

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

103 33 STOCKHOLM

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

Umeå kommun är positiv till och välkomnar en nationell gemensam syn på att främja och implementera en cirkulär ekonomi inom bygg- och fastighetssektorn.

Sammanfattande synpunkter:

Inkludera mark- och anläggningsarbeten (ex återbruka schaktmassor)

Remissen omfattar inte mark- och anläggningsarbeten och Umeå kommun rekommenderar därför att det tas fram tydligare vägledning och nationella standarder för exempelvis markarbeten som innefattar schaktmassor. I markarbeten som är kopplade till fastighetsprojekt är det vanligt förekommande med hantering av schaktmassor som är av betydelse för att främja cirkularitet och minska klimatpåverkan.

Bredare referensvärden för renoverings och ombyggnadsprojekt.

De föreslagna nationella referensvärden omfattar enbart renoverings och ombyggnadsprojekt som relaterar till energieffektivisering. Behoven av data är däremot stora för alla typer av större åtgärder

Tillgång till kritiska byggmaterial – en fråga om beredskap

En ökad förmåga att cirkulera resurser och material stärker också Sveriges resiliens. Ett beredskapsperspektiv kan därför med fördel kopplas på.

Påverkan bygglov

Remissens förslag kan innebära utmaningar i implementeringen för bygg- och rivningslovshandläggningen.

Gällande förslaget att i PBL ställa krav på viss mängd återbrukat material kan innebära svårigheter för uppföljning i genomförandet. Gällande ökad möjlighet till rivningsförbud i detaljplan skulle innebära ökat utredningsbehov där kommunen då ska styrka att byggnaden bör bevaras ur ett hållbarhetsperspektiv. Hur ersättningskravet ser ut är oklart och borde i så fall förtydligas.

Integrerade perspektiv

Umeå kommun har tydliga ambitioner för tillväxt, befolkningsökning och bostadsbyggande. I våra planprocesser arbetar vi utifrån integrerade perspektiv för att skapa den hållbara staden vilket innebär ökad bebyggelse i befintliga stadsdelar (förtätning). Här ser vi en möjlig konflikt mellan å ena sidan förtäta och bygga om kontra cirkulära målsättningar om att bevara byggnader. Det skulle vara olyckligt om modeller för cirkularitet skulle försvåra för omvandling av befintlig bebyggelse där förtätning har strategisk betydelse och som gynnar den hållbara utvecklingen utifrån ett helhetsperspektiv.

Ur ett sammanvägt hållbarhetsperspektiv är det viktigt att hitta anpassade modeller för den cirkulära ekonomin och byggprocessen. Lämpliga modeller som underlättar för tillväxtkommuner att fullfölja stadsbyggnadsvisionerna där transformation och förtätning av befintlig bebyggelse i strategiska lägen har avgörande betydelse för en hållbar utveckling.

Synpunkter på remissen:

Cirkulära principer i bebyggelseplaneringen

Cirkulära principer som integreras i byggprocesser och arbetssätt inom bebyggelseplaneringen som främjar cirkularitet har ett tydligt bevarandeperspektiv. Detta samspelar på ett tydligt sätt med andra bevarandebegreppen som finns inom den fysiska planeringen där cirkularitet kan bli ett ytterligare verktyg. Boverkets exempel med fyrstegsprincipen för byggande och planering för att främja cirkularitet är ett sätt att systematisera analys för att beakta just denna del av resurshushållningen.

Det finns en risk att en tillämpning av en sådan typ av modell inte tar hänsyn till alla olika aspekter som ryms i begreppet resurshushållning på en mer aggregerad och övergripande nivå. Detta då analysmetodiken utgår ifrån olika situationer när byggande övervägs i enskilda fall i separata prövningar. Sett till Umeå kommuns planeringsinriktning om förtätning finns tydliga motiv till omvandling av befintlig bebyggelse i strategiska

lägen vilket innebär det fjärde och sista steget i Boverkets modell, dvs "Bygg nytt". Förutom att detta riskerar att bli en form av brännmärkning som inte ger helhetsbilden när metodiken tillämpas i de enskilda fallen, finns även risker att föregående steg blir hinder för en omvandlingsåtgärd som tjänar högre hållbarhetssyften. Av denna anledning är det viktigt att hitta bättre anpassade modeller som tar cirkularitetskonceptet i byggprocessen utifrån ett helhetsperspektiv gällande resurshushållning.

