kan förhindra återbruk. Vidta insatser i upphandlingen för att motverka rutinmässig beställning av nya material och varor.
- **Risker med energilagkrav:** Analysera ökningen i resursanvändning och växthusgasutsläpp från byggfasen som EU:s energilagkrav kan leda till. Detta bör ställas mot den faktiska miljönyttan av minskad energianvändning.

Kommunens roll för att främja cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn kan stärkas ytterligare

Staden menar att materialinventering bör ingå redan i detaljplaneprocessen. En tidig inventering möjliggör för arkitekter och konstruktörer att rita in återbrukade material innan rivning. Detta kan minska behovet av mellanlagring och transporter. Boverket kan föreslå att PBL stödjer tidig inventering.

Rivning och rivningslov är begrepp som borde fasas ut ur PBL till förmån för demontering. Fokus behöver flyttas från rivning som syftar på att något förstörs till demontering som syftar till att något tas om hand.

Helsingborgs stad hade önskat en tydligare beskrivning av hur krav i upphandling på hållbara beställarbeteenden kan bidra till ökad cirkularitet. På

sidan 27 betonas vikten av beställarkrav, men utan att inkludera transporter som en del av cirkulär logistik. Här finns stora möjligheter att styra mot resurseffektivitet genom krav på transparens och samordnade, tysta off peak transporter eller krav på förpackningsmaterial.

Det saknas även en tydlig koppling till kommuners möjlighet att främja transparens genom att samla in och tillgängliggöra data om transporter kopplade till byggnation, leveranser och återbruk (kap. 6). För att främja cirkularitet krävs öppna datakällor och digital infrastruktur som möjliggör spårbarhet, analys och samordning. I Helsingborgs stad har vi utvecklat applikationen Sam, som förenklar insamling av data om transporter. Applikationen är öppen för alla att använda.

Slutligen ser vi gärna att rapporten också lyfter kommunens roll i att minska transportarbetet och belastning på trafiksystemet för att undvika större ombyggnader. Det kan handla om stadens roll som beställare av bygglogistiktjänster eller om behovet av digitala trimningsåtgärder för att styra trafik i tid och rum.

Kommunstyrelsen



§ 93

Dnr 00191/2025

Yttrande över Boverkets rapport Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn (2024:25)

Ordförandens förslag

Ordförandens förslag till kommunstyrelsen är

att lämna yttrande till Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet enligt förslag.

Ordföranden instämmer i stadsledningsförvaltningens förslag till beslut.

Beskrivning av ärendet

Boverkets rapport ligger i linje med stadens ambition om att nå klimatneutralitet 2030. Om förslagen införs på nationell nivå får staden en kraftfull draghjälp i omställningen på olika sätt.

Förslagen handlar om

1. utveckling av information och ledning för omställning till cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn. Förslagen innebär att ta fram mål, en nationell strategi samt verktyg och metoder för att främja olika cirkulära åtgärder i bygg- och fastighetsbranschen.
2. utveckling av klimatdeklarationer. Förslagen innebär att ta fram nationella referensvärden eller jämförelsevärden för byggnaders klimatpåverkan vid ombyggnad.
3. digitalisering. Förslagen innebär att regler och metoder ska tas fram för att kunna digitalisera och bedöma återbrukade byggmaterial.
4. resurshushållningsplan. Förslagen innebär att de uppgifter i kontrollplanen som syftar till att ge förutsättningar för återbruk, återvinning och avfallshantering flyttas till en egen bestämmelse om resurshushållningsplan när en byggnad ska uppföras.

Stadsledningsförvaltningen har upprättat förslag till yttrande där ovan förslag bemöts. Stadsledningsförvaltningen lämnar också andra förslag som kan främja en cirkulär bygg- och fastighetsbransch.

Stadsledningsförvaltningens förslag till kommunstyrelsen är att lämna yttrande till Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet enligt förslag.

Behandling av förslag

Ordföranden konstaterar att det bara finns ett förslag till beslut och finner att kommunstyrelsen beslutar i enlighet med ordförandens förslag.



Kommunstyrelsen beslutar

att lämna yttrande till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet enligt förslag.

Kommunstyrelsens beslut ska skickas till

Handläggaren – för kännedom

Samtliga remissinstanser – för kännedom

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet – enligt remiss
