

Yttrande över betänkandet "Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi (SOU 2024:67)"

Boverkets ställningstagande

Boverkets yttrande är i huvudsak avgränsat till kapitel 9 om Byggnader och fysisk infrastruktur och kapitel 12 om Avfall – incitament för en ökad materialåtervinning. Boverket tillstyrker dessa delar men lämnar följande synpunkter nedan.

Boverket tillstyrker även det föreslagna analytiska ramverket i kapitel 6 och har inga principiella synpunkter på övriga delar av betänkandet.

Boverkets synpunkter

Kapitel 2

I betänkandet avsnitt 2.3 sägs att åtgärder för att främja cirkulära affärsmodeller inte främst rör sig om ekonomiska styrmedel. Boverket vill framföra att ekonomiska styrmedel kan bidra till att det blir mer förmånligt att producera hållbara och cirkulära produkter, och till att den relativa kostnaden utjämnas mellan linjära och cirkulära affärsmodeller. Väl utformade ekonomiska styrmedel kan till exempel förstärka incitamenten för återbruk och därigenom även bidra till att cirkulära affärsmodeller för återbruk kan bli mer kommersiellt bärkraftiga och ekonomiskt hållbara.

Kapitel 9 – Styrmedel som stärker incitamenten för återbruk, insamling och materialåtervinning

Boverket instämmer i kommitténs bedömning att förutsättningarna för och konsekvenserna av ett producentansvar för byggprodukter och byggmaterial som till exempel byggplast bör utredas närmare. Boverket föreslår att Boverket och Naturvårdsverket skulle kunna ges ett sådant uppdrag. För att producentansvar ska fungera och uppnå sitt syfte är det viktigt att utformningen skapar rätt

incitamentsstruktur. Utredningen bör därför kopplas till tydligt formulerade och avgränsade syften som ska uppnås med ett eventuellt utökat producentansvar. Inom ramen för en sådan utredning bör även ingå att bedöma hur lämpligt som ett införande av ett utökat producentansvar är med hänsyn till andra regelverk som till exempel ekodesignförordningen samt, som kommittén också föreslår, en analys av alternativa sätt att uppnå samma effekt.

Boverket instämmer i bedömningen att en efterfrågan på återvunnen byggplast skulle kunna skapas genom införandet av en kvotplikt på producenter att använda en viss andel återvunnen plast vid tillverkningen. Enligt Boverket är det dock viktigt att beakta att eventuella handelshinder med avseende på byggproduktförordningen, ”Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011” (EU, 2011) inte uppstår.

Boverket instämmer även i kommitténs bedömning att ett alternativ till kvotplikt skulle kunna vara en prispremie, där byggande med återvunna material premieras genom någon form av ekonomiskt styrmedel. Boverket delar Naturvårdsverkets bedömning om att en kvotplikt eller prispremie med syfte att skapa en efterfrågan på återvunnen plast, bör regleras EU-rättsligt genom byggproduktförordningen, i enlighet med förslaget i utredningen ”Rätt plast på rätt plats” (Naturvårdsverket, 2024).

Klimatdeklarationer

Kommittén pekar även på klimatdeklarationerna av byggnader som en möjlig väg att skapa starkare incitament för återanvända och återvunna material. När gränsvärden i klimatdeklarationer införs kommer det enligt kommitténs bedömning sannolikt skapa en drivkraft för att välja återanvända produkter eller produkter med återvunnet innehåll. Boverket instämmer i denna bedömning. Bedömningen grundas bland annat på att klimatpåverkan från återbrukade byggprodukter som används i byggskedet får räknas som noll kg koldioxidekvivalenter, vilket bör utgöra ett starkt incitament för återbruk.

Boverket har ett pågående regeringsuppdrag om att anpassa regler om klimatdeklarationer till tidplanen i EPBD¹ om livscykel-GWP och gränsvärden.² Kraven i EPBD innebär att livscykel-GWP ska redovisas för alla nya byggnader som är större än 1 000 kvadratmeter, från och med den 1 januari 2028. Från och med den 1 januari 2030 gäller kravet för alla nya byggnader med vissa undantag. Senast 2030 ska medlemsstaterna även ha infört gränsvärden för byggnaders högsta tillåtna klimatpåverkan.

EU-kommissionen kommer senast i december 2025 förtydliga i en delegerad akt vilka krav som ska ställas på beräkningen av byggnadens klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv (livscykel-GWP). Det kommer påverka hur Sveriges

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv om byggnaders energiprestanda (EU/2024/1275).

² [Nytt regeringsuppdrag till Boverket om gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan - Klimatdeklaration - Boverket](#). Hämtad 2025-02-18.

regler om klimatdeklaration för byggnader behöver ändras för att uppfylla EU-kraven i EPBD.

