

Yttrande

Datum 2025-05-06

Klassificering 1.5.2.

Dnr RAÄ-2025-821

Avdelning Kulturmiljöavdelningen

Enhet Enheten för
bebyggelseutveckling

Landsbyggs- och infrastrukturdepartamentet

li.remissvar@regeringskansliet.se

Riksantikvarieämbetets yttrande över Boverkets rapport *Cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn*

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet delar rapportens grundläggande slutsats att en förutsättning för att cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn kan utvecklas är att branschpraxis i högre grad utgår från det befintliga byggnadsbeståndet och dess kvaliteter och värden. Det är ett tankesätt som är grundläggande för kulturmiljöarbetet och för politiken för gestaltad livsmiljö.

Riksantikvarieämbete tillstyrker de förslag som presenteras men framhåller att det är önskvärt att Boverket och Riksantikvarieämbetet, och eventuellt andra myndigheter, tilldelas ett gemensamt följduppdrag. Ett sådant uppdrag ansluter till Boverkets förslag 1 b om samordning för att ta fram mål och nationell strategi för omställning inom sektorn och skulle kunna innebära att i samverkan ta fram strategier och ge förslag på åtgärder för att underlätta bevarande och återanvändning av befintliga bebyggelse. I uppdraget skulle kunna ingå att utreda vilka åtgärder som krävs för att åstadkomma en högre grad av bevarande av befintlig bebyggelse, exempelvis behövs mer kunskap om förutsättningar för och effekter av:

- Ekonomiska incitament, till exempel affärsmodeller som inkluderar icke-monetära värden som kulturvärden.
- Behov av förändringar av tillämpningen av regelverket som främjar den cirkulära ekonomin, till exempel gällande rivningslov.
- Analyser och spridning av befintliga metoder för att beräkna miljömässiga, ekonomiska, sociala och kulturhistoriska vinster av cirkulär ekonomi och vid behov ta fram nya metoder.

Riksantikvarieämbetet

Storgatan 41
114 55 Stockholm

Box 1114
621 22 Visby

Tel 08-5191 8000

E-post registrator@raa.se

Hemsida www.raa.se

Org.nr 202100-1090

Bankgiro 5052-3620

Bakgrund

Boverket tilldelades regeringsuppdraget att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn i början av 2022. Riksantikvarieämbetet konstaterar att de tre år som förflutit sedan uppdraget formulerades har inneburit en viss förflyttning inom bygg- och fastighetssektorn i synen på cirkulär ekonomi och återbruk. Uppdraget hade ett fokus på byggnadsmaterial och byggnadsdelar, även om det också inbegrep att analysera hur rivning av befintliga byggnader kan undvikas. Idag finns ett större fokus inom bygg- och fastighetssektorn på bevarande och omvandling av befintlig bebyggelse. Flera aktörer har på olika sätt uppmärksammat behovet av att implementera befintliga metoder och styrmedel samt utveckla nya styrmedel för att förstärka och snabba på denna utveckling. Exempel på detta är Boverkets rapporter *Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder* (2021) och *Omvandling av lokaler till bostäder* (2025) samt Formas utlysning "Hållbar, cirkulär och resurseffektiv miljö och ArkDes utlysning om praktiska forskning "Transformation – RE:purpose".¹

Riksantikvarieämbetets synpunkter på för myndigheten relevanta delar av rapporten

Kulturmiljöperspektivet har potential att spela en viktig roll för att lyckas med omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn. Det är positivt att rapporten för många resonemang, framför slutsatser och föreslår åtgärder som tangerar detta perspektiv.

Kapitel 1. Hur cirkulär ekonomi i byggsektorn fungerar idag

Återanvändning och återbruk av *hela* byggnader ses i rapporten som en av de viktigaste åtgärderna för att lyckas med övergången till en cirkulär ekonomi i byggsektorn, det vill säga de första stegen i EU:s avfallstrappa: *Förebygga* och *Återbruka*. Denna trappa kan utvecklas och kompletteras med sociala, estetiska och kulturhistoriska perspektiv i linje med politiken för gestaltad livsmiljö. Riksantikvarieämbetet har tagit fram ett förslag till och kan bidra i att utveckla en sådan trappa. Den cirkulära omställningen av byggsektorn kräver nya arbetssätt och att byggmaterial med längre livslängd prioriteras. Riksantikvarieämbetet stödjer slutsatsen att ett bättre underhållsarbete och kunskap om hur man underhåller traditionella material som puts, tegel, plåt och trä, är viktiga