Umeå kommun ser att förslagen kan bidra ytterligare till den hållbara samhällsplaneringen med anpassade planeringsprocesser som stödjer återanvändning och återvinning. Detta även i situationer där man river och bygger nytt i strategiska lägen i befintlig bebyggelsestruktur, men där man bygger med återvunnet material.

Begrepp

Begreppen "återanvända" och "återbruka" på sida 12 kan ses som synonymer även om det finns nyansskillnader mellan begreppen som bör synliggöras med anledning av det kan ha betydelse för kravställning. Boverket bör även överväga att addera och definiera begreppet "bevara" av samma anledning. Återanvändning kan ses att en byggprodukt eller komponent används igen med sitt ursprungliga syfte utan att genomgå renovering eller behandling. Produkten behöver inte nödvändigtvis användas på samma plats som tidigare, men den behåller sin ursprungliga funktion. Exempel: En dörr som flyttas från ett rum till ett annat utan att förändras.

Återbruk innebär snarare att en byggprodukt eller komponent används igen, men den kan ha en annan funktion eller utformning än tidigare och/eller användas på en annan plats än den ursprungliga. För att återbruka en produkt krävs demontering och renovering eller behandling innan den kan återmonteras. Exempel: En dörr som omvandlas till ett bord efter att ha genomgått renovering. Bevarande handlar om att en byggprodukt eller komponent används på sin ursprungliga plats efter att ha genomgått renovering eller ombyggnation för att uppfylla samma syfte som tidigare. Detta innebär att produkten inte flyttas från sin ursprungliga plats, utan bevaras där den är. Exempel: En byggnadsstomme som renoveras och fortsätter att användas på samma plats.

1. Hur cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn fungerar idag

På sida 25 hänvisar Boverket till en rapport av Material Economics från 2017: *"Ett värdebeständigt svenskt materialsystem"* gällande källor till material som kan återanvändas. 2017 är en åtta år gammal källa. Med tanke på att byggbranschen har tagit stora steg framåt gällande livscykelanalyser (LCA) och klimatberäkningar, mycket på grund av att det sedan 2022 är lagkrav på att klimatdeklarerat byggskedet, vore det önskvärt med en mer nutida källa eller en kommentar om att data från rapporten fortfarande är aktuella för år 2025.

2. Förslag för en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor

Förslag 1 - Utveckling av information och vägledning

Branschen vill kunna gå till storskalig handling, för att lyckas med det är förslag 1.C (*Uppdrag till Boverket om att ta fram nya verktyg och metoder för att belysa nyttor och mervärden med åtgärder för cirkularitet*) av större intresse än 1.A (*Uppdrag till Boverket att i samverkan med berörda myndigheter ta fram mer information och vägledning för omställningen i sektorn*) och 1.B (*Uppdrag till Boverket att samordna arbetet med att ta fram mål och nationell strategi för omställningen i sektorn*) även om förslag 1.A och 1.B fortfarande är viktiga. Då Boverket redan konstaterat att det finns stor vilja att jobba med cirkularitet i bygg- och fastighetsbranschen men att marknaden är omogen bör förslag 1.C prioriteras. Med gemensamma nationella verktyg och metoder får aktörer på marknaden mer lika förutsättningar och monetära incitament för cirkularitet synliggörs.

Förslag 2 - Utveckling av klimatdeklarationer

Det ses som positivt att Boverket tar fram nationella referensvärden eller jämförelsevärden för byggnaders klimatpåverkan vid ombyggnad inklusive valt fokusområde. Även gränsvärden är positivt då det till exempel kan bidra till ökad cirkularitet av byggprodukter och komponenter. Det är viktigt att arbetet tar hänsyn till EU-direktivet Energy Performance of Buildings Directive (EPBD).

Med anledning av kommande gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan i och med EPBD vore det önskvärt om referensvärden för ombyggnation finns att tillgå i god tid innan gränsvärden blir lagkrav så att branschen får möjlighet att testa och ställa om arbetssätt. Det vore även önskvärt att referensvärden och den kommande planen för gränsvärden följer den minskning av klimatpåverkan som krävs för att uppnå 1,5-gradersmålet i Parisavtalet. Motsvarande lagkrav till byggbranschen klimatdeklaration saknas i dagsläget inom anläggningsbranschen vilket är bekymmersamt då

det gör att processerna för att minska klimatpåverkan och främja cirkularitet tar längre tid inom både byggbranschen och anläggningsbranschen.

