

Regeringen, Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
kopia
li.bb@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande om Boverkets rapport Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn (2024:25)

Er beteckning: LI2024/02351

Inledning

Genomförandet av Cirkulär ekonomi kan bidra till att uppfylla miljömålet "God bebyggd miljö". Länsstyrelsen har bjudit in organisationen Bruka Halland att yttra sig över rapporten. Se Bruka Hallands synpunkter samt upplysningar från ett projekt i Varbergs kommun i Bilaga 1.

Sammanfattning

Länsstyrelsen ställer sig generellt positiv till rapporten och till de av Boverket föreslagna åtgärderna. Länsstyrelsen efterfrågar i större utsträckning hur cirkulär ekonomi ska komma tillstånd praktiskt, inte minst för mindre aktörer. Detta kan främst göras genom finansiella styrmedel, ändrad skattelagstiftning, ändring av regler för ROT-avdrag, ökat producentansvar och att matchnings-tjänster utvecklas. När detta kommit på plats, bör det finnas en tydlig målsättning att bygg- och fastighetssektorn genomför Cirkulär ekonomi till en stor andel inom till exempel 10 år.

2. Förslag för en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor

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

Sid 36: "Eftersom ökat återbruk för närvarande inte alltid går att räkna hem ekonomiskt behövs sådana verktyg och metoder för beskrivning av andra typer av värden som gagnas med ökad cirkularitet inom

sektorn. Till exempel minskade utsläpp av växthusgaser, minskat råvaruuttag och minskad energi- och vattenförbrukning.”

Kommentar: För att återbruk lättare ska bli ett alternativ till att köpa nytt, bör kvalitetskriterier tas fram för främst fuktsäkerhet, hållfasthet och brandskydd. Tekniska egenskapskraven behöver nå upp till gällande krav med anpassning till kulturmiljövärden. Renovering av ytskikt är också en viktig aspekt.

Även kulturvärden och sociala aspekter som människors igenkänning och minnen kopplade till bebyggelsen behöver vägas in och beaktas.

Kommentar: En lämpligt utförd renovering- restaurering med återanvända byggdelar bevarar kulturvärden och förlänger livstiden på byggdelar, och hela byggnaden som sådan.

För att ändå skapa incitament för enskilda företag att medverka i omställningen behövs verktyg och metoder för att belysa nyttor och mervärden med åtgärder för cirkularitet.

Kommentar: För att enskilda företag kan få direkta nyttor, är goda matchningstjänster en förutsättning. RISE* påpekar ”att för det bästa i branschen är att helt enkelt starta i liten skala”. (*Research Institutes of Sweden)

Förslag 2 – Utveckling av klimatdeklarationer

Sid 37–38: Boverket föreslår ”framtagande av nationella referensvärden eller jämförelsevärden för byggnaders klimatpåverkan vid ombyggnad”

Kommentar: Klimatdeklarationer bör även omfatta ombyggnad beroende vad för typ av ombyggnad det är, eller vid större tillbyggnader.

Sid 38: Boverket ska ”Ta fram och föreslå en metodik för hur referensvärden vid ombyggnad kan beräknas och fastställas. ”

Kommentar: Det är viktigt att referensvärden omfattar småhus, eftersom en stor del av bostadsbeståndet består av småhus av olika åldrar och stilar.

Förslag 3 – Digitaliseringsförslag

Sid 38: ”Digitalisering kan stödja denna omställning exempelvis genom att underlätta delning av information om byggnader, byggprodukter, byggmaterial samt bygg- och rivningsavfall. Denna information kallas fortsättningsvis för ”byggnadsinformation”.

Kommentar: Detta åtgärdsförslag är omfattande med många detaljerade förslag rörande digitalisering, vilka delvis är svåra att bedöma. Standarder och riktlinjer från branscher bör vara allmänt tillgängliga. Etablering av tjänster i fas C behöver genomföras utan dröjsmål, det är först då som omställningen till en cirkulär

ekonomi i bygg- och fastighetsbranschen kommer ske i praktiken.
Se vidare under matchningstjänster, sid 108

Förslag 4 – Resurshushållningsplan

Sid 42

Kommentar: Att kontrollplan för rivning ersätts med Resurshushållningsplanen är positivt men det bör vara tydligt angivet vart byggdelar lämnas. Detta ställer krav på dokumentation eller att återbrukshandlare med begagnade byggvaror har märkt ut i förväg vilka delar som denne tar hand om.

