



LI2024/02351 Malmö stad
Kommunstyrelsen

Datum

Yttrande

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2025-355

Till

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

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

LI2024/02351

Sammanfattning

Malmö stad ställer sig övergripande positiv till Boverkets förslag men ser gärna några ytterligare utredningar och konkreta förslag på olika delområden.

Utökade vägledningar, framförallt inom planerings- och lovprocesser, ser Malmö stad som ett viktigt verktyg för att kommuner ska kunna medverka till att främja cirkularitet inom bygg- och fastighetsbranschen.

Samordning mellan myndigheter och utökade samarbeten är andra viktiga faktorer för att minska risken för intressekonflikter mellan olika lagstiftningar och myndigheter.

Vidare anser Malmö stad att ekonomiska styrmedel bör utredas djupare. Ekonomi är ett av de största hindren för ökad cirkularitet inom sektorn. Det är i dagsläget svårt att få lönsamhet i cirkulära affärsmodeller, då de linjära modellerna inte betalar sina miljö- och klimatkostnader.

Malmö stad efterfrågar även fler konkreta insatser för att främja cirkularitet, såsom t.ex återbruksdepåer och plats för dessa. Flera konkreta insatser kan dessutom medverka till fler arbetstillfällen tack vare den ökade cirkularitet i branschen. Malmö stad menar att mervärdet av fler och nya typer av arbetstillfällen hade kunnat lyftas tydligare i rapporten.

Malmö stad vill även understryka vikten av att kombinera digitala lösningar med andra konkreta åtgärder för att nå framgång i att främja cirkularitet i bygg- och fastighetsbranschen.



Yttrande

Malmö stad är generellt positiv till Boverkets förslag nedan följer särskilda kommentarer och synpunkter.

Malmö stad ser positivt på att vägledningar föreslås tas fram (förslag 1a). Samverkan med andra relevanta myndigheter i det arbetet ser Malmö stad som en viktig del i detta. Det ses som särskilt positivt med vägledningar av vad som kan göras inom planerings- och lovprocesserna för att främja cirkularitet. En tydlig, utökad vägledning direkt till plan- och bygglövshandläggare vore ett hjälpsamt verktyg.

Vi ser ett tydligt behov av ökad samverkan mellan Boverket och Naturvårdsverket i arbetet med att främja cirkularitet inom bygg- och rivningsverksamhet. Samordnade vägledningar är välkomna, särskilt för att tydliggöra hur olika lagstiftningar – såsom plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken (MB) – kan tillämpas parallellt. Exempel på vilken typ av vägledningar som Boverket avser samt förtydligade målgruppen hade varit en intressant komplettering av rapporten (s. 33–34).

Utredningen lägger vidare stort fokus på incitamentsmodeller för att få näringslivet att ändra sig, snarare än lag- och regelförändringar. Detta ses som problematiskt, då LOU och PBL i vissa fall utgör försvårade omständigheter för en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn. Malmö stad efterfrågar att detta utreds vidare.

Gällande förslag 1b, där Boverket föreslår att få i uppdrag att ta fram mål och en nationell strategi för den cirkulära omställningen, ställer sig Malmö stad positiv. Samtidigt saknas tydlighet i vilken typ av mål som avses – är de riktade till kommuner, till branschaktörer, till myndigheter eller andra? För att sådana mål ska bli verkningsfulla krävs att de åtföljs av konkreta verktyg, styrmedel och incitament som gör det möjligt att omsätta dem i praktiken. Målsättningar bör inte stå för sig själva, utan utgöra en del av ett samlat styrsystem för att främja cirkulära flöden.

I förslag 1c förs ett visst resonemang kring behovet av metoder och verktyg för att främja cirkularitet inom bygg- och fastighetssektorn. Malmö stad menar att detta avsnitt bör förtydligas och utvidgas. Det vore önskvärt att det framgår vilka metoder och verktyg Boverket syftar på – exempelvis om det handlar om ekonomiska styrmedel, föreskrifter, digitala stöd, vägledningar eller andra insatser. Malmö stad efterfrågar särskilt att ekonomiska styrmedel inkluderas i förslag om metoder och verktyg. Ekonomin är ett av de största hindren för ökad cirkularitet inom sektorn. Det är i dagsläget svårt att få lönsamhet i cirkulära affärsmodeller, då de linjära modellerna inte betalar sina miljö- och klimatkostnader. Utredningen uppger att vissa nuvarande ekonomiska styrmedlen direkt kan motverka omställningen. Dessa är momsregler där återbrukade varor kan anses dubbelbeskattas, ROT-avdrag vilket utformats så att hantverksarbete behöver ske på fastigheten vilket försvårar vissa reparationsåtgärder,



utrangeringsavdrag som gynnar att hela, istället för delar av, byggnad rivs samt bostads- och fastighetsbeskattning vilken kan försvåra förändring av byggnaders användningsområde. Malmö stad efterfrågar förslag på hur dessa styrmedel kan ändras, så att de istället gynnar cirkularitet, samt att Boverket föreslår vilken eller vilka myndigheter som bör få detta i uppdrag. Malmö stad anser att Skatteverket vore en intressant myndighet att involvera i uppdraget.

