

Yttrande

2025-04-28

Ärende nr SLK-2025-00234



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

Yttrande

Rapporten som har tagits fram av Boverket om cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn ger en övergripande kartläggning och analys av nuvarande förutsättningar samt presenterar en rad förslag på åtgärder för att främja cirkulär ekonomi inom sektorn. Förslagen omfattar utveckling av information och vägledning, förbättrade klimatdeklarationer, digitaliseringsinitiativ samt resurshållningsplaner. Dessa är steg i rätt riktning och kan bidra till en ökad användning av återbrukat material och en mer hållbar byggsektor.

Vi ser positivt på förslagen om att förbättra information och vägledning, eftersom dessa åtgärder kan skapa incitament för förändring och ge byggföretagen nödvändig support för att kunna använda återbrukat material i större utsträckning. Detta är särskilt viktigt för att skapa en kultur av cirkulär ekonomi inom byggsektorn. Samtidigt vill vi betona att dessa åtgärder inte får leda till ökade pålagor, administrativa bördor eller onödiga kostnader för företagen, eftersom detta riskerar att hämma byggandet och motverka målet om ökad cirkularitet. Det är viktigt att åtgärderna är utformade så att de inte medför ytterligare byråkratiska hinder som kan försvåra omställningen.

En annan aspekt vi vill lyfta fram är att det föreslagna klassifikationssystemet och utvecklingen av klimatdeklarationer kan bli mer komplexa och tidskrävande om de inte utformas på ett enkelt och smidigt sätt. Om dessa system kräver mer omfattande administration eller innebär större kostnader utan att påtagliga miljövinster uppnås, kan det snarare bli ett hinder än en hjälp för sektorns utveckling. Därför är det viktigt att dessa åtgärder utformas med största möjliga praktiska genomförbarhet för att inte leda till kontraproduktiva resultat.

Trots dessa positiva förslag upplever vi att rapporten inte fullt ut har adresserat de mest grundläggande förutsättningarna för att främja cirkulärt byggande. Ett stort problem inom bygg- och fastighetssektorn är att

återbruk och materialåtervinning fortfarande sker i blygsam skala. Generellt sett ligger både återbruk och återvinning av byggmaterial på en låg nivå. Graden av återanvändning och återvinning varierar kraftigt mellan olika materialslag. Exempelvis återvinns nästan allt stål, vilket beror på materialets höga värde och fungerande affärsmodeller som stödjer detta. Metoder har också utvecklats för att underlätta återbruk av stålkonstruktioner, vilket gör det till ett föredraget material för återvinning.

Däremot är det betydligt svårare att återvinna eller återbruka material med lägre värde eller sådana som ställer särskilda krav på renhet. Plast, gips, isoleringsmaterial och fönsterglas är exempel på material som är svåra att återvinna eller återanvända på grund av de specifika krav som ställs på dessa material vid återvinning. För dessa material behövs mer innovativa lösningar och incitament för att göra återbruk ekonomiskt och praktiskt genomförbart. Utan sådana åtgärder riskerar vi att fastna i ett läge där endast de lättare och mer lönsamma materialen återanvänds, medan svårare material hamnar i deponi eller förbränning.

Det är vår bedömning att rapportens förslag inte tillräckligt tar hänsyn till dessa praktiska och ekonomiska utmaningar. Vi saknar konkreta åtgärder som skulle kunna stimulera sektorn att ta itu med dessa hinder och verkligen främja ett ökat användande av återbrukat material, särskilt när det gäller de mer komplexa och svårhanterliga materialen. För att cirkulär ekonomi ska kunna implementeras i större skala inom byggsektorn krävs konkreta incitament och stödåtgärder som gör det både lönsamt och praktiskt möjligt att återbruka och återvinna fler material.

Sammanfattningsvis anser vi att de förslag som presenteras om information och vägledning är bra, men att det behövs mer kraftfulla och praktiska åtgärder för att stimulera en verklig omställning till cirkulärt byggande. Vi ser gärna fler konkreta förslag för att underlätta återbruk av både högvärdiga och lågvärdiga material, och en mer helhetlig strategi för att skapa långsiktigt hållbara affärsmodeller som inkluderar även de svårhanterliga materialtyperna.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-04-15

Ärendenummer SLK-2025-00234

Handläggare

Anna Säveskog

Telefon: 031-368 03 90

E-post: anna.saveskog@stadshuset.goteborg.se

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

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen Boverkets rapport Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn (SOU 2024:25), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2025-02-13 fått remissen Boverkets rapport Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet för yttrande senast 2025-05-14.