I Boverkets utredning om att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn³ lämnas även ett förslag som tar sikte på klimatpåverkan vid ombyggnader och renovering. Förslaget består i att Boverket ges i uppdrag att ta fram nationella referensvärden eller jämförelsevärden för byggnaders klimatpåverkan vid ombyggnad, med fokus på ombyggnadsprojekt som avser vanligt förekommande energirenoveringsåtgärder eller ett paket av sådana åtgärder.

Kapitel 9 – Styrmedel som skapar incitament för samhällsekonomiskt motiverade renoveringar och effektiv användning av ytor

Utifrån kartläggningen och analysen av marknads- och policymisslyckanden i avsnitt 9.1.2 pekar kommittén på ett antal regelverk och styrmedel som i sin befintliga utformning eller tillämpning kan skapa incitament till renoveringar som inte är samhällsekonomiskt motiverade och till ineffektiv användning av ytor och inlåsningseffekter i befintligt bestånd. Regleringarna kan därför enligt kommittén bidra till ökad efterfrågan på material och resurser med ökad miljö- och klimatpåverkan som följd.⁴

Boverket instämmer i kommitténs bedömning om behovet av en översyn av regelverk och styrmedel inom området, men lämnar en del synpunkter på och tillägg till några av de regelverk och styrmedel som kommittén tar upp. Boverket vill även understryka vikten av att en sådan översyn tar hänsyn till sociala och fördelningspolitiska aspekter.

Boverket lämnar följande specifika synpunkter och tillägg kopplat till en del av de regelverk och styrmedel som kommittén behandlar i avsnitt 9.1.2:

”Svårt att i offentlig upphandling ge incitament till hög kvalitet”

Boverket instämmer i den problemskrivning som ges i betänkandet och anser att den offentliga upphandlingen behöver utvecklas för att kunna främja en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor. Offentliga beställare kan utveckla krav på marknaden vid offentlig upphandling för att främja ett mer cirkulärt byggande. För att uppnå detta behövs enligt Boverkets bedömning metod- och kompetensutveckling för att utveckla den offentliga upphandlingen. Det är särskilt betydelsefullt att beakta hur cirkulära lösningar kan fräjas i tidiga skeden vid offentlig upphandling, särskilt vid projektering och projektutformning. En viktig metodutvecklingsfråga är hur man väver ihop projektering och hållbarhet. Till exempel är det viktigt att det finns en materialflödesanalys för att kunna uppskatta flöden och klimatdata. Ett framgångsrikt cirkulärt byggande är nära knutet till kunskapen och yrkesmässigheten hos den som utför arbetet. Offentliga beställare kan här bidra genom att upphandla på kvalitet.

³ [Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektor - Boverket](#). Hämtad 2025-02-18.

⁴ Flera av de regelverk och styrmedel som tas upp i betänkandet har även berörts i Boverkets utredning [Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektor - Boverket](#). Hämtad 2025-02-18.

I Boverkets utredning om att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn⁵ finns ett förslag om att ta fram referensvärden⁶ (jämförelsevärden) för klimatpåverkan vid ombyggnad, på liknande sätt som tidigare gjorts avseende klimatpåverkan vid uppförande av byggnader.⁷ En möjlig tillämpning av sådana värden skulle kunna vara som ett kriterium vid offentlig upphandling.

"Svagt konsumentskydd vid försäljning av nybyggda bostadsrätter"

Boverket instämmer i den problembild som beskrivs i betänkandet. Exempelvis kan ett marknadsmisslyckande i form av delade incitament uppstå när projektutvecklare bygger bostadsrätter i egen regi för försäljning. Vid denna typ av byggande bildar vanligen entreprenören, som då också är byggherre, en bostadsrättsförening som företräds av en interimsstyrelse bestående av representanter från bland annat byggföretaget. Entreprenören eller interimsstyrelsen har byggherreansvaret under hela byggprocessen. När bostadsrättsköparna genom föreningen sedermera övertar styrelse- och byggherreansvaret har dessa saknat möjlighet att påverka de val av material och energi- och byggnadstekniska lösningar som fattats under byggskedet. Ett delat incitament kan därför uppstå mellan parterna, i den utsträckning som interimsstyrelsen saknar incitament att välja lösningar som sammanfaller med den förvaltande styrelsens intressen.

I betänkandet hänvisas till Riksrevisionens granskning om konsumentskydd vid köp av nyproducerade bostadsrätter.⁸ Sedan denna granskning genomfördes har det dock gjorts en del ändringar i bostadsrättslagen utifrån propositionen "Tryggare bostadsrätt"⁹ och som bland annat syftat till att stärka konsumentskyddet för köpare och ägare av bostadsrätter. Lagändringarna omfattar även nya krav på den ekonomiska planen vid nyproduktion av bostadsrätter och på intygsgivarna som ska granska planen. Från och med den 1 januari 2024 måste en ekonomisk plan för nybildade och ombildade bostadsrättsföreningar innehålla en teknisk underhållsplan, i syfte att ge en bättre bild av föreningens framtida kostnader.