De nyttor och mervärden som återbruk kan innebära bör i större utsträckning integreras i klimatberäkningsmodeller som finns tillgängliga på marknaden eller är under utveckling. Om Boverket utvidgade systemgränsen för klimatberäkning, t.ex. genom att ställa krav på klimatdeklaration på fastighetsnivå där anläggning också omfattas, skulle förutsättningar för cirkulära materialflöden i bygg- och anläggningssektorn stärkas. Genom att synliggöra den klimatomfattiga vinsten i kvantitativa termer kan återbruk bättre jämföras med konventionella alternativ.

För att skapa bättre förutsättningar för ett ökat återbruk ser Malmö stad ett behov av att fler konkreta insatser föreslås – inte minst vad gäller fysiska strukturer. Återbyggdepåer är ett exempel på en sådan. Tillgång till platser där material kan samlas, lagras och förmedlas är avgörande för att underlätta för aktörer att hitta och använda återbrukat material. En vidare utredning av producentansvar för byggmaterial ser staden också som ett möjligt verktyg för att nå fram till fler konkreta insatser som gör avtryck i bygg- och fastighetssektorn. Malmö stad vill även lyfta utökad tillsyn som ett viktigt verktyg. En ökad tillsyn av avfallshantering på byggarbetsplatser och byggnadskontor skulle kunna leda till bättre rutiner och främjande av återbruk. I samband med önskemålet om fler konkreta insatser anser Malmö stad även att rapporten saknar tydliga resonemang om de nya arbetstillfällen som ett ökat cirkulärt byggande kan leda till. För att cirkulariteten inom bygg- och fastighetsbranschen ska kunna öka kommer det att krävas både traditionella och nya professioner samt finnas möjlighet för arbetsmarknadssociala åtgärder. Detta kan ha positiv effekt på arbetsmarknaden.

Malmö stad delar uppfattningen om att det är viktigt att effektivisera arbetet med att etablera en värdekedja för cirkulära materialflöden. Malmö stad ser positivt på Boverkets förslag till implementering av klassificeringssystem. Det digitala flödet är en nyckel till framgång för cirkulära materialflöden i bygg- och anläggningssektorn.

Det är också positivt att Boverket lyfter digitala informationsflöden för att stärka miljö- och hälsoskyddstillsynen, särskilt sådana som underlättar informationsdelning mellan tillsyn enligt PBL och MB. Det är bra att resurshushållningsplaner föreslås hållas digitalt, och att tillsynsmyndigheter ska kunna ta del av dessa. En tydligare hänvisning från kapitel 2, samt en mer konkret beskrivning av vad förslagen innebär, efterfrågas.



Förslagen B2 och C1–C3 har relevans för tillsynen enligt miljöbalken. Det är viktigt att Naturvårdsverket involveras i det fortsatta arbetet. Tidsperspektiv bör också tydliggöras, och det kan finnas anledning att påbörja exempelvis förslag D1 tidigare. Behovet av återbyggdepåer bör även kopplas till digitala lösningar som underlättar spårbarhet och tillgång till återbrukat material. Malmö stad ser dock samtidigt att det är viktigt att utredningen inte ger allt för stor tyngd åt digitaliseringsförslagen. Dessa underlättar främst i samband med rivning av byggnader och inte i bevarandet av dem.

Malmö stad är positiv till att 10 kap. 6 § PBL, som rör kontrollplanen, föreslås delas upp i två separata bestämmelser. Det skapar tydligare ansvarsfördelning och kan underlätta tillämpningen i praktiken. Det bör förtydligas att de två bestämmelserna ska ha samma status, så att bägge måste hanteras och att de inte får motverka varandra. Samtidigt efterfrågar Malmö stad även en beskrivning av vilket stöd kommunerna kommer att behöva och kunna få i uppföljning av dessa planer, speciellt när det gäller rivningslov.