3. Hur ett cirkulärt byggande kan främjas

Främja cirkularitet genom analys, planering och arbetssätt
Fyrstegsprincip för byggande och planering

Sid 53–54

2. Använd befintligt

Kommentar: Ett steg i att åstadkomma detta är att ge byggnader en mer generell utformning vad avser planlösning, rumshöjd, fönster och placering av entréer. Det kan röra sig om att förskolor enkelt kan ändras till bostäder, att kontor kan ändras till bostäder och omvänt. En grundläggande förutsättning är att hållbara material används. Se vidare under rubrik Ge byggnader en lång livslängd.

3. Anpassa befintligt

I tredje steget ingår att analysera och beskriva åtgärder som bidrar till att tillgodose behoven genom anpassningar, ändringar, renoveringar, kompletteringar, tillbyggnader, ombyggnad av befintliga byggnader och andra befintliga byggnadsverk.

Kommentar: Trots att målsättningen med cirkulär ekonomi inte är uttalat antikvarisk, så är det påfallande mycket i rapporten som kan underlätta för att kulturvärden bättre tas tillvara. I rapporten återkommer till exempel återanvändning (bevarande) av byggnader, löpande vård och underhållsåtgärder, och återbruk av byggnadsmaterial/byggnadsdelar som grundläggande principer för en cirkulär ekonomi. Se vidare Boverkets vägledning [Energirenovera eller byta fönster och dörrar](#).

Arkitektur och arbetssätt för att främja cirkularitet

Utformning och design för att underlätta framtida återbruk

Sid 54–55:

Kommentar till dessa rubriker: Innehållet är teknisk inriktad och bör även rikta fokus på att byggnader kan användas generellt för olika syften, åtminstone i högre utsträckning än idag. Detta påverkar

också principer för stadsplanering och kommunernas markanvisningar.

Tidlösa byggnader för föränderliga förutsättningar

Sid 57: Arkitektur, dimensionering av behov, samt utformning av byggnader, bygger på antaganden om planeringsmässiga förutsättningar. Dessa planeringsmässiga förutsättningar förändras dock ofta över tid. Byggnader kan göras "tidlösa" även när behoven och de planeringsmässiga förutsättningarna förändras över tid.

Kommentar: Detta rör miljömålet God bebyggd miljö och påverkar principer för stadsplanering och kommunernas markanvisningar. En socialt inriktad planering skapar mötesplatser och tilltalar boende och besökare. När dessa grundförutsättningar för långvarig användning är på plats, kommer bebyggelsen kunna stå kvar under lång tid framöver. Se även sid 66, om kommunens fysiska planering.

Ge byggnader lång livslängd

Sid 57–58:

Kommentar: Det viktigaste kriteriet för cirkulär ekonomi är att byggnader oavsett användning får en lång livslängd. Ett gott underhåll är en förutsättning för detta. Infästningsmetoder kan utvecklas bättre så att byggkomponenter kan demonteras snabbare utan att förstörande ingrepp uppstår. Det handlar också om att ytskikt, bruk och färger är anpassade för underlaget. Det är vanligt att ytskikt är för tät, vilket hindrar diffusion. Organiska färger på mineralbaserade underlag kan orsaka flagning eller alg- och mögelpåväxt. På RAÄ's hemsida finns [Materialguiden](#), en faktabas för dem som arbetar med byggnadsvård eller konventionell fastighetsförvaltning.