"Hyressättningssystemet skapar incitament att genomföra standardhöjande renoveringsåtgärder"

Det svenska hyressättningssystemet för bostäder kallas ofta "bruksvärdessystemet" eftersom en allmän riktlinje för hyressättningen är att lägenheter ska ha hyror som speglar deras bruksvärden. I praktiken sätts hyrorna genom lokala förhandlingar mellan hyresmarknadens parter och några tvingande lagregler om vad hyran ska baseras på finns egentligen inte. Hyresmarknadens parter på det lokala planet har olika sätt att bestämma hyran och hyressättningsmodellerna skiljer sig en del åt mellan landets kommuner. Hyresmarknadens

⁵ [Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn - Boverket](#). Hämtad 2025-02-18.

⁶ Med referensvärde menas ett värde på byggnaders klimatpåverkan som är representativt för dagens byggande. Referensvärdena är differentierade med avseende på olika byggnadstyper och åtgärder.

⁷ [Referensvärden för klimatpåverkan vid uppförande av byggnader](#). Hämtad 2025-02-18.

⁸ RiR 2020:3.

⁹ Prop. 2021/22:171.

parter kan utveckla hyressättningsprinciper som ger incitament till en mer effektiv långsiktig förvaltning genom återbruk, underhåll och hållbara renoveringar.

Hyressättningen bör enligt Boverket främja renoveringar som premierar underhåll och energieffektivisering i stället för att ge incitament att vidta standardhöjande åtgärder som medger en stor hyreshöjning men som kanske varken tillför hyresgästerna någon större kundnytta eller bidrar till att säkra livslängden på byggnaden, dess komponenter och tekniska funktioner.¹⁰

Boverket föreslår att den av kommittén föreslagna översynen av hyressättningssystemet för hyresbostäder, bör ha fokus på att undersöka hur hyressättningssystemet faktiskt tillämpas av de lokala parterna inom ramen för förhandlingsordningen, med fokus på hyressättningen vid renovering.

Kapitel 7 och 9 – Kommitténs bedömning att Sverige bör verka för att plast inkluderas i EU:s gränsjusteringsmekanism CBAM

I betänkandet pekas på det faktum att en betydande del av miljö- och klimatpåverkan från bygg- och anläggningssektorn uppstår vid utvinningen och tillverkningen av material, varav ett stort materialflöde inom dessa sektorer och som inte ingår i CBAM¹¹ utgörs av plast. Enligt kommitténs bedömning bör Sverige därför verka för att även plast ska ingå i CBAM. Plast som importeras till EU skulle då prissättas på motsvarande sätt som sker genom EU:s handelssystem för utsläpp av växthusgaser (EU-ETS).

Boverket ser principiellt positivt på CBAM som ett verkningsfullt komplement till EU-ETS. Utgångspunkten att importerad plast från länder utanför EU prissätts på motsvarande sätt och möts av samma klimatkostnader som sker genom EU-ETS är i grunden rimlig. Enligt Boverkets bedömning borde det även finnas goda förutsättningar att utifrån ett svenskt perspektiv verka för ett inkludering av plast i CBAM, med tanke på att Sveriges EU-kommissionärs ansvarsområde bland annat innefattar cirkulär ekonomi och hur en konkurrenskraftig cirkulär ekonomi kan uppnås.

En förutsättning för att plast ska kunna ingå i CBAM är dock att det finns en liknande styrning på produkter som tillverkas inom EU, det vill säga inom ramen för EU-ETS. Enligt Naturvårdsverket, som också är behörig svensk CBAM-myndighet, skulle CBAM på plast kunna få en positiv effekt på Sveriges utsläpp av växthusgaser om råvara byts ut i tillverkarledet. Men råvaran i plasttillverkningen omfattas inte av EU-ETS idag eftersom kol som är inbyggt i en produkt inte omfattas av styrning. Naturvårdsverket konstaterar att plast i CBAM kan bli möjligt på sikt om det bedöms lämpligt.¹²

¹⁰ För en vidare diskussion om detta, se Boverkets rapport [Uppdrag att utvärdera stödet för renovering och energieffektivisering samt att analysera ägarförhållanden på hyresbostadsmarknaden](#) Hämtad 2025-02-18.

¹¹ Carbon Border Adjustment Mechanism.

¹² [Klimatomställning av fossil plast](#). Hämtad 2025-02-18.