Om Boverket vidhåller att byggnadsnämnden inte har befogenhet att agera med stöd av miljöbalken, är det desto viktigare att byggnadsnämnden involveras i arbetet med resurshushållningsplanerna. Både den lokala byggnadsnämnden och Naturvårdsverket bör ges inflytande över vad en sådan plan ska innehålla, för att möjliggöra effektiv tillsyn enligt miljöbalken. Det är också centralt att innehållet i resurshushållningsplanen tydligt definieras i PBL.

På sidan 45 i rapporten skriver Boverket: "Boverket anser dock inte att byggnadsnämnden ska kunna vägra att lämna slutbesked om inte byggherren visat att resurshushållningsplanen följts." Samtidigt framgår tidigare i rapporten att en resurshushållningsplan krävs för att startbesked ska kunna ges. Det är otydligt om Boverket anser att Malmö stad får vägra startbesked vid brister i planen. Om så är fallet bör det motiveras varför motsvarande inte skulle gälla vid beslut om slutbesked. Boverket behöver tydliggöra hur denna bedömning har gjorts.

Malmö stad önskar understryka att ett ökat ansvar för tillsyn kopplat till resurshushållning kommer att kräva utökade resurser för miljötillsynen. Av Boverkets formulering (s.48); "Uppföljningen av att resurshushållningsplanen följts bör i stället ske genom tillsyn som sker med stöd av miljöbalken. Resurshushållningsplanen behöver därför vara förenlig med miljöbalkens krav." är ett rimligt antagande att detta kommer innebära ytterligare tillsyn med stöd av miljöbalken.

Synpunkter på kapitel 4

Boverket ställer i rapporten frågan om det finns behov av ett uttalat stöd för cirkularitet i plan- och bygglagen (PBL), men väljer att inte gå vidare med att utreda



denna möjlighet. Den motivering som ges är att en sådan förändring skulle kräva ett omfattande utredningsarbete (s. 77–78). Malmö stad ser gärna att denna fråga analyseras djupare.

Enligt Malmö stads uppfattning bör möjligheten att införa ett tydligt stöd för cirkularitet i PBL inte uteslutas. Tvärtom skulle ett införande av begreppet kunna skapa större tydlighet för kommuner, byggherrar och andra aktörer i byggprocessen, och bidra till en mer effektiv integrering av cirkulära principer i prövning och tillsyn. Denna fråga skulle därför med fördel kunna lyftas i en fortsatt utredning på nationell nivå.

Malmö stad noterar att Boverket i rapporten bedömer det som olämpligt att införa möjligheter att neka rivningslov med hänvisning till hållbarhetsskäl. Som skäl anges bland annat osäkerhet kring kommuners ansvar för ersättning enligt egendomsskyddet. Malmö stad ställer sig frågande till detta resonemang. Om det råder osäkerhet kring kommunernas skyldighet att ersätta markägare vid nekande av rivningslov på hållbarhetsgrunder, bör åtgärder vidtas för att tydliggöra rättsläget – inte för att avstå från fortsatt utveckling. Det är viktigt att osäkerhet inte i sig utgör ett skäl att utesluta möjligheten att väga in cirkularitet och resurshushållning i beslut om rivningslov.

Boverket hänvisar även till gällande praxis, där rivningslov sällan nekas och där sådana beslut ofta överklagas. Malmö stad anser inte att detta är ett tillräckligt bärande argument mot en lagändring. Att en bedömning leder till överklaganden är en naturlig del av rättstillämpningen, inte ett skäl att avstå från viktiga miljö- eller hållbarhetsmål.

Enligt PBL 4 kap. 16 § kan kommunen idag neka rivningslov om byggnaden bör bevaras av historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga skäl. Detta kräver inte ett särskilt rivningsförbud i detaljplan. Som Boverket själv lyfter (s. 82), är miljömässiga värden redan ett skäl för att neka rivningslov. Malmö stad menar att cirkularitet och resurshushållning mycket väl kan rymmas inom detta begrepp. Det är därför otydligt varför Boverket anser att just hållbarhetsrelaterade skäl inte bör ligga till grund för nekande av rivningslov.

Malmö stad delar Boverkets uppfattning om att det i vissa fall finns goda skäl för rivning, exempelvis när byggnaden har nått sin tekniska livslängd eller innebär risk för människors hälsa eller miljön. I de fall där sådana skäl inte föreligger, bör det däremot finnas möjlighet att väga in hållbarhetsaspekter i prövningen.

Att det redan idag är möjligt att neka rivningslov av kulturhistoriska skäl visar att det går att göra avvägningar mot egendomsskyddet inom PBL:s ram. Boverkets resonemang kring varför detta inte skulle kunna gälla hållbarhetsskäl skulle kunna vara tydligare. Malmö stad menar att det vore önskvärt med ytterligare analys och motivering på denna punkt.