¹ [Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder](#) (2021) Boverket; [Omvandling av lokaler till bostäder](#); Förstudie med förslag till fortsatt arbete för Boverket att främja omvandling (2025) Boverket; [Hållbar, cirkulär och resurseffektiv byggd miljö - Formas; Utllysning-Omvandling---Re-purpose.pdf](#)

förutsättningar för återbruk av hela byggnader. Kunskap om detta finns inom kulturmiljösektorn och Riksantikvarieämbetet bidrar gärna med att stärka och sprida denna kunskap.

Kapitel 2. Förslag

Förslag 1 – Utveckling av information och vägledning

Förslaget framhåller behovet av att genom vägledning och information ge förutsättningar för mer cirkulära former av byggande och förvaltning. Tre delförslag på nya uppdrag presenteras. Riksantikvarieämbetet tillstyrker dessa förslag men vill framhålla att kulturvärden bör vara en parameter i samtliga förslag och att kulturmiljösektorns metoder och kunskaper bör innefattas i arbetet.

Boverket föreslår i rapporten olika uppdrag som involverar berörda myndigheter och aktörer. Det föreslås, bland annat, att Boverket och Riksantikvarieämbetet ska utreda hur underhållsplaner bör utformas för att stärka långsiktig ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet och för att bevara kulturvärden (kap.3, s. 58). Även en informationssatsning i samverkan med berörda branschorganisationer och SKR gällande ändring av byggnad föreslås (kap. 4, s. 85). Riksantikvarieämbetet anser att de perspektiv och den kunskap som myndigheten företräder är väsentliga för flera av de fortsatta uppdrag som föreslås och deltar gärna i ett fortsatt arbete.

Kulturmiljösektorn har lång erfarenhet av och metoder för att i samhällsbyggnadsprocessen identifiera och omhänderta kulturhistoriska värden, men även att i dessa integrera sociala och estetiska värden.² Metodiken handlar om att beskriva och analysera en miljö utifrån olika aspekter för att på en mer solid grund kunna väga olika intressen mot varandra. Dessa metoder har förutsättningar att bli väsentliga verktyg för att bedöma värden och kan utgöra en utgångspunkt för att bevara, använda och utveckla byggnader och bebyggelsemiljöer samt olika former av återbruk. Vidare finns inom byggnadsvärden kunskap om traditionella material och metoder för att underhålla dem. Även vad gäller utveckling av tekniker och affärsmodeller för återbruk av material med stor klimatpåverkan såsom betong, cement och stål kan kulturmiljösektorn bistå med kompetens. Detta kan bidra till

² Génétay, Cissela & Lindberg, Ulf. 2015. Plattform Kulturhistorisk värdering och urval. Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet. Riksantikvarieämbetet. Stockholm; Kulturmiljöers känslighet: metod för att bedöma kulturmiljöers känslighet i samband med vattenvårdsåtgärder som innebär fysiska miljöanpassningar vid sjöar och vattendrag (2019) Riksantikvarieämbetet, Stockholm; Byggnadsanknuten offentlig konst: metod för värdering utifrån kulturhistoriska och estetiska aspekter (2022) Riksantikvarieämbetet, Stockholm.

innovation och kompetensutveckling i omvandlingsprocesserna. Dialogen mellan byggsektorn, arkitekter och antikvarier behöver utvecklas utifrån detta perspektiv. Riksantikvarieämbetet ser därför att kulturmiljösektorns förhållningssätt vad gäller processer och metoder för att bevara, använda och utveckla bebyggelse behöver integreras tydligare i arbetet mot en cirkulär ekonomi. Det är angeläget att i samverkan formulera hur ett kulturmiljöperspektiv kan stärka cirkularitet.