Boverket väljer att ställa sig bakom Naturvårdsverkets bedömningar angående frågan om Sverige bör verka för ett inkluderande av plast i CBAM och vilka förutsättningar som i så fall först behöver vara uppfyllda för att detta ska bedömas som lämpligt att genomföra.

Enligt Boverket är det även viktigt att beakta vilka konsekvenser som CBAM på plast skulle kunna få för byggproduktionen i Sverige. Detta mot bakgrund av att byggsektorn står för en stor andel, eller drygt 20 procent av plastanvändningen i Sverige, samtidigt som en inte obetydlig andel av byggmaterial inklusive plast importeras från länder utanför EU.

Kapitel 12 – Kommitténs bedömning om att se över regelverket för avfallshantering och stärka incitamenten för en ökad materialåtervinning

Kommitténs bedömning är att det finns ett behov av att se över och förändra befintliga, administrativa regelverk kring avfall. På vissa områden finns behov av att införa nya eller reviderade ekonomiska styrmedel. Det handlar framför allt om att skapa incitament som styr bort från avfallsförbränning mot ökad materialåtervinning och att stärka materialåtervinningsindustrins konkurrenskraft.

Avfallslagstiftningen behöver enligt kommittén bli mer proaktiv och en översyn bedöms därför vara nödvändig för att målen i bland annat den nationella strategin för en cirkulär ekonomi och handlingsplanen för en cirkulär ekonomi ska kunna uppnås.

Boverket instämmer i utredningens analys och slutsatser om att det finns ett behov av att se över och förändra befintliga, administrativa regelverk och att det även finns behov av att införa nya eller reviderade ekonomiska styrmedel. Boverket är därför generellt positiva till de förslag inom avfallsområdet som kommittén lämnar i kapitel 12.

Boverket anser att det är av central vikt att regelverket på området understödjer framtagna strategier för omställningen till en cirkulär ekonomi, samt att det utreds närmare hur regelverket kan behöva kompletteras med nya eller reviderade ekonomiska styrmedel som till exempel en välutformad skatt på avfall, i syfte att etablera en incitamentsstruktur som styr bort från avfallsförbränning och mot ökat återbruk eller materialåtervinning.

Boverket delar kommitténs bedömning att utgångspunkten vid utformningen av regelverk och ekonomiska styrmedel bör vara att kostnader för avfallshanteringen av produkter i första hand ska belasta producenterna.

Boverket instämmer i kommitténs bedömning att en fungerande avfallshantering förutsätter att tillsynen är ändamålsenlig och ges tillräckliga resurser, bland annat för att stävja framväxten av den illegala avfallsverksamheten.

Boverket delar även kommitténs bedömning om behovet av att stärka konkurrenskraften inom industrin för materialåtervinning och återbruk, till exempel genom ökat stöd till forskning och utveckling. Boverket instämmer i

kommitténs ståndpunkt att det som utgångspunkt är rimligt att producenter bidrar till finansieringen av forskning och utveckling, då det är i linje med principen om att förorenaren betalar och skapar bättre incitament för materialåtervinning.

För att främja utvecklingen av materialåtervinningsindustrin och verksamhet för återanvändning samt skapa en bättre balans mellan stödet för primära och återvunna materialflöden, gör kommittén bedömningen att det även behövs ett tydligare offentligt ansvar. Boverket har inget att invända mot denna bedömning.

Kopplat till frågan om avfallshantering lämnar Boverket i sin utredning om att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn¹³ ett förslag om att flytta bestämmelserna om avfallshantering i kontrollplanen till en egen bestämmelse med det föreslagna namnet resurshushållningsplan.

Resurshushållningsplanen ska innehålla de frågor som anknyter till cirkularitet och miljöbalken som syftar till att förbereda för återbruk och återvinning samt att hantera avfall. Uppdelningen av kontrollplanen i en separat resurshushållningsplan innebär ingen skärpning i sak men bedöms kunna höja efterlevnaden och kunskapen om kraven på att förbereda för återbruk och återvinning samt avfallshantering utifrån de krav som redan finns uttryckta i såväl miljöbalken, avfallsförordningen och den nuvarande bestämmelsen om kontrollplan.

Boverket bedömer att en översyn av avfallslagstiftningen som utmynnar i starkare incitament och en förutsägbarhet för återvinning och återbruk även skulle stärka resurshushållningsplanen som styrmedel.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit nationalekonom Pål Sjöberg. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Lena Hagert Pilenås och nationalekonom Jonas Hammarlund deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Pål Sjöberg
nationalekonom

Kopia till:

viktor.berg@regeringskansliet.se

¹³ Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn - Boverket. Hämtad 2025-02-18.

petter.troedsson@regeringskansliet.se