

Till
Regeringskansliet
Mottagare: li.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till: li.bb@regeringskansliet.se

Remiss av Boverkets rapport Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn (2024:26)

Diarienummer: LI2024/02351

IVL Svenska Miljöinstitutet tackar för möjligheten att lämna synpunkter på rubricerade underlag. Vidare anges IVL Svenska Miljöinstitutet som endast IVL.

Syftet med IVL:s verksamhet är framtagning av opartiska beslutsunderlag och forskningsresultat med hög vetenskaplig kvalitet för tillämpning utifrån samhällets behov, samt att verka för en miljömässig, ekonomiskt och socialt hållbar tillväxt inom näringslivet och samhället i övrigt. Arbetet med omställningen mot en cirkulär ekonomi för bygg- och fastighetsbranschen utgör en central del av IVL:s verksamhet och remissvaret utgår från den kunskap inom tillämpad forskning och konsultverksamhet som vi arbetar utifrån dagligen i vår verksamhet i IVL:s konsultuppdrag och forskningsprojekt, men även från våra nätverk i CCBUILD – Centrum för cirkulärt byggande och BM, Byggsektorns Miljöberäkningsverktyg.

Sammanfattning av remissvar

- IVL vill se att Boverket lägger större fokus på ekonomiska incitament för cirkulär ekonomi och ekonomiska risker kopplade till fortsatt linjärt byggande.
- IVL önskar se ökat fokus på premiering av cirkulär ekonomi i lagar och krav över linjärt förfarande.
- IVL vill se att termen återbruk tydligare definieras för att särskiljas från bevarande.
- IVL anser att referensvärden för klimatpåverkan från ombyggnation och renovering är viktigt, men att de behöver kompletteras med tydliga avvägningsprinciper, särskilt vid målkonflikter mellan klimat-, energi- och resursmål.
- IVL betonar vikten av att referensvärden bör tillämpas på ett brett spann av ombyggnadsåtgärder, från mindre insatser till omfattande renoveringar, så att resurseffektiva lösningar inte utesluts.

- IVL vill se att digitalisering används för att stärka bevarande och resurseffektiv användning, och att rivningsincitament aktivt motverkas.
- IVL anser att Boverket behöver tydliggöra skillnader i krav mellan nybyggnation och ombyggnad för att undanröja hinder för cirkulära projekt.
- IVL gläds av att se långsiktighet och bevarande av befintligt bestånd lyfts i rapporten, dock ser vi att detta måste omsättas tydligare i förslagen.
- IVL betonar vikten av att Boverket utvecklar strategi- och vägledningsarbetet i samverkan med universitet, forskningsinstitut och näringsliv.

Övergripande

Det är glädjande att se det gedigna arbete Boverket gjort med uppdraget, och att man behandlar så många viktiga aspekter som påverkar cirkulär ekonomi för bygg- och fastighetsbranschen, till exempel producentansvar, gestaltning, behov av uppföljning och kompetenshöjning.

Övergripande saknar vi dock fokus på ekonomiska incitament och affärsmodeller för att möjliggöra högre grad cirkularitet. Boverket nämner mycket lite om detta och hur man tänkt arbeta vidare med att öka de ekonomiska incitamenten eller främja ekonomiskt hållbara cirkulära processer.

Ytterligare vill vi lyfta att återbruk som term används i rapporten både för bevarande och återbruk av material och produkter i nybyggnation vilket skapar en förvirring för läsaren, inte minst för den som är mindre insatt. Det leder till syftningsfel och otydlighet kring vad det är som diskuteras. Återbruk som term är fortfarande starkt kopplat till återbruk av artiklar i nybyggnation och de med mindre erfarenhet av att jobba med cirkulär ekonomi använder därtill ofta återbruk synonymt med återvinning. IVL ser ett behov av att förtydliga användning av termen återbruk, antingen särskilja återbruk och bevarande eller utveckla termen återbruk så att det inte skapar otydlighet kring vad det är som behandlas.

I remissvaret kommer användningen av termen återbruk därför endast att vara synonymt med återanvändning av produkter och material i nybyggnation, ombyggnation och renovering.