Riksantikvarieämbetet framhåller därför att det är önskvärt att Boverket och Riksantikvarieämbetet, eventuellt i samverkan med andra myndigheter, tilldelas ett gemensamt följduppdrag, i linje med förslaget 1b som presenteras i rapporten. I uppdraget bör ingå att utreda förutsättningar och framgångsfaktorer för en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn som i högre grad utgår från det befintliga byggnadsbeståndet och dess kvaliteter och värden och ta fram en nationell strategi för att minska rivningar. Ett följduppdrag skulle kunna behandla:

- Ekonomiska incitament och hållbara affärsmodeller

För att cirkularitet och ombyggnad/återanvändning ska få genomslag krävs att det är ekonomiskt lönsamt och de hinder för att åstadkomma affärsmodeller som gynnar ombyggnad behöver analyseras och ekonomiska incitamenten till bevarande och utveckling av det redan byggda behöver stärkas. Ekonomiska styrmedel tas upp i rapportens 3:e kapitel, men ett följduppdrag skulle kunna fördjupa analysen av dagens ekonomiska styrmedel och undersöka om det finns behov av förändring, vad gäller hur man kan inkludera icke-monetära värden, som kulturvärden, i ekonomiska kalkyler. Internationella jämförelser skulle kunna visa på verksamma åtgärder. I detta sammanhang bör även implementeringen och förväntade effekter av EU:s taxonomi för hållbara investeringar beskrivas.

- Regelverk och styrmedel - hantering av rivningslov

Det är angeläget att utreda hur regelverk kring ändring och rivning av byggnader tillämpas och hur kulturvärden hanteras i dessa processer. När det gäller den praktiska hanteringen av rivningslov har Riksantikvarieämbetet genom utvärderingar exempelvis sett att lagkravet om att kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inte ska rivas ofta inte följs.³ Här kan den nationella statistik som föreslås i kapitel 3 komma till pass.

- Utveckla metoder och beräkningar

LCA-analyser bör utvecklas till att omfatta alla stegen i en byggprocess, det vill säga grunda beräkningar på kostnader och koldioxidutsläpp även för att

³ [Kulturvärden i planerings- och bygglovsprocesser – en utvärdering om kommuners förutsättningar att ta hänsyn till kulturvärden](#) (2017) Riksantikvarieämbetet.

riva byggnader som kan brukas i flera år till. Det finns metoder för att beräkna inlagrad CO₂-kostnader för att ersätta dem vid nybyggnad. Dessa modeller kan utvecklas för att även väga in sociala, ekologisk och kulturhistoriska aspekter.⁴

I sammanhanget kan nämnas att Boverket och Riksantikvarieämbetet under 2024–2026 har en dialog om implementeringen av Energiprestandadirektivet, utifrån att Riksantikvarieämbetet är utpekad i flera av Boverkets regeringsuppdrag. Samverkan sker även med Energimyndigheten om olika former av råd och stöd för varsam energirenovering.

Förslag 2 – Utveckling av klimatdeklarationer

Det är av stor betydelse att kulturmiljösektorns förhållningssätt vad gäller processer och metoder för bevarande och värdering kan implementeras även i senare skeden av byggprocessen som förvaltning och ombyggnad, då frågor om ändringar, underhåll, reparation, utbyte, renovering, energianvändning etc. behöver hanteras. Riksantikvarieämbetet vill framhålla att klimatdeklarationer och livscykelanalyser bör omfatta den klimatpåverkan som rivning av hela, funktionella byggnader medför, se punkten ovan.

Förslag 3

Riksantikvarieämbetet har inga synpunkter på digitaliseringsstrategin

Förslag 4 – Resurshushållningsplan

Riksantikvarieämbetet ser positivt på att befintlig bestämmelse (10 kap. 6 PBL) om kontrollplan förtydligas genom att delas upp i två separata bestämmelser. Det borgar för att det blir lättare att ställa krav på återbruk, återvinning och avfallshantering och att följa upp efterlevnaden av kontrollplanen.

Riksantikvarieämbetet har tidigare konstaterat brister när det gäller hantering av kulturvärden. I rapporten *Kulturvärden försvinner i byggprocessen* anges att i endast 7 % av bygglovsärenden anlätades certifierad sakkunnig i kulturvärden, trots att det gällde byggnader med utpekade kulturhistoriska värden.⁵ Vid alla

⁴ Se t. ex. *Räkna med kulturarvet – hållbarhet och klimat* (2023), Riksantikvarieämbetet. [Räkna med kulturarvet – hållbarhet och klimat](#)

⁵ [Kulturvärden försvinner i byggprocessen: Intervjuer och aktgranskning av bygglovsärenden](#) (2018) Riksantikvarieämbetet, s. 20.

former av återbruk av kulturmiljöer bör den kontrollansvarige antingen ha antikvarisk kompetens eller att en antikvarisk kontrollant förs in i kontrollplanen.

Kapitel 3. Hur ett cirkulärt byggande kan främjas

Det är positivt att den modell, en fyrstegsprincip, som presenteras för byggande och planering är tydlig med att utnyttja befintliga strukturer och att nybyggnad kommer först i fjärde hand. Genom att integrera kulturmiljövärden och kulturmiljövårdens metoder förstärks denna princip ytterligare.

Riksantikvarieämbetet ställer sig bakom rapportens skrivningar om hur materialval och utformning av ny bebyggelse påverkar förutsättningar för långsiktigt bevarande, liksom behov att öka kunskapen om långsiktigt underhåll. Underhållsplaner är ett viktigt hjälpmedel för att åstadkomma en långsiktig förvaltning. Riksantikvarieämbetet ser därför positivt på att i samråd med Boverket utreda hur underhållsplaner bör vara utformade för att främja hållbarhet, bevara kulturvärden och ta fram goda exempel på underhållsplaner, men anser att detta bör ingå i ett större uppdrag, se ovan.

Riksantikvarieämbetet har inga invändningar mot beskrivningen av de åtta aktörer som pekas ut som betydelsefulla för den cirkulära omställningen. Det är angeläget att det antikvariska perspektivet, kulturmiljösektorns aktörer och den kunskap som finns där kan inkluderas i de samhällsområden som omnämns här.

Kapitel 4. Andra frågor som har utretts

Riksantikvarieämbetet delar Boverkets uppfattning att det inte är nya regelverk gällande PBL:s regleringar avseende detaljplaner och bygglov eller förändring av Boverkets föreskrifter som behövs utan att det är tillämpningen av de befintliga regelverken som behöver stärkas. Det visar till exempel Riksantikvarieämbetets ovan nämnda rapport *Kulturvärden försvinner i byggprocessen*, där det framkommer att det finns stora brister när det gäller hur kommuner hanterar kulturvärden, även inom områden med utpekade värden.⁶ Ett generellt undantag från planenlighet för cirkularitet riskerar, enligt Riksantikvarieämbetets bedömning, att leda till att kulturvärden går förlorade. Motsvarande risk finns också när det gäller "öppna" bygglov.

⁶ [*Kulturvärden försvinner i byggprocessen: Intervjuer och aktgranskning av bygglovsärenden* \(2018\) Riksantikvarieämbetet.](#)

Boverket har tittat på möjlighet att avslå en ansökan om rivningslov och presenterar ett förslag om att kommunen bör skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse genom rivningsförbud i detaljplan. Detta är rimligt, men Riksantikvarieämbetet anser dock att det inte är realistiskt att detaljplaner kommer att tas fram i någon större omfattning enbart i syfte att skydda kulturhistoriska värden. Dessutom kommer frågan om ersättning sannolikt utgöra ett hinder även när det gäller rivningsförbud i detaljplan. Som framförts ovan, anser Riksantikvarieämbetet att frågan om rivningslov bör integreras i ett nytt regeringsuppdrag ställt till Boverket och Riksantikvarieämbetet om förutsättningar att bevara befintliga byggnadsverk. Även frågan om när rätt till ersättning i samband med rivningslov föreligger bör studeras.

Kapitel 5–6

Inga synpunkter

Kapitel 7. Indikatorer

Riksantikvarieämbetet har inga synpunkter på Boverkets förslag till indikatorer, men vill framhålla att de två första indikatorerna bör inkludera kulturvärden. Till exempel skulle kulturvärden kunna vara en av de parametrar som beskriver de fyra olika typer av uppgifter som är relevanta för indikatorerna. Här skulle Riksantikvarieämbetets Bebyggelseregister kunna användas som en källa.

Detta beslut har fattats av riksantikvarien Susanne Thedéen efter föredragning av utredaren Eva Dahlström Rittsél. Även vik. överantikvarien Eric Fugeläng, avdelningschefen Marja-Leena Pilvesmaa och t.f. chefsjuristen Maria Barkin har varit med om den slutliga handläggningen.

Beslutet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia:
Kulturdepartementet