



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

(dnr L2024/02351)

Länsstyrelsen i Jönköpings län yttrar sig över Boverkets rapport Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn (2024:25).

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen Jönköpings län ser positivt på att regeringen har gett Boverket i uppdrag att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn.

Länsstyrelsen tillstyrker Boverkets föreslagna åtgärder som till viss del kan bidra till ökat återbruk av byggdelar och material. Bygg- och fastighetssektorn står för en stor andel av Sveriges växthusgasutsläpp. Sektorn står inför stora utmaningar för att nå nationella- och EU mål för minskade utsläpp. Länsstyrelsen anser att åtgärder, styrmedel och ökade informationsinsatser för ökad kunskap om att minska utsläppen från bygg- och fastighetssektorn snarast bör införas för att påskynda omställningen. Därför anser Länsstyrelsen att materialet bör kompletteras med en tidplan för genomförandet.

Samhällsplanerings- och samhällsbyggnadsprocesser är ofta långa processer som kan pågå under flera år. Därför krävs ett omfattande arbete för genomförande av föreslagna åtgärder. Särskilt viktigt att ha i beaktan för införande av referensvärden.

Rapportens resonemang som berör utmaningarna för en mer cirkulär ekonomi, aktörernas olika roller och möjligheterna till att främja en cirkulär utveckling är särskilt väl beskrivna i rapporten. Många viktiga områden lyfts och identifierar flera av de problemställningar som behöver bemötas för att nå en cirkulär ekonomi för bygg- och fastighetssektorn däremot ser Länsstyrelsen att rapporten skulle behöva lyfta nyttorna med nyttjandet av befintliga byggnader än mer. Att behålla befintliga byggnader, den

redan byggda miljön, är den största vinningen i att minska resursflöden och avfallsmängder inom sektorn och därmed också minska klimatpåverkan.

Länsstyrelsen lämnar synpunkter enligt nedan under de rubriker som synpunkterna berör.

Synpunkter på betänkandets förslag

2. Förslag på en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor

Förslag 1 – Utveckling av information och vägledning

1 a. Uppdrag att ta fram mer information och vägledning för omställning i sektorn

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget och vill poängtera vikten av omfattande informationsinsatser som samordnas med andra myndigheter, för en bred målgrupp. Då Boverket har samlad kompetens inom området och redan har en betydande roll i att vägleda och kommunicera sektorn är det lämpligt att ansvaret för uppdraget läggs på myndigheten. Det är även av stor vikt att Boverket agerar och kommunicerar i tidigt skede vid till exempel lagförändringar från EU som påverkar cirkularitet och återbruk inom sektorn.

Det är rimligt och angeläget att Boverkets informationsinsatser genomförs med hjälp av till exempel Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Länsstyrelserna har nära kontakt med kommunerna genom anordnande av nätverksträffar och vägledningsinsatser. Kommunernas samhällsplanerare och samhällsbyggare utgör en viktig målgrupp där det krävs god kännedom om cirkulärt byggande. Andra viktiga målgrupper för informationsinsatserna är aktörer som arkitekter, projektörer, beställare och förvaltare.

1 b Uppdrag att samordna arbetet med att ta fram mål och nationella strategier för omställningen i sektorn

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om införande av mål med en nationell strategi för omställningen i sektorn. För att uppnå efterfrågad effekt är det viktigt att processen inte blir för långdragen. Därav bör uppdraget även innefatta en färdplan med redovisning av tydliga del- och slutmål med önskat resultat utifrån

en tydlig tidplan. Målen bör i första hand fokusera på att bevara byggnader.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att ge Boverket i uppdrag att utveckla verktyg och metoder som kan belysa och synliggöra nyttor. Som Boverket beskriver så är det viktigt att alla aspekter vägs in så som kulturmiljövärden, vilka växthusgasutsläpp som ger mest utsläpp, sociala aspekter och minskad energi- och vattenanvändning. Länsstyrelsen anser att det behöver förtydligas vikten eller vilka användare som verktyget riktar sig till.

Förslag 2 – Utveckling av klimatdeklarationer

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om framtagande av nationella referensvärden eller jämförelsevärden för byggnaders klimatpåverkan vid ombyggnad. Det är angeläget att utvärdering och uppföljning görs löpande, liksom fortsatt analys om vad som omfattas.

Enligt förslaget är referensvärdena differentierade utifrån byggnadstyp och åtgärd. Det är viktigt att ha i beaktande för framtida regelverk och system att hela eller delar av en byggnad kan få nya användningsområden med tiden. Det behöver också vara tydligt hur tillämpningen ska ske för byggnader som byggs om vid parallell differentierad användning, vilket är vanligt förekommande. Flexibilitet i användningen av byggnader är angeläget som en del i det hållbara byggandet och att använda det som är uppfört.

Det är angeläget att även andra lokalbyggnader som industri- och logistikbyggnader i framtiden omfattas av krav på klimatdeklarationer och referensvärden. Länsstyrelsen saknar tydliga motiv till undantag av krav på klimatdeklarationer för dessa byggnadstyper.

Förslag 3 – Digitaliseringsförslag

Länsstyrelsen ställer sig försiktigt positiv till förslaget. Förslaget är omfattande och Länsstyrelsen ser flera risker med förslaget. Ett så omfattande förslag kommer att kosta i tid och pengar för både myndigheter, kommuner och branschen själva. I kapitel 6 beskrivs risker med digitaliseringsförslagen dessa skulle dock behöva göras mer omfattande. Länsstyrelsen föreslår att innan förslagen tas

vidare ta fram en bedömning över förslagens risker, kostnader samt vilka konsekvenser som uppstår.

Förslag 4 – Resurshushållningsplan

Länsstyrelsen tillstyrker Boverkets förslag om att 10 kap. 6 § i PBL om kontrollplan förtydligas och delas upp i två separata bestämmelser varav en ny del med resurshushållningsplan. En sådan uppdelning medför ett förtydligande med en större eftersträvan av återbruk och även återanvändning med en minskad mängd avfall som följd. Generellt bör i första hand byggnadsmaterial med god livslängd i behåll återanvändas.

3. Hur cirkulärt byggande kan främjas

Främja cirkularitet genom analys planering och arbetssätt

Länsstyrelsen anser att förslag på hur ett ökat producentansvar kan vara en väg framåt och föreslår att Boverket kan vara skarpare i sitt förslag.

Länsstyrelsen håller med om att fyrstegsprincipen är en bra metod där fokus på att nyttja befintliga byggnader i första hand bör lyftas upp mer.

Kompetens och utbildning

Länsstyrelsen instämmer i förslaget om genomförande av kunskapshöjande insatser, men ser inget behov av särskilt riktade utbildningar inom ämnesområdet, då det redan finns enskilda kurser som ingår i utbildningar på universitet och högskolor som exempel. Lämpligen kan flera utbildningar också kompletteras med kompetenshöjande kurser.

Länsstyrelsen anser att olika forum på nationell och regional nivå för nätverkande och samverkan inom olika yrkesroller fyller en viktig funktion för att höja kunskapen. Inom nätverken kan kunskap och erfarenhet utbytas, liksom att information också ges från olika gästföreläsare utifrån forskning och resultat.

Ge byggnader lång livslängd

En betydande del i en hållbar samhällsutveckling är att ta ett helhetsgrepp där fokus bör vara på att riva så lite som möjligt. Det vill säga att i första hand bevara befintliga strukturer och

planlösningar om det är möjligt och funktionellt. Det är en av de grundläggande principerna för att bidra till minskade resursflöden och avfallsmängder inom sektorn samt uppnå en god resurshushållning genom att då nyttja befintliga byggnader under en längre tid. Fokus på den cirkulära ekonomin kan också få en viktig betydelse för bevarande utifrån synen på kulturmiljövärden från olika tidsepoker.

I de fall nyproduktion behöver ske är faktorer som arkitektonisk kvalitet, som står sig över tid och tekniska lösningar, som ger möjligheter till flexibla planlösningar och användningsområden viktiga. Fasad och stommaterial behöver som exempel vara beständiga med en lång livslängd samt möjliga att reparera.

Aktörer som kan främja omställningen

Beskrivningen av aktörernas roller, ansvar och potential är intressant. Det är viktigt att samtliga aktörers roller tas om hand i processen. Samtliga parter behöver gemensamt titta på hur det går att optimera det som redan är byggt på bästa sätt. Bevarande av den redan bebyggda miljön behöver i en allt högre grad tas om hand i samhällsutvecklingen i stället för att rivas inför nybyggnation på platsen.

Kommunernas roller lyfts med rätta då de både som beställare, utförare och genom planmonopolet har en stark påverkan på hur cirkularitet kan främjas. Även roller för de aktörer som ingår i genomförande av enskilda projekt såsom arkitekter, ingenjörer, byggnadsantikvarier och projektörer skulle behöva stärkas så att den kompetens som finns till fullo kan bidra till en utveckling mot ett mer hållbart byggande. Beställarrollen är också betydelsefull som en del i att främja omställningen, utifrån efterfrågan och strävan mot en långsiktighet i avseende av material, teknik och underhåll.

4. Kan PBL vara ett verktyg för cirkularitet?

Detaljplanering och cirkulärt byggande

Länsstyrelsen instämmer i att detaljplaner med alltför detaljerade planbestämmelser bedöms kunna medföra begränsningar för cirkulärt byggande. Det kan till exempel gälla i de fall det upprättas omedvetna hinder i samband med upprättande av detaljplaner, som minskar möjligheterna till återbruk av tak- och fasadmateriäl utifrån speciella utformningskrav. Det kan också gälla vid reglering av

användningsområde och en byggnads tillåtna höjd i och med att val av stommaterial har inverkan på höjden. För att undvika sådana omedvetna hinder för cirkulärt byggande är det viktigt att kunskapen om cirkulärt byggande är god hos kommunernas samhällsplanerare och beslutsfattare.

Då det inte alltid är ekonomiskt försvarbart att ta fram nya detaljplaner eller att utföra ändringar kan det ur ett sådant perspektiv med cirkulärt byggande vara mer fördelaktigt med flexibla planer som ger ökade möjligheter.

Utökad möjlighet att avslå en ansökan om rivningslov

Länsstyrelsen anser att en främjande insats för att öka återbruket av fasad- och stommaterial kan vara införande av möjligheter till att ställa krav på återbruk i samband med rivningslov i stället för att materialet skickas i väg som avfall eller för återvinning. Det kan gälla till exempel äldre tak- och fasadtegel eller fönster och dörrar som ofta är fullt möjliga att återbruka. Det förbättrar då resurseffektiviteten och minskar bygg- och rivningsavfallet. Det innebär dock inte att det är ett skäl att neka rivningslov utifrån sådana grunder.

I möjligaste mån bör det redan byggda bevaras och nyttjas så långt som möjligt i stället för att rivas. Att minimera rivningarna borde vara det allra bästa ur ett cirkulärt perspektiv. Inte sällan rivs byggnader idag, med en god livslängd, efter en relativt kort brukstid.

6. Digitaliseringsförslag

Länsstyrelsen är positiv till att Boverkets förslag syftar till att förenkla och öppna upp delning av information om byggnader.

Fas A - Förslag i den förberedande fasen

Förslag – Klassifikationssystem för offentlig rätt (A1)

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till att en myndighetsgemensam samarbetsorganisation ska skapas för att åstadkomma och förvalta ett klassifikationssystem för offentlig rätt. Ett annat alternativ kan vara att gemensamt upphandla ett system som tillgängliggörs kostnadsfritt och tillgängligt för användarna.

Fas D – Förslag i den förbättrande fasen

Förslag Webbportal för indikatorer (D3)

Länsstyrelsen föreslår att i stället för att skapa en ny webbportal för uppföljning av indikatorer se över om befintliga webbplatser kan nyttjas, så som Kolada och SCB.

Övriga synpunkter

Kulturmiljöperspektivet är i många hänseenden synonymt med de ambitioner som beskrivs för en cirkulär bygg- och fastighetssektor. Om kulturmiljöanslaget anpassades för att hantera de delar av bebyggelsen som står inför stora behov men som också besitter kulturhistoriska värden skulle betydande synergier kunna vinnas.

Detta yttrande har beslutats av landshövding Brittis Benzler, efter föredragning av Annika Pers Gustafsson. I den slutliga handläggningen har även Carl-Magnus Pehrsson och Emma Willaredt deltagit.