Förslag 1 – Utveckling av information och vägledning

IVL ser Förslag 1 som en naturlig fortsättning på Boverkets föregående uppdrag och en fortsatt viktig roll för Boverket att ta.

Dock saknar vi ett tydligare fokus på ekonomiska incitament och ekonomiska risker kopplade till fortsatt beroende av utsläppsintensiva och resurskrävande verksamhetsmodeller. Den ekonomiska drivkraften är fortfarande den mest centrala för

branschens aktörer och det är genom utveckling av den rådande ekonomiska modell som omställningen kan ta fart på riktigt. Aktörer i branschen behöver förstå:

- hur affärsmodellen kring återbruk ser ut, hur affärsmodellen kring bevarande och renovering av befintliga fastigheter ser ut och hur affärsmodellen kring transformation av befintligt bestånd till ny användning ser ut.
- vilken ekonomisk risk det innebär för företagen att behålla sin linjära affärsmodell i en tid då utsläpp och naturresurser leder till ökad kostnad.
- vilka kompetenser och nya affärsområden det finns behov av för att ställa om och som möjliggör viktiga nya inriktningar för branschens aktörer (till exempel hantverks- och materialkompetens, produktutveckling av spill- och återbruksmaterial, produktutveckling av nedbrytbara material).

Boverket lyfter att återbruk inte sällan leder till ökade kostnader. Vi saknar resonemang kring detta och att Boverket lyfter att bevarande, underhåll och förvaltning inte innebär lika omfattande förändring av process. Återbruk i nybyggnation är fortfarande relativt oetablerat som process och försvåras av utvecklade strukturer kring bland annat lagerhållning, logistik, garantier och kravställning. Däremot är bevarande, underhåll, förvaltning och renovering av befintligt byggnadsbestånd processer som är väl etablerade i bygg- och fastighetssektorn. Arbete med god förvaltning, underhåll och förädling innebär ofta mycket mindre komplicerade processer, lägre affärsrisk och samtidigt större klimat- och resursbesparing. Detta bör förtydligas för branschen för att öka incitament för att arbeta högre upp i resurshierarkin och för att möjliggöra för parallellt arbete med de olika förhållningssätten.

Förslag 1a – Uppdrag att ta fram mer information och vägledning för omställningen i sektorn

IVL ser Boverkets föregående uppdrag om cirkulär ekonomi och en fortsättning av den som mycket viktig. Vi står bakom behovet av de fyra listade punkter om målgruppsanpassningar, ökad information om EU-initiativ, förtydligande kring plan- och lovprocesserna samt samverkan mellan olika myndigheter. Vi ser att förtydligande kring vad som är tillåtet i relation till gällande lagar och krav är en nyckelfaktor för att aktörer ska våga omställningsarbetet i högre utsträckning. Utvecklingen av uppdraget bör speglas i en utökad samverkan med relevanta universitet, tekniska högskolor och forskningsinstitut.

Förslag 1b – Uppdrag att samordna arbetet med att ta fram mål och nationell strategi för omställningen i sektorn

IVL ser det som absolut centralt för att kunna accelerera omställningsarbetet för branschen, efterlängtad och nödvändigt. Med anledning av att omställningen till cirkulär ekonomi går för långsamt, anser IVL att invänta eventuella EU-mål innan nationella mål och strategier sätts har ytterligare en fördröjande effekt. Tydlig och mätbar målsättning är en stark accelerator för branschen och bör inte väntas med. Därtill ser vi att en nationell målsättning och strategi skulle få störst inverkan om Boverket stod som avsändare.

Arbetet med framtagning av strategin bör dock göras i tät samverkan med delegationen och andra centrala aktörer från näringslivet och akademien.

Förslag 1c – Uppdrag om nya verktyg och metoder för att belysa nyttor och mervärden med åtgärder för cirkularitet

IVL vill betona att behovet i branschen av att förstå hur cirkularitet, klimatutsläpp och ökad biologisk mångfald hänger ihop, är stort. Dock anser vi att det ekonomiska fokuset måste lyftas fram i relation till andra värden för att skapa sig en bättre övergripande systemförståelse och hur faktorerna relaterar till varandra. IVL vill också lyfta att det redan pågår mycket arbete kring verktyg- och metodutveckling i branschen. Uppdraget bör ske med utgångspunkt i det som redan gjorts och i samverkan med aktörer i branschen.

Förslag 2 – Utveckling av klimatdeklarationer

IVL stödjer Boverkets förslag och anser att de föreslagna referensvärdena för ombyggnation och renovering bör användas inte bara som vägledning för branschen, utan också som ett styrande krav.

Det är viktigt att Boverket samtidigt tydliggör den målkonflikt som ofta uppstår mellan energirenoveringar och cirkulär ekonomi. I praktiken leder energirenoveringar ofta till att fullt fungerande material och byggnadsdelar kasseras, vilket motverkar resurshushållning och klimatmål. Det bör därför belysas hur energiförbättrande åtgärder kan genomföras utan att i onödan byta ut fungerande komponenter, till exempel genom att addera ett extra glas i befintliga fönster istället för att ersätta dem helt. Här ser IVL ett tydligt behov av vägledning från Boverket, så att krav inom ett område inte underminerar hållbarhetsmål inom ett annat.

Samtidigt vill vi lyfta följande kompletterande synpunkter:

- Referensvärden är ett viktigt första steg, men inte tillräckligt. På grund av den stora variationen i klimatpåverkan mellan olika ombyggnadsprojekt bör referensvärden kombineras med tydliga avvägningsprinciper, särskilt vid konflikter mellan klimat-, energi- och resursmål.
- Ett tillräckligt brett spann av lösningsalternativ behöver finnas. Referensvärdena bör kunna tillämpas på allt från mindre åtgärder till omfattande renoveringar och ombyggnationer, så att mer resurseffektiva lösningar inte utesluts.
- Klimatdeklarationen bör utvidgas till renoverings- och ombyggnationsprojekt (se även IVL:s Remiss av Boverkets förslag till införande av gränsvärden för klimatdeklarationer av byggnader).
- Gränsvärden bör införas i närtid. Näringslivet är redo, och en mer ambitiös styrning kan driva på utvecklingen i önskad riktning (se även IVL:s Remiss av Boverkets förslag till införande av gränsvärden för klimatdeklarationer av byggnader).

Förslag 3 - Digitaliseringsförslag

IVL stödjer Boverkets förslag och delar bedömningen att avsaknad av lättillgänglig och tillförlitlig byggnadsinformation har en bromsande effekt på omställningstakten. Samtidigt ser vi behov av att förslaget utvecklas samt att det mer aktivt bevarande och renovering av befintligt bestånd i första hand, för att inte oavsiktligt uppmuntra nybyggnation av återbrukat material över underhåll, förvaltning och transformation av befintligt bestånd.

För att digitaliseringen ska bidra till ökad cirkularitet är det centralt att information om vilka byggnader eller lokaler som står tomma eller är underutnyttjade. Denna typ av information är avgörande för att optimera användningen av det befintliga beståndet. Idag finns inga öppna och pålitliga datakällor för detta ändamål.

Det är också viktigt att digitaliseringen aktivt motverkar rivningsincitament. Identifiering av eftertraktade materialvolymerna får inte riskera öka rivningsvolymerna och återbruk får inte användas som argument för att riva i övrigt fullt användbara byggnader. Digitala verktyg och databaser bör därför utformas så att de stödjer bevarande i första hand och att åtgärder för att motverka oönskade rivningsdrivande effekter inkluderas redan från början.

Förslag 4 – Resurshushållningsplan

IVL stödjer Boverkets förslag om att upprätta krav på resurshushållningsplan som konsekvens av att förändringarna i kontrollplan gällande återanvändning och resurshantering inte slagit igenom och ser det också som centralt att tydliggöra att planen även gäller för nybyggnation och ombyggnation. IVL anser inte att alternativet om en renodling av befintlig kontrollplan skulle vara tillräckligt effektivt ur cirkulär synpunkt.