Förslag 3 – Digitaliseringsförslag

Det är viktigt att finansiering säkerställs för alla faserna i digitaliseringsförslagen eftersom det först är i de två senare faserna tjänster för cirkulär ekonomi kan etableras och utvecklas. När uppdraget kräver samarbete av flera myndigheter, som i det här fallet, är det också viktigt att säkerställa tillräckliga resurser för samtliga.

Förslag 4 – Resurshushållningsplan

10 kap. 6 § PBL om kontrollplan kan med fördel förtydligas genom att den delas upp i två separata bestämmelser. Det underlättar förståelsen av hur cirkularitet kan främjas och krav på området kan efterlevas samt kontrolleras i byggprojekt.

Att dela upp paragrafen om kontrollplan kommer att förtydliga det delade tillsynsansvaret och underlätta tillsyn. Det torde leda till att fler resurshushållningsplaner görs och att kvaliteten ökar. När möjligheter till återbruk och återvinning kartläggs bättre ökar chanserna för att det genomförs.

I rapporten föreslås att byggnadsnämnden ska fastställa resurshushållningsplanen. Byggnadsnämnden föreslås dock inte kunna neka slutbesked om planen inte följs, det minskar incitamentet för återbruk. Det är därför viktigt att tillräcklig tillsyn enligt miljöbalken bedrivs så att incitament att genomföra planen finns trots de osäkerheter som alltid finns kring hur omfattande återbruk är möjligt.

Det skulle också vara till hjälp för byggnadsnämnderna om Boverket förtydligade kraven vid flyttning av byggnad genom vägledning, föreskrift eller allmänt råd.

Digitaliseringsförslagen omfattar bland annat stöd för tillsyn och det är viktigt att det genomförs.

3. Hur ett cirkulärt byggande kan främjas

Positivt med ökat producentansvar då det kan leda till ökad andel byggprodukter på marknaden som, ur klimatsynpunkt, får förbättrade EPD:er (Environmental Product Declarations) vilket kan leda till minskad klimatpåverkan i byggprojekt.

Boverket borde förtydliga att en miljöspendanalys, som beskrivs på sidan 67, är ett verktyg som används med syftet att ge en indikation på miljöpåverkan från inköp samt jämförelse för olika typer av inköp. En miljöspendanalys ger alltså en ungefärlig uppskattning om miljöpåverkan och kan ge vägledning om relationen mellan olika inköpskategorier. Syftet med miljöspendanalys är att ge organisationen en indikation om den miljöpåverkan som inköpen genererar samt att jämföra miljöpåverkan för olika inköp. Resultaten synliggör vilka inköpskategorier som bör prioriteras i det strategiska inköpsarbetet för att minska miljöpåverkan vilket är bra ur tex kommunikationssynpunkt. Boverket borde dock förtydliga att en miljöspendanalys ofta använder schabloner, vilket kan leda till att resultaten inte alltid är helt representativa för specifika områden eller projekt. Inköpsmönster kan dessutom förändras över tid vilket försvårar arbete med att jämföra data och följa upp effekterna av tidigare miljöspendanalyser.

När det gäller verifikation av återbrukade byggprodukter finns behov av att utveckla vägledningar i samverkan med branschen då otydlighet kring verifikation av byggprodukter utgör ett hinder för återbruk. Att öka återbrukets konkurrensfördel gentemot att arbeta med nytt material är grundläggande för att främja cirkularitet. Inom skatteområdet finns fler olika möjligheter som bör undersökas till exempel sänkt skatt på arbete kopplat till återbruk, skatteförmåner för cirkulära produkter och ökad skatt på material och produkter med stor miljöpåverkan.

I rapporten konstateras att momsreglerna inte främjar cirkularitet. Ändrade momsregler skulle kunna ge tydliga ekonomiska incitament för återbruk till exempel genom förenkling och förtydliganden. Detta bör utredas.

ROT-avdraget kan fungera som ett incitament till ökad användning av återbrukade byggprodukter och komponenter för att främja cirkularitet. ROT-avdragets utformning bör ses över så att återbruk av byggprodukter som behöver demonteras för att sedan renoveras eller behandlas på annan plats inte blir av på grund av att avdraget inte kan tillämpas, tex omlackering av köksluckor.

4. Kan PBL vara ett verktyg för cirkularitet?

Bra att möjligheten att ändra detaljplaner lyfts, detta är ett förslag som bör genomföras. Bestämmelser om kulör på fasadmaterial, tex tegel, bör inte hindra återbrukade byggprodukter i annan kulör av samma fasadmaterial

från att användas genom nekat bygglov. Det vore därför värdefullt att undersöka möjligheten att göra ändringar i PBL för att underlätta detta. Eftersom en osäkerhet finns kring i vilka fall nybyggnadskrav gäller vid ombyggnad och ändrad användning bör detta förtydligas. Klarhet ger förutsättningar för att fler väljer mer återbruk.