Specifika synpunkter med sidangivelser

Sid. 27, sista stycket: i detta sammanhang kan bevarande-/återbrukstrappan lyftas in (den nämns till exempel på sidan 14 och även som en avgränsning på sidan 20), det vill säga att möjligheten att bevara en befintlig byggnad alltid ska övervägas först. Då undviks sannolikt onödig rivning av funktionsduglig byggnad.

Sid. 38: under ”Motiv” bör även industrilokaler, lager och idrottsanläggningar inkluderas, alternativt bör det förklaras varför dessa inte är med. Det är ofta stora byggnader med potentiellt stor klimatpåverkan.

Sid. 26, med flera: Nyttjande av befintliga beståndet.

Det bör framgå att många byggnader har använt sig av material som idag bedöms miljö- och hälsofarliga eller har inhyst verksamheter som förorenat material. Rapporten bör adressera att det måste säkerställas att byggnader som planeras för annan användning än den ursprungliga inte innehåller miljö- och hälsofarliga ämnen/föroreningar. Det hanteras på sidan 62, men en hänvisning hit bör finnas där man skriver om befintliga beståndet. Malmö stad är likväl positiv till de resonemang som förs kring återbruk och återvinning men vill förtydliga att det också kommer med vissa utmaningar. De material och produkter som ska återbrukas och återvinnas måste vara fria från miljö- och hälsofarliga ämnen/föroreningar. Möjligen görs denna bedömning inom ramen för de tekniska egenskaperna, det kan förtydligas.

Sid. 53: Malmö stad ser det som positivt att fyrstegsmodellen lyfts som modell för att stärka arbetet med befintliga byggnader och byggnadsverk.

Sid 55: Malmö stad saknar ett avsnitt som kontrasterar paragrafen om industriellt byggande. Malmö stad ser ett värde av en rationell byggnadsprocess, men resurseffektivitet med hänsyn till cirkulära flöden handlar ofta om planering och genomförande där den industriella logiken utmanas. Planeringsprocessen för återbruk och återanvändning behöver utvecklas och där finns det effektiviseringspotential, men i huvudsak innebär arbetet med att se och utveckla värde, kvalitet och funktion i det befintliga om anpassningsförmåga, platsspecifika lösningar med fokus på bedömning, utvärdering, klassning, tillsyn och kontroll som en del av processen. Det är ett förändrat arbetssätt som skulle vara värdefullt att synliggöras i texten för att belysa problemställningen, men också för att tydliggöra hur arbetet kan systematiseras och utvecklas med rationella kostnadseffektiva metoder och arbetssätt.

Sid. 56: här anges fördelarna med industriell byggnation. Det kan ge möjligheter att minska spill och bygga på ett sätt som möjliggör återbruk när byggnaden omvandlas eller rivs i framtiden. Men industriell byggnation kräver större volymer av material vid ett och samma tillfälle, vilket i sin tur kan minska möjligheten att återbruka material



från äldre byggnader, det vill säga sådant material som finns i dagens byggnader. Det lär krävas en kombination av åtgärder så att inte allt fokus läggs på återbruk och återanvändning av material från de byggnader som byggs idag – det vill säga återbruk som sker kanske hundra år fram i tiden.

Sid. 57: Malmö stad önskar att ett konkret förslag om att utreda demonterbarhet vid tidsbegränsade bygglov framförs.

Sid. 57: Malmö stad ställer sig positiv till resonemanget tidlösa byggnader som Boverket för då att utforma detaljplaner som tillåter flexibla byggnader har många fördelar. Det måste dock tas i beaktande att en flexibel byggnad måste uppfylla de krav som ställs av den mest känsliga användningen. Om man planerar för bostäder, kontor och centrumsfunktion så måste till exempel bullerriktvärden för bostäder klaras och markföroreningar ska klara känslig markanvändning (KM). Malmö stad önskar ett förtydligande för hur förutsättningar för cirkulärt byggande kan tillskapas genom fysisk planering. Ett förtydligande av nyckelfaktor och verktyg i planeringsprocessen skulle vara värdefullt för att få en mer konkret bild av möjligheter att främja cirkulär planering.

Sid. 59–60, Byggaranti: texten beskriver en utmaning med byggaranti framför allt vid totalentreprenader men det saknas ett resonemang kring hur detta kan åtgärdas.

Sid. 60, Ökat producentansvar: det anges att kravställning kan förbättra situationen. Här föreslås ytterligare utredning, men det ligger inte i kapitlet med förslag.