Övriga synpunkter

3. Hur ett cirkulärt byggande kan främjas

Hyresmarknadens parter

IVL ser, liksom Boverket, stort behov av att arbeta med nationella riktlinjer för vad som anses som standardhöjande åtgärder och anser att *kvalitet* (av material och produkter) borde ingå som bedömningsparameter i Bruksvärdesprincipen. Idag läggs mycket stort fokus på *modernitetsgrad* vid hyresförhandlingar. Detta innebär att man ges incitament att byta ut befintliga kvalitetsprodukter och material för produkter och material som har ett modernare utseende. IVL ser att en omvärdering av modernitetsformuleringen är aktuell så att den inte likställs med "trendig" eller ger incitament till att använda produkter och material av låg kvalitet, vilket ökar avfall och minskar livslängden på fastigheterna.

4. Kan PBL vara ett verktyg för cirkularitet?

Krav på att återbruka byggprodukter och material

IVL håller med Boverket om att det är komplicerat och snårigt att införa krav i bygglov på andel återbruk i nybyggnation och ser hellre krav på uppnådda miljöeffekter, så som till exempel låga klimatvärden och värnande av biologisk mångfald. Detta skulle ge en flexibel kravställning.

Utökad möjlighet att avslå en ansökan om rivningslov

IVL delar Boverkets övergripande bedömning om att det kan vara olämpligt att neka rivningslov utifrån ett hållbarhetskriterium. Fokus bör istället ligga på vad som är möjligt att undersöka och kravställa i prövningen.

Skäl som tekniskt slut, fuktskador eller bristande funktion kan många gånger vara legitima, men rivning sker ofta också på grund av okunskap och bristande förmåga att se alternativ användning eller en omvandling av byggnaden. Därför bör beslut om rivningslov vila på en grundlig analys av eventuella kulturhistoriska skäl, men också byggnadens skick och möjliga ombyggnadslösningar.

När planändring eller rivningsförbud inte är möjliga bör det finnas vägledning för byggnadsnämnder i hur en avvägning kan göras mellan allmänna och enskilda intressen. Till exempel bör en egenhändig utredning eller analys av den som söker rivningslov inte vara tillräcklig grund. Kommunen bör kunna ställa krav på att en omställnings- eller omvandlingsutredning genomförs av sakkunniga inom arkitektur, konstruktion och byggekonomi för att få ett mer heltäckande beslutsunderlag.

Boverkets föreskrifter

IVL ser också att det är otroligt viktigt för Boverket att tydliggöra för kommuner hur kraven vid ombyggnation och flyttning av byggnad skiljer sig från nybyggnation för att skapa en samsyn i hanteringen av kraven nationellt för att inte hindra cirkulära projekt. Aktörer bör också upplysas om hur kraven vid ombyggnad och flytt skiljer sig för att felaktig information inte ska fortsätta spridas och hindra initiativ av cirkulära projekt.

5. Kritiska byggmaterial

Boverket lyfter de många faktorer som påverkar råmaterialtillgången, vilket är en viktig analys. IVL vill se att Boverket lyfter ännu tydligare att ett minskat råvaruberoende också stärker bygg- och fastighetsbranschens motståndskraft mot dessa osäkerhetsfaktorer. Bevarande och optimering av befintligt byggnadsbestånd, användning av återbrukade material och produkter samt systematiskt återtag och högkvalitativ materialåtervinning är avgörande för att minska sårbarheten och säkerställa att resurser prioriteras till samhällsviktiga funktioner.

Tillgången på vissa byggmaterial

Boverket skriver i rapporten att det är osannolikt att Sverige skulle stå utan tillgång till trä som råvara, men IVL vill påpeka att tillgång till trä också relaterar till hur tillgången påverkas av:

- klimatförändringarna (mängden av skog och kvaliteten på skogen är starkt relaterat till hur den påverkas storm, insektsangrepp och skogsbrand etc.)
- hur mycket av den tillgängliga skogen som ska skyddas och återställas enligt Naturrestaureringslagen för att värna biologiska mångfalden och ekosystem

Boverket lyfter själva andra aspekter som påverkar tillgången av trä, till exempel ökad efterfrågan av biobaserade material inom flera industrier och hur mycket av skogen som måste bevaras på grund av att den utgör en viktig kolsänka. IVL vill understryka att vi ser det som sannolikt att ovanstående parametrar kommer att påverka tillgången på trä för bygg- och fastighetsbranschen trots inhemsk och förnybar.

Göteborg, den 14 maj 2025

IVL Svenska Miljöinstitutet AB

Vår kontaktperson är Anna-Maria Blixt