Även om kommunerna har möjlighet att genom detaljplaner begränsa byggrätt och användning till befintliga förhållanden så är det osannolikt att det kommer att ske, en högre exploateringsgrad är mer ekonomisk och i linje med förtätningsarbetet som många kommuner bedriver.

Gällande utökande av möjligheter av att neka rivningsförbud av hållbarhetsskäl i detaljplan ser vi en ställer vi en risken är överhängande att utredningsbehovet kommer att öka i både plan- och bygglovsskedet där kommunen då ska styrka att byggnaden bör bevaras ur ett hållbarhetsperspektiv. Det är i dagsläget väldigt oklart hur ersättningskravet ser ut och borde i så fall förtydligas.

5. Kritiska byggmaterial

Det nya säkerhetsläget är ytterligare en faktor för vikten av att cirkulera resurser och material, och därför bör ett beredskapsperspektiv kopplas till kartläggningen av tillgången till kritiska byggmaterial

6. Digitaliseringsförslag

Digitalisering kommer sannolikt att vara avgörande för att främja cirkularitet i bygg- och fastighetssektorn då det kommer krävas digitala verktyg för att lyckas. Det är positivt med en öppen databas för byggnadsinformation då det ger aktörer liknande förutsättningar att lyckas med cirkularitet på marknaden.

7. Indikatorer

Det är positivt med nationella indikatorer för att följa utvecklingen av cirkularitet i bygg- och fastighetssektorn. Indikatorerna materialflöden, fraktioner och materialeffektivitet förutsätter insamling av stora mängder data vilket kan ha vissa svårigheter särskilt om de ska omfatta ombyggnation. Indikatorn materialflöden liknar arbetssätt där loggbok ingår vilket har utretts av Boverket (till exempel 2018:22 *Dokumentationssystem för byggprodukter - Regler om loggbok för vissa nya byggnader och anläggningar*) och föreslagits men inte införts. Att ta fram statistik över avfall på projektnivå som krävs om aggregation ska

användas, vilket behövs för indikatorerna materialflöden och materialeffektivitet, är ett omfattande arbete.

8. Information och vägledning

Information och vägledning om omställningen till en cirkulär ekonomi är en viktig del i arbete med att främja cirkularitet. I det läge som bygg- och fastighetssektorn befinner sig, det tidigare konstaterade att vilja finns men att marknaden är omogen, är det av vikt att inte glömma bort att arbete med praktisk cirkularitet måste fortsätta ske parallellt med arbete om information och vägledning för att minska klimatpåverkan från branschen.

Hans Lindberg
Kommunstyrelsens ordförande

Margaretha Alfredsson
Stadsdirektör

§ 90

Diariennr: KS-2025/00204

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

Beslut

Kommunstyrelsens beslutar

att yttra sig enligt bifogad tjänsteskrivelse

att paragrafen justeras omedelbart.

Ärendebeskrivning

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har uppdragit åt Boverket att att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn. Förslaget från Boverket ligger helt i linje med Umeå kommuns målsättningar om Klimatneutral stad och övergripande strategier gällande markanvändning och bebyggelseplanering i allmänhet. En cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn innebär att undvika utvinning av nya råmaterial, hushålla med resurserna, återanvända material och produkter i stället för att generera avfall

Förslaget har synergier med utvecklingen av Byggåterbruket och med utvecklingen av Umeå Eco Industrial park.

Förslaget från Boverket innebär fyra förslag till åtgärder för en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor:

Förslag 1 - Utveckling av information och vägledning

Förslag 2 - Utveckling av klimatdeklarationer

Förslag 3 – Digitaliseringsförslag

Förslag 4 – Resurshushållningsplan

Umeå kommuns yttrande har tagits fram i samverkan och dialog mellan Strategisk Utveckling, Teknik och Fastighet, Bygglov och AB Bostaden.

Beslutsunderlag

Se bifogat förslag till yttrande

Beredningsansvariga

Liv Öberg

Planeringsutskottets beslutsordning

Planeringsutskottet beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag.

Kommunstyrelsens beslutsordning

Kommunstyrelsen beslutar enligt planeringsutskottets förslag.

Beslutet ska skickas till

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.se

li.bb@regeringskansliet.se.

Ange diarienummer LI2024/02351 och remissinstansens namn.