Sid. 69: här nämns taxonomin som drivkraft. Går det att inkludera ett resonemang kring vad som kan hanteras inom taxonomin och vad som kräver ytterligare åtgärder?

Sid. 69 och framåt, ekonomiska styrmedel: Här är det mycket “kan” men konkreta förslag saknas.

Sid. 78–79: Boverket bör på sin hemsida beskriva de planbestämmelser som försvårar cirkulärt byggande, för att underlätta kunskapsinhämtning om detta. Gärna med en rekommendation om att de bör undvikas i största möjliga utsträckning. Det bör eventuellt tydligt finnas med bland förslagen om ökad information i kapitel 2.

Sid. 79, Punkt 3: här finns också andra hinder, bostäder kan kräva mer av både byggnaden och sin omgivning för att skydda boende från störningar (bullerdämpning, placering i förhållande till omgivningsbuller et cetera). Att göra om bostäder till annan användning är sannolikt lättare (fast sällan önskvärt i en ort eller stad med bostadsbrist).



Sid. 79: I sista stycket under "Planbestämmelser har ett syfte" kan det med fördel anges att en ambition om cirkulärt byggande kan användas i detaljplanens syftesformulering för att underlätta senare bedömningar.

Sid. 80, Boverkets bedömning: den andra punkten (om möjligheten att skjuta upp vissa ställningstaganden) är helt klart intressant i återbrukssyfte men måste tydliggöra vad syftet är, och vilka ställningstaganden som avses, så att möjligheten inte missbrukas. Förslaget om utredning bör finnas med bland rapportens förslag i kapitel 2 och inte bara under "Boverkets bedömning".

Sid. 80, sista meningen: om Boverket anser att en motsvarande metodik bör kunna användas för bygglov så vore det bra om ett förslag gavs att det ska utredas. Samma gäller på sidan 81 om att kunna skjuta upp vissa ställningstaganden. Samma gäller den informationsinsats som nämns på sidan 85-87 under Övervägande.

Sid. 93: de undersökningar och utredningar som föreslås i avsnittet "Behov av kunskap..." bör ingå bland förslagen i kapitel 2 eller framgå i en fördjupning av förslagen. Alternativt bör samtliga förslag till utredningar samlas i ett avsnitt.

Synpunkter på disposition och tydlighet

Det är ett antal förslag som läggs fram i rapporten (kapitel 2). Men sedan är det många fler förslag som beskrivs under andra kapitel än kapitel 2. Det är otydligt vilken status dessa andra förslag har och om Boverket avser att ta dem vidare. Samtliga skarpa förslag bör därför samlas i ett kapitel där det även tydligt bör framgå vem som föreslås ansvara för genomförandet.

Kapitel 2 innehåller förslagen. Kapitel 6 fördjupar förslag 3. Men det är svårt att förstå statusen på kapitel 3, 4 och 5, då de innehåller många bra förslag som ändå inte lyfts i kapitel 2. I läsanvisningen framgår att det finns förslag i 3-5, men det är en stor risk att de "glöms bort" då de inte lyfts fram under en rubrik som anger att de är förslag.

I kapitel 4 (från sidan 52 och framåt) redogör Boverket för hur ett mer cirkulärt byggande kan främjas, och flera åtgärder förs fram i anslutning till detta. Dock saknas tydliga förslag i vissa delar, trots att avsnitten i övrigt innehåller resonemang som motiverar åtgärder. Det framgår heller inte varför dessa förslag inte har samlats i kapitel 2, som rubriceras "Förslag för en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor".

Malmö stad ser ett behov av att strukturera rapportens förslag tydligare och att synliggöra vilka av de åtgärder som lyfts i övriga kapitel som faktiskt utgör formella förslag. I nuläget framstår det som oklart vilken status dessa har. Flera av dem svarar direkt på de frågor som Boverket fått i sitt uppdrag, men återfinns ändå inte i sammanställningen av förslag i kapitel 2. För ökad tydlighet och användbarhet vore det



önskvärt att Boverket samlar samtliga förslag i ett gemensamt avsnitt, alternativt klargör vilka delar som ska betraktas som faktiska förslag och vilka som endast är diskussionsunderlag eller exempel.

Boverket beskriver i bakgrunden vikten av att effektivt nyttja det befintliga byggnadsbeståndet. Det saknas ett fördjupande resonemangen kring bevarande och utveckling av det befintliga byggnadsbeståndet. Mycket av det lyfts i inledningen, där vikten av detta understryks, men ingen av de kommande förslagen adresserar sedan detta.

Ordförande

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Nicklas Löfström

Helena Nanne (M) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande.