

YTTRANDE

2025-05-14 Dnr. LI2024/02351

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.seli.bb@regeringskansliet.se**Remissyttrande av Boverkets rapport Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn (2024:25)**

Stålbyggnadsinstitutet (SBI) tackar för möjligheten att lämna synpunkter på den aktuella remissen, som hanterar ett viktigt område.

SBI är en intresseorganisation som samlar cirka 140 företag som på olika sätt använder byggmaterialet stål i sina verksamheter.

Sammanfattning

Stålbyggnadsinstitutet har välkomnat Boverkets viktiga uppdrag, att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn. Vi instämmer fullt ut i att bygg- och fastighetssektorn behöver ställa om, den historiska linjära ekonomin, till en mer cirkulär ekonomi.

Tyvärr behöver vi konstatera, genom rapporten (2024:25), att avgörande brister finns i Boverkets förslag. Intentionen är god men för att effektivt driva utvecklingen i bygg- och fastighetssektorn mot en mer cirkulär ekonomi så saknas viktiga pusselbitar. Det i särklass viktigaste incitamentet för att driva på sektorns omställning är genom lag (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader som genom sin utformning är kontraproduktiv i sammanhanget. Lag 2021:787 är utformad med utgångspunkt i den linjära ekonomin och behöver anpassas efter den cirkulära ekonomin och dess materialflöden.

I vårt svar vill vi särskilt lyfta nedanstående punkter:

- 1) Införandet av Boverkets klimatdeklarationer och tillhörande lagstiftning skedde med goda intentioner. Dessvärre saknas det cirkulär tankesätt helt i detta regelverk. Beaktande av byggmaterialens återbruks- och återvinningspotential förbises helt vilket riskerar att bromsa byggsektorns cirkulära omställning.
- 2) Digitalisering är viktig i sammanhanget men utgångspunkten bör vara i det framväxande regelverket kopplat till digitala produktpass vilka är centrala i EU:s kommande krav på spårbarhet och hållbarhet i produktionskedjor.
- 3) Den föreslagna resurshushållningsplanen behöver få högre status för att bli verkkningsfull, genom en solid koppling till slutbeskedet.

Adress	Telefon	Internet	Organisation (SBI)
Kungsträdgårdsgatan 10 Box 1721 111 87 Stockholm	08 661 02 80	www.sbi.se info@sbi.se	Org. nr. 802006-3585 Styrelsens säte i Stockholm

SBI:s kommentarer på Boverkets fyra förslag

Förslag 1 – Utveckling av information och vägledning

Förslaget att Boverket får i uppdrag att:

1a. - i samverkan med berörda myndigheter
ta fram mer information och vägledning för omställningen i sektorn.

1b. - samordna arbetet med att ta fram mål
och nationell strategi för omställningen i sektorn.

1c. - ta fram nya verktyg och metoder för
att belysa nyttor och mervärden med åtgärder för cirkularitet.

SBI:s kommentar:

Sammanfattningsvis ställer sig SBI positiva till förslagen, dock med kommentaren att *endast* informationsinsatser inte kommer att räcka för att ge cirkulärt byggande samma dignitet som klimatdeklarationernas mer kortsiktiga perspektiv, med ensidigt fokus på nybyggnad, som snabbt fått genomslag i byggbranschen.

1a. I detta arbete bör även branschen inkluderas för att synliggöra aktörer som redan jobbar med bevarandeåtgärder och återbruk. Vägledningar bör vara materialspecifika för att hantera de utmaningar som arbete med varje typ av byggmaterial i befintliga konstruktioner innebär. För att möjliggöra ett optimalt återflöde av återbrukbart material till byggbranschen, vore det även lämpligt att ta fram riktlinjer till beställare och byggherrar som vill ställa klimat- och miljökrav vid rivning.

Kraven bör innefatta:

- att återbrukbara produkter av given typ ska demonteras för återbruk med hänsyn till relevanta standarder (t.ex. [SIS-CEN/TS 1090-201:2024](#)).
- I de fall produkter skadats eller är olämpliga att återbruka, bör de återtinnas med maximal värdebeholdning.

Stålbyggnadsinstitutet är gärna behjälpliga i utformningen av riktlinjer beträffande återbruk av konstruktionsstål. Våra medlemsföretag har identifierat återflödet som den största flaskhalsen för återbruk av stål. Efterfrågan på materialet är redan stor på grund av klimat- och miljöförändringarna.

1b. Vid måluppföljning är det viktigt med väldefinierade indikatorer för cirkulärt byggande som utgår från prioritering enligt avfallstrappan. Se vidare i SBI:s kommentarer på *kapitel 7 Indikatorer*.

1c. I rapporten ansätts att kunskap om cirkulära nyttor och mervärden ska kompensera för högre kostnader och arbetsinsatser med cirkulärt byggande. I verkligheten behövs dock även praktiska och ekonomiska förutsättningar för att skala upp cirkulära arbetssätt. Det kan bland annat åstadkommas genom att regelverk som idag står i vägen ses över. Se vidare i SBI:s kommentarer på *kapitel 3 Hur ett cirkulärt byggande kan främjas*.

Förslag 2 – Utveckling av klimatdeklarationer

Förslaget att Boverket får i uppdrag att ta fram nationella referensvärden för klimatpåverkan vid ombyggnad, med fokus på energirenoveringsåtgärder.

SBI:s kommentar:

SBI ställer sig försiktigt positiva till förslaget, dock med reservationen att fokus bör vara möjlighet till bevarande och cirkulära flöden av olika material vid de renoveringar som studeras.

Detta kan visa vilka byggmaterial som är anpassningsbara, beständiga, återbrukbara och återvinningsbara, referensvärden kan visa klimat- och miljöfördelar med att anpassa byggnader i stället för att riva och bygga nytt.

Som SBI påpekat i tidigare remissvar, saknas byggmaterialens livscykelperspektiv i dagens klimatdeklarationer. Därför anser SBI att andra åtgärder, som i större utsträckning kan bidra till att klimatdeklarationerna styr byggbranschen mot effektiva, cirkulära resursflöden, hellre bör prioriteras:

1. Inkludera modul D (återbruks- och återvinningspotential), enligt EPD-standarden [SS-EN 15804](#), som en obligatorisk redovisningsmodul. Hur stor andel av det material som byggs in är av sådant slag att det återbrukas eller återvinns idag?
2. Dokumentera eventuella hälso- eller miljöfarliga kemikalier som tillsatts i ingående byggmaterial, och hur de påverkar restvärdet och kostnader för avfallshantering i End-Of-Life-scenariot.
3. Relatera utsläppet till skapad användbar yta i stället för till bebyggd fastighetsresurs. I nuläget mäts koldioxidutsläppet i CO₂ekv/BTA. En mer lämplig kvot vore CO₂ekv/BRA (ungefär som i Level(s)). På detta vis skulle utsläpp relateras till skapat värde, vilket styr mot mer effektiv resursanvändning.
BRA: Bruksarean är alla våningsplans area och begränsas av de omslutande byggnadsdelarnas insida.
BTA: Bruttoarean är summan av alla våningsplanens area som begränsas av de omslutande byggnadsdelarnas utsida.
4. I de fall ett ingående byggmaterial har kortare livslängd än byggnadens avsedda, bör klimat- och miljöpåverkan från material, transport, installation och avfall multipliceras med förväntat antal utbyten.

Utöver åtgärder i klimatdeklarationen behövs reglering av rivning, enligt avfallstrappan. Se förslag på detta i SBI:s kommentarer på *kapitel 4 Kan PBL vara ett verktyg för cirkularitet?*.

Förslag 3 – Digitaliseringsförslag

Förslaget att Boverket och andra berörda myndigheter får i uppdrag att genomföra en rad digitaliseringsåtgärder som återges i kapitel 6 av rapporten.

SBI:s kommentar:

SBI ställer sig försiktigt positiva till förslagen eftersom digitalisering troligtvis blir en viktig pusselbit i arbetet med underhåll och anpassning av byggnader samt återbruk av byggmaterial. SBI anser dock att följande frågor måste besvaras i en förstudie:

- Digitalisering tar tid, och enligt planen som beskrivs i rapporten, kommer den cirkulära implementeringen först senare i processen. Hur många år tar det innan dessa arbeten kan främja en cirkulär ekonomi i byggbranschen?
- Digitala system för byggande som hanterar klimat- och miljödata växer snabbt fram inom olika initiativ, bland annat hos konsultföretag och på EU-nivå med digitala produktpass. Hur samordnas digitaliseringsförslagen i rapporten med dessa initiativ? Boverket måste säkerställa att ett nationellt digitalt system harmoniserar med EU:s regelverk.
- För att en modell ska vara värdefulla för cirkulärt byggande behöver den förvaltas, behålla sin informationskvalitet och vara tillgänglig under hela byggnadens livslängd. Vem kommer att ansvara för det?

Förslag 4 – Resurshushållningsplan

Förslaget att dela upp 10 kap. 6 § PBL om kontrollplan i två separata bestämmelser.

- De uppgifter som anknyter till tekniska egenskapskrav återfinns i en bestämmelse som måste följas för slutbesked.
- De uppgifter som syftar till att ge förutsättningar för återbruk, återvinning och avfallshantering återfinns i en bestämmelse. Som *inte* måste följas för slutbesked.

SBI:s kommentar:

SBI avstryker förslaget i sin nuvarande utformning eftersom statusen hos resurshushållningsplanen riskerar att sjunka då den inte måste följas för att få slutbesked. Detta kan få negativ inverkan på byggbranschens avfallshantering samt återflöde av återbrukbart och återvinningsbart material.

Kommentarer på kapitel 7 Indikatorer

Boverkets föreslagna indikatorer för att beskriva och följa upp omställningen till en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn är:

- 1) Nyttjandegrad
- 2) Förändringar
- 3) Materialflöden
- 4) Fraktioner
- 5) Materialflöden i relation till förändringar

SBI:s kommentar:

SBI ställer sig positiva till att indikatorer för cirkulär ekonomi tags fram. Det är dock viktigt att de blir rätt från början för att ge en verklig bild av utvecklingen. Det är även positivt om indikatorerna kan användas på projektnivå för att sprida en ökad förståelse i bygg- och fastighetsbranschen. För att möjliggöra detta behöver valda indikatorer vara nyanserade och i största möjliga mån baseras på uppmätta data från bygg- och fastighetsbranschen.

- 1) *Nyttjandegraden* av en hel byggnad föreslås i rapporten vara binär - Antingen nyttjas byggnaden, eller så nyttjas den inte.

Detta tror vi blir ett trubbigt mätvärde som missar potentialen i att följa upp fördelar som bland annat delningsekonomi kan ge. Det vanligaste vid ineffektivt nyttjande av en byggnad är väl att ett antal rum eller lägenheter står tomma, snarare än hela byggnaden? Vi tror att den föreslagna indikatorn skulle innebära en risk att statistiken missar kartläggningen av ineffektivt nyttjande, vilket sannolikt innebär att det blir svårt att se effekter över tid.

En mer lämplig indikator för nyttjandegrad vore $(\text{utnyttjad BRA})/(\text{total BRA})$.

- 2) *Förändringar* är en viktig indikator för att ge en uppfattning om rivning, ombyggnad och nybyggnad och den kan lämpligen mätas per BTA, som rapporten föreslår.
- 3) *Materialflöden* behöver synliggöra cirkulära nyttor för bästa effekt. För att uppnå detta är det lämpligt att rangordna flöden efter bevarad nytta, t.ex. i kategorier A-E enligt nedan:
 - A – Produkter som återbrukas för att fylla det behov de ursprungligen uppfyllde. (Exempelvis bärande konstruktionselement som behåller sin bärande funktion då de återbrukas.)
 - B – Nedgraderade produkter som efter bearbetning fyller en annan funktion än den ursprungliga. (Exempelvis konstruktionselement som blir fyllnadsmaterial eller utnyttjas på platsen av kulturhistoriska eller estetiska skäl).
 - C – Produkter som förbereds för materialåtervinning.
 - D – Produkter som förbereds för förbränning med energiåtervinning.
 - E – Produkter som deponeras.

Statistik som avser spillflöden, föreslås i rapporten baseras på data från klimatdeklarationerna. Detta riskerar att skapa en s.k. feedback-loop i

uppföljningen, eftersom spillflöden är scenariobaserade och oftast används Boverkets schablonvärden från klimatdatabasen.

För att ge en korrekt bild av verkligt spill behövs uppmätta data över hur mycket spill varje materialslag genererar. Detta bör inkludera skadat material och material från tillfälliga konstruktioner under utförandet som sedan kasseras.

- 4) *Fraktioner* är en kombination av information som fås av 3) *Materialflöden* och bör för bästa resultat följa samma princip enligt avfallstrappan som beskrivs ovan.
- 5) *Materialeffektivitet* är en indikator som kan ha ett stort värde i den cirkulära omställningen. SBI anser att flöden bör mätas per BRA för att belysa flödet i förhållande till det värde som skapas.

Kommentarer på kapitel 3 Hur ett cirkulärt byggande kan främjas

Under rubriken *Ekonomiska styrmedel kan främja cirkularitet* beskrivs några ekonomiska hinder för cirkulärt byggande. Bland annat att återbruk fördyras av högre arbetskostnader i förhållande till byggande med nya material, att momsregler kan försvaga incitamenten för återbruk och att utrangeringsavdraget ger incitament till rivning.

SBI:s kommentar:

Dessa ekonomiska hinder bör utredas för att möjliggöra ett konkurrenskraftigt cirkulärt byggande. Följande förslag bör utredas:

Skatteavdrag på arbete med varsam demontering och kvalitetssäkring av byggmaterial för kvalitativt återbruk enligt kategori A i SBI:s kommentarer på Indikatorer. Avdraget kan villkoras med certifiering av relevant yrkesbehörighet inom demontering eller materialkontroll.

Sänkt moms på återbrukat byggmaterial och förtydligande av momsreglerna.

Utrangeringsavdraget bör ses över och omformas för att undvika ett systematiskt resursslöseri.

Kommentarer på kapitel 4 Kan PBL vara ett verktyg för cirkularitet?

Under rubriken *Utökad möjlighet att avslå en ansökan om rivningslov* beskrivs förutsättningar och hinder för att införa möjligheten för kommuner att neka rivningslov av hållbarhetsskäl. Boverket bedömer att det inte är lämpligt, följande argument framförs:

- Risken att kommuner blir ersättningsskyldiga om kostnader för byggnaders underhåll överskrider de intäkter som byggnaderna ger.
- Att det inte fastslagits att cirkularitet är ett sådant angeläget allmänintresse att det kan motivera en inskränkning av egendomsskyddet.
- Att fastighetsägare behöver ha möjlighet att förutse om de i framtiden kan nekas rivningslov.
- Att det i vissa fall kan vara rationellt att riva en byggnad.
- Att möjligheten att neka rivningslov kanske inte kommer att utnyttjas av kommunerna.

SBI:s kommentar:

Om rivning och nybyggnad planeras som standardhöjande åtgärd för ökad avkastning från en byggnad, bör möjlighet att neka rivningslovet finnas. Annars bekostas den ökade avkastningen av ett omotiverat resursslöseri och utsläpp som belastar allmänheten.

Boverket anger i rapporten att de inte känner till något enda fall där ersättning utgått till följd av fastighetsägares kostnader vid nekat rivningslov, vare sig före PBL, då det var möjligt att neka rivningslov för att tillgodose bostadsförsörjningen, eller nu, när rivningslov endast kan nekas på historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig grund. Risken att ersättning till fastighetsägare blir ett betydande problem torde därmed vara liten.

SBI föreslår att frågan - *Är cirkulär ekonomi ett sådant angeläget allmänintresse att det kan motivera en viss inskränkning av egendomsskyddet?* prövas under vägledning av proportionalitetsprincipen, med hänsyn till den bäring som cirkulär omställning och en långsiktigt hållbar bebyggd miljö skulle ha på Sveriges och EU:s miljömål.

Om möjligheten för kommuner att bevara byggnader genom att neka rivningslov införs bör införandet kombineras med en informationsinsats så att fastighetsägare får kännedom om vilka kriterier som gäller och kan planera sin förvaltning.

När det är rationellt att riva en byggnad bör kommunerna kunna avgöra från fall till fall, enligt bestämda kriterier. Och även om de till en början inte utnyttjar möjligheten så har åtminstone frågan lyfts.

Beslut om detta yttrande har fattats av vd Björn Åstedt.

Vid handläggningen har även projektledaren Olle Hagman deltagit.