Utreda underhållsplaner för att stärka kulturvärden och långsiktig hållbarhet

Kommentar: Underhållsplaner behöver både ta hänsyn till kulturhistoriska-, tekniska och driftsekonomiska aspekter. Ofta tas inte tillräcklig hänsyn till den första aspekten. Det bör därför påminnas om att underhållsplaner behöver anpassas efter förbud mot förvanskning och varsamhetskravet i PBL, plan- och bygglag (2010:900). Drifts- och underhållsplaner kan då tjäna som underlag vid tillsyn av dåligt underhållna byggnader och byggnadsnämnden behöver inte alltid förelägga om underhållsutredning i dessa fall.

Ett utökat producentansvar kan främja cirkularitet

Sid 60–61

Kommentar: Ökat producentansvar bedöms främja cirkulär ekonomi genom att bevarande av byggnader och återbruk underlättas. Materialflöden som har störst miljöpåverkan behöver dessutom

begränsas. När byggmaterial förädlas vid återbruk på ett sådant sätt att de tekniska egenskapskraven förbättras och att ytskikt restaureras, ökas också livslängden.

Kompetens och utbildning

Sid 63:

Kommentar: Vid underhåll av äldre byggnader bör entreprenörer behärska traditionella tekniker, oftast inom byggföretag som specialiserat sig på antikvarisk byggnadsvård. Kompetens och metoder vid uppförande av nya byggnader bedöms också behöva anpassas så att ombyggnader i senare skeden får goda förutsättningar att bli varsamt utförda.

Som ett led att öka professionen inom området, bör Länsstyrelsens i Västerbotten förslag prövas om att en 2-årig nationell YH-utbildning startas upp där man får titeln Byggnadsvårdsingenjör.

Aktörer som kan främja omställningen

Materialtillverkare och leverantörer

Sid 64:

Kommentar: Typgodkännande eller motsvarande kan vara en fördel på vissa byggkomponenter där det är viktigt att tekniska egenskapskrav uppnås. På Boverkets hemsida finns nyttiga hänvisningar till [andras vägledningar](#) från kommuner, branschorganisationer och andra myndigheters regler om cirkularitet.

För att omställningen ska få genomslag bör metodiken vara praktiskt inriktad. Det kan räcka med fackmannamässig bedömning för kvalitetsmärkning och/eller en tydlig beskrivning med mått och bildmaterial beroende på vad det är för material eller komponenter som ska återbrukas. Jämför med den norska standarden Evaluering av returtre. Grundläggande krav framhålls av RISE* det gäller "att kunna säkerställa att materialet uppfyller de krav som ställs – kring allt från kemikalieinnehåll och brandsäkerhet till U-värden och hållfasthet."

Enligt Bruka Halland behöver det synliggöras hur ett ökat återbruk och ökad materialåtervinning kan minska risken för materialbrist på en alltmer oberäknelig internationell marknad, Se Bilaga 1.

Ekonomiska styrmedel kan främja cirkularitet

Sid 69-

Kommentar: Av avsnitt 1 framgår brister i hur cirkulär fungerar idag. Ett antal faktorer försvårar omställningen. Entreprenörer har ekonomiska fördelar genom att ersätta byggnadsdelar med nya. Till exempel byts röda tegeltak ut helt mot svarta betongpannor, även vid mindre skador på taket.

Rapporten "Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder"

(Boverket, 2021) pekar bland annat på problem med lönsamhet i mindre omvandlingsprojekt och en skattelagstiftning som fördyrar omvandling till bostäder. Länsstyrelsen är av uppfattningen att sänkt moms kan prövas på återbrukade material och byggnadsdelar, i enlighet med rapportens slutsatser. Se information om den Potentialstudie som Bruka Halland tagit fram i samarbete med IVL i Bruka Hallands yttrande, Bilaga 1.

ROT-avdraget försvagar incitamenten till återbruk

Sid 72: ROT-avdragets nuvarande utformning gör det fördelaktigt att välja nya material i stället för att reparera och underhålla befintliga byggnadsdelar vilket bidrar till de ökande avfallsmängderna av bygg- och rivningsavfall. Ett exempel är fönster som är i behov av renovering men som i övrigt är fullt funktionsdugliga. Fönsterrenoveringar görs enklast på verkstad, men sådant arbete är idag inte berättigat till ROT-avdrag.

Sid: 73: Incitamenten för att fastighetsägare ska välja att behålla befintliga byggnadsdelar försvagas, eftersom det är ekonomiskt fördelaktigt att välja det alternativ som är avdragsgillt. Det kan till exempel bero på ökade krav på energieffektivitet, som egentligen kunde lösts med förbättringsåtgärd av befintlig byggnadsdel.

Kommentar: Detta bör ingå i ROT-avdraget. Cirkularitet hade främjats om fler objekt, till exempel flerbostadshus med stora kulturvärden hade omfattats av ROT-avdraget. Det är viktigt att ROT anpassas till varsamhetskravet samtidigt som krav på energieffektivitet kan höjas. Alternativ till okänsligt utförda fönsterrenoveringar med så kallade insticksfönster bör undvikas på byggnader med kulturmiljövärden med andra bättre lämpade metoder.

Finansiella styrmedel och stöd kan främja cirkularitet

Sid 74: Vinnova finansiering är betydelsefull för att stötta framväxten av återbruksinitiativ och cirkulära affärsmodeller under pilot- och testfasen.

Kommentar: Förutom finansiellt stöd bedöms ändring av skatteregler och finansiella styrmedel vara avgörande för att större aktörer ska ägna sig affärsmässigt åt återbruk.

6. Digitaliseringsförslag

Förslag – Stödja öppna standarder och filformat (A2)

Sid 97: Förslaget handlar om hur myndigheter ska gynna och testa öppna standarder och filformat för byggnadsinformation.

Kommentar: Länsstyrelsen har i flera tidigare yttranden föreslagit, bland annat i remisser om Möjligheternas byggregler från Boverket

2023 och 2024, att standarder och branschregler bör bli tillgängliga och kostnadsfria för kommuner, byggföretag och enskilda.

Att ta fram digital byggnadsinformation eller att några statliga ska myndigheter ta fram digitala modeller, bedöms kräva byggnadsteknisk- och entreprenadkunskap. Om ett samlat grepp behöver tas för hur statliga byggnader förvaltas, bland annat ur ett säkerhetsperspektiv och behov av effektiv förvaltning, kan förslagsvis en separat expertmyndighet arbeta med dessa frågor i stället för att de sprids ut till olika myndigheter.

Förslag – Matchningstjänster för återbruk/avfall (C4)

Sid 108: Förslaget innebär att Boverket driver utvecklingsprojekt i samarbete med Naturvårdsverket, forskningsinstitut och aktörer i näringslivet som tillhandahåller matchningstjänster för återbruk och avfall.

Kommentar: Digitalisering kan med fördel kunna ske genom appar, där varor beskrivs tydligt är ett enkelt sätt att skapa en marknad för återbruk. Detta främjar kontakter mellan köpare och säljare och fungerar även för lokala säljare med mindre lagerhållning.

Det finns goda exempel där privata företag tagit fram appar för till exempel uthyrning av verktyg. Detta bör även kunna fungera vid återbruk av huskompletteringar. Se kommentarer under 2 Förslag för en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor och 3.

Digitaliseringsförslag.

Bakgrundsinformation

Bruka Halland är ett projekt inom återbruk och återvinning. Med finansiering från Region Halland och Europeiska regionala utvecklingsfonden, ERUF, drivs initiativet Bruka Halland verksamhet i samarbete med Svenska Miljöinstitutet, IVL, Energi och miljöcentrum Halland, EMC, Varbergs Kommun och Region Halland.

Se synpunkter från Bruka Halland och Region Halland samt upplysningar från ett projekt i Varbergs kommun, i Bilaga 1. Synpunkter och information står för ovanstående.

Beslutet har fattats av vikarierande länsråd Lovisa Ljungberg med bygglovsarkitekt Dag Rundegren som föredragande. I den slutliga handläggningen har också, länsarkitekt Cecilia Engström medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till Bruka Halland och Varbergs kommun

Bilaga 1

Synpunkter från Bruka Halland och Region Halland samt upplysningar om ett projekt i Varbergs kommun

Bruka Hallands synpunkter

Vi har fokuserat på det som är vår övergripande mission: att gå från ord till handling, och att möjliggöra storskalighet och affärsmässighet.

Bruka Halland ställer sig övergripande positiva till Boverkets rapport och förslag, och uppskattar särskilt de konkreta tipsen i avsnitt "Framja cirkularitet genom analys, planering och arbetssätt" (sid 53 och framåt).

Bruka Halland skulle dock vilja understryka och synliggöra några punkter som vi anser kan öka förändringstakten i omställningen. Samtliga punkter nedan handlar främst om hur Boverkets förslag 1: "Utveckling av information och vägledning" skulle kunna förbättras för att skapa mer förändringskraft. Punkterna har dock även viss bäring på förslag 4: Resurshushållningsplan då de alla kan ses som argument för varför denna förändring av PBL är av vikt och värde för en hållbar och robust utveckling av marknaden.

- Understryk de offentliga beställarnas viktiga roll i ett ökat bevarande och återbruk, särskilt i rådande lågkonjunktur. Bruka Hallands upplevelser är att marknadens aktörer kan och vill mer än de får möjlighet att visa i dagsläget. I detta arbete är till exempel Boverket tillsammans med Upphandlingsmyndigheten viktiga möjliggörare genom att samla in och tillgängliggöra goda exempel på nytänkande bygglov, detaljplaner, projektplanering, upphandlings- och utvärderingsunderlag etc.
- Synliggör att det i ett ökat bevarande/återbruk av byggnader finns en kombination av ekonomisk och miljömässig hållbarhet som än så länge inte finns inom större delen av marknaden för återbruk av byggmaterial. Den Potentialstudie som Bruka Halland tagit fram i samarbete med Svenska Miljöinstitutet, IVL, visar att bevarande av byggnaders stomme kan man minska klimatpåverkan med 60 procent och avfallsmängderna med nästan 80 procent jämfört med om man river och bygger nytt. Återbrukar man dessutom byggmaterialet av det som demonteras så blir miljövinsterna ännu större. Detta samtidigt som byggkostnader och byggtid kan minskas och hyresintäkter tidigareläggas.
- Synliggör hur ett ökat återbruk och ökad materialåtervinning kan minska risken för materialbrist på en alltmer oberäknelig

internationell marknad. Som exempel kan planglas användas: Detta är en av de största fraktionerna som går till deponi idag trots att 80% av glaset beräknas vara återvinningsbart. Av det som återvinns går även en stor del till glasull i stället för att bli till nytt glas, trots att tekniken finns. Då det finns en förväntad råvarubrist i en relativt nära framtid är såväl processutveckling, informationskampanjer och olika former av stöd och subventioner för att öka återvinningen viktigt för en stabil framtida materialförsörjning.

Bruka Halland vill även slutligen understryka att den tidigare nämnda Potentialstudien med fördel kan användas som kunskapsunderlag i arbetet med Boverkets förslag 2: Utveckling av klimatdeklaration. Bruka Halland bistår även gärna i Boverkets fortsatta arbetsprocesser med samtliga förslag om sådana önskemål finns.

Ett fördjupande resonemang från Region Halland, från ett regionalt utvecklingsperspektiv

Digitaliseringen inom byggsektorn bör ha som främsta syfte att stödja marknaden snarare än att styra den. Boverket föreslår en gemensam datamiljö för resurshushållning och en nationell plattform för byggmaterial, vilket kan vara värdefullt. Samtidigt finns en risk att en centraliserad statlig styrning hämmar innovation och konkurrens. Staten bör snarare skapa förutsättningar för digital utveckling än att detaljstyra dess genomförande. Digitala system behöver stödja befintliga privata initiativ i stället för att konkurrera med dem, och öppna standarder samt dataformat bör säkerställas för att marknadens aktörer ska kunna samverka fritt. Små och medelstora företag måste ges möjlighet att delta på lika villkor. Dessa aspekter behöver tydligare inkluderas i Förslag 3 om digitalisering för att säkerställa att statliga plattformar inte blir en flaskhals för innovation.

En annan central fråga som rapporten endast berör översiktligt är försäkringar och finansiering, vilka är avgörande för att skala upp återbruk inom byggsektorn. Ett av de största hindren för utvecklingen är osäkerheten kring hur återbrukade material kan försäkras och finansieras. Boverket bör därför ta initiativ till en vägledning för hur försäkringsbolag kan anpassa sina modeller för återbrukade material, hur banker kan skapa gröna lån och investeringsmodeller samt vilka legala hinder som behöver undanröjas för att minska riskerna i branschen. Detta bör inkluderas i Förslag 1 om utveckling av information och vägledning, där näringslivet får stöd att utveckla egna lösningar.

Vidare saknas en tydlig strategi för regional samverkan i rapporten. Även om den lyfter vikten av samarbete mellan olika aktörer, ges inga konkreta förslag på hur regionala strategier ska utformas. Erfarenheter från Bruka Halland visar att långsiktig samverkan mellan kommuner, företag och akademi kan bidra till en stabil återbruksmarknad. För att göra rapporten mer handlingsinriktad bör regionala utvecklingscentra för återbruk etableras, där näringslivet och offentlig sektor kan samverka. Dessutom behöver nationella initiativ anpassas efter regionala förutsättningar för att skapa en fungerande marknad. Dessa perspektiv bör förstärkas inom Förslag 4 om resurshushållningsplan.

Utöver digitalisering behöver rapporten i högre grad inkludera lärdomar och initiativ från det bredare nordiska samarbetet. Norden har redan etablerade program och samarbetsprojekt inom hållbart byggande, exempelvis genom Nordic Innovation och deras program för hållbart byggande och cirkulär ekonomi. I stället för att enbart fokusera på svenska lösningar bör Boverket i större utsträckning dra nytta av erfarenheter från andra nordiska länder, där både politiska och marknadsdrivna initiativ har testats med framgång. Genom att integrera dessa initiativ i Sveriges strategi kan utvecklingen påskyndas och stärka Sveriges position inom hållbart byggande. Detta bör genomsyra både digitaliseringsförslag och resurshushållningsplaner för att säkerställa att Sverige inte isolerar sig, utan i stället samverkar för att skapa en mer konkurrenskraftig och innovativ byggsektor.

Processledare Emelie Widarsson och strateg Lisa Nerdhal Bredal, Region Halland samt Kajsa Urge EMC Halland.

Upplysningar om ett demonstrationsprojekt vilket Varbergs kommun bedriver inom ramen för Bruka Halland

Varbergs kommun genomför ett demonstrationsprojekt som undersöker processen för återbruk och återvinning av material vid rivningen av Håstensskolan. Syftet är att öka kunskapen om hur återbruksprocesser kan förbättras och att skapa ett lärande kring hur samarbete mellan kommunens förvaltningar, bolag och byggaktörer kan effektiviseras. Projektet fokuserar på att identifiera material med hög återbrukspotential, särskilt de som ger störst koldioxidbesparing per investerad krona, samt att dokumentera både utmaningar och möjligheter i processen.

Ett centralt mål är att beräkna och redovisa klimatpåverkan genom att mäta mängden sparade CO₂-ekvivalenter för olika produktkategorier och att analysera ekonomiska effekter av återbruk för kommunen. Projektet ska även utvärdera

kostnad/besparing per kg CO₂e och identifiera material där återbruk är mest ekonomiskt fördelaktigt. Genom att dokumentera kostnader och besparingar per återbrukad produktkategori vill kommunen fatta mer medvetna beslut om vilka material som ska återbrukas i framtiden.

En annan viktig del är att öka mängden återbrukat material i kommunala byggprojekt och att stärka marknaden för återbruk, både internt och externt. Detta sker genom att kartlägga attraktiva återbruksmarknader och främja dialog för att skapa bättre förutsättningar för återbruk i framtida projekt. Lärdomarna från projektet kommer att sammanställas för att utgöra en grund för förbättrad kravställning och processer i kommande byggprojekt, med målet att minska klimatpåverkan och reducera kostnader för kommunens verksamheter.

Utvecklingsstrateg Johanna Thomsen, Varbergs kommun,