Boverket rapporterar regeringsuppdraget att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn. Uppdraget resulterar i fyra förslag för att främja utvecklingen mot en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor. Stadsledningskontorets svar är sammanställt utifrån synpunkter från Förvaltnings AB Framtiden, Business Region Göteborg AB, stadsbyggnadsförvaltningen och stadsfastighetsförvaltningen.

Stadsledningskontoret är överlag positivt till rapporten och bedömer att utvecklingen av arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn kan stärkas genom flera förslag i rapporten. Staden har erfarenheter inom området och lämnar utifrån det synpunkter genom sitt arbete med plattform för klimatneutralt byggande och miljö- och klimatprogrammets strategi Vi driver på utvecklingen för hållbart byggande. Dels avseende beskrivningen av hur cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn fungerar idag, dels på programmets förslag och hur dessa kan kompletteras ytterligare för att främja cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Göteborgs Stads mål/strategier i miljö- och klimatprogrammet, avfallsplanen och näringslivsstrategiska programmet kräver att staden ställer om till en betydande grad av cirkularitet.

Ju mer nationell samordning, stöd, reglering, standarder och struktur som kommer på plats, desto effektivare, inklusive avseende kostnad, kan staden bedriva det redan påbörjade omställningsarbete.

Ekonomiskt kan återbruk vara lönsamt i helhetsperspektiv – förutsatt god planering och tillgång till rätt logistik- och kvalitetslösningar. Göteborgs Stad arbetar genom Business Region Göteborg AB med att främja en cirkulär ekonomi i bygg och fastighetssektorn utifrån en identifierad marknadspotential där en storskalig återbruksmarknad kan skapa nya jobb och ökad konkurrenskraft i såväl branschen som regionen.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att det faktum att möjlighet till ändring i bygglov saknas i förslaget, innebär ökade kostnader för kunden för nya lovprövningar. Samtidigt kan det medföra ökade intäkter till stadsbyggnadsnämnden men även ett ökat resursbehov för hantering av processerna.

Bedömning ur ekologisk dimension

Göteborgs Stads mål respektive strategier i miljö- och klimatprogrammet, avfallsplanen och näringslivsstrategiska programmet kräver minskad klimatpåverkan, minskade avfallsmängder och resursuttag, främjande av biologisk mångfald samt att oönskade kemiska ämnen undviks. Staden driver redan på och behöver fortsatt driva på ytterligare och stimulera branschen i denna ännu relativt omogna fråga, den cirkulära aspekten är en viktig nyckel för att uppnå stadens mål.

I Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram är det främst strategierna Vi driver på utvecklingen för hållbart byggande och Vi driver på utvecklingen av cirkulär ekonomi som har koppling till rapporten. Flera av de föreslagna åtgärderna kan stödja dessa strategier och ha positiv inverkan på klimatpåverkan och biologisk mångfald.

Remissen kopplar till miljö- och klimatprogrammets delmål *Göteborgs Stad minskar klimatpåverkan från inköp* inom klimatmålet, där målvärdet för indikatorn innebär att minska klimatpåverkan från alla typer av bygg- och anläggningsprojekt med 90 procent mellan 2020 och 2030. Här ingår det cirkulära som ett viktigt perspektiv.

Utveckling av den cirkulära ekonomin i bygg- och fastighetssektorn är viktigt för att Göteborgs stad skall nå sina mål i miljö- och klimatprogrammet. Att minska klimatpåverkan med 90 procent i det som byggs i stadens regi förutsätter cirkulära och resurseffektiva arbetssätt i hela värdekedjan.

Även branschen har i sin nationella färdplan, Fossilfritt Sverige, tuffa klimatmål och är beroende av att statliga myndigheter undanröjer regelmässiga hinder och förstärker incitamenten för att ställa om till en cirkulär ekonomi.

Ett genomförande av förslagen i rapporten bedöms öka möjligheterna att nå såväl lokala, som nationella och internationella klimatmål. Ökad cirkularitet bidrar också direkt till målen om minskat avfall.

Bedömning ur social dimension

Socialt främjas ett ökat yrkeskunnande och professionella aktörer inom återbruk. Nya typer av arbetsuppgifter kan uppstå i bygg- och fastighetsbranschen om den cirkulära ekonomin tar fart. Det kan till exempel handla om återbruksinventering, demontering, transport, lagerhållning och rekonditionering.

För en bransch som idag är drabbad av varsel, uppsägningar och konkurser är detta en möjlighet som också kan innebära nya inestegsjobb.

Att samordna, effektivisera och påskynda omställningen till en cirkulär bygg- och fastighetssektor medför även en kostnadseffektivitet i klimatomställningen. Detta är kritiskt även för den sociala dimensionen, för att fortsatt kunna erbjuda bostäder med rimlig hyra.

Bilagor

1. Sammanfattning Boverkets rapport
2. Förslag till yttrande inklusive bilaga

Ärendet

Ärendet avser remissen Boverkets rapport Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn från Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet, som Göteborgs Stad har fått för yttrande. Remissen inkom den 13 februari 2025 och ska besvaras senast den 14 maj 2025.

Beskrivning av ärendet

Rapporten utgör Boverkets rapportering av regeringsuppdraget att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn, Fi2019/01146, Fi2022/00506. Sammantaget resulterar detta uppdrag i att Boverket presenterar fyra förslag för att främja utvecklingen mot en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor. Dessa förslag fokuserar på utveckling av informativa och administrativa styrmedel vilka Boverket har rådighet över inom sitt sektorsansvar.

Förslag 1 – Utveckling av information och vägledning

- Regeringen ger Boverket i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter fortsätta att utveckla och kommunicera information och vägledning för omställning till cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn.
- Regeringen ger Boverket i uppdrag att driva och samordna arbetet med att ta fram mål och en nationell strategi för omställningen i sektorn.
- Regeringen ger Boverket i uppdrag att ta fram verktyg och metoder för att belysa olika nyttor och mervärden med olika cirkulära åtgärder inom bygg- och fastighetssektorn.

Förslag 2 – Utveckling av klimatdeklarationer

- Regeringen ger Boverket i uppdrag att ta fram nationella referensvärden eller jämförelsevärden för byggnaders klimatpåverkan vid ombyggnad. Fokus ligger på ombyggnadsprojekt som avser vanligt förekommande energirenoveringsåtgärder eller ett paket av sådana åtgärder.

Förslag 3 – Digitaliseringsförslag

Regeringen ger Boverket och andra berörda myndigheter i uppdrag att genomföra digitaliseringsförslagen i kapitel 6, enligt följande:

- Först genomförs åtminstone förslag A1, A2 och A3 och möjligtvis även förslag A4 samt A5 i den första förberedande fasen (A) som etablerar öppna format, standarder och arbetsformer.

A1 – Klassifikationssystem för offentlig rätt.

A2 – Stödja öppna standarder och filformat.

A3 – Gemensam grafdatabas-datamiljö.

A4 – Öppen källkod för cirkulär ekonomi.

A5 – Experimentverkstad för cirkulär BIM.

- Efter utvärdering av den första fasen, genomförs samtliga förslag i den andra grundläggande fasen (B) som etablerar IT-system och information.

B1 – Digitalt kontrollsystem.

B2 – Gemensam datamiljö för resurshushållning.

B3 – Samordning av IT-system och byggnadsinformation.

- Efter en utvärdering av de första två faserna, genomförs även förslagen i den tredje kompletterande fasen (C) och den sista förbättrande fasen (D). Dessa faser etablerar och utvecklar tjänster för cirkulär ekonomi.

C1 – Digitalisering som stöd för miljöbalkstillsyn.

C2 – Förutse farliga ämnen i byggnader.

C3 – Statistik om återbruk, avfall, material.

C4 – Matchningstjänster för återbruk och avfall.

D1 – Logistik för återbruk och avfall.

D2 – Automatiserad import och export.

D3 – Webbportal för indikatorer.

Förslag 4 – Resurshushållningsplan

Boverket föreslår att bestämmelsen om kontrollplan i 10 kap. 6 § PBL delas upp i två separata bestämmelser.

Bestämmelse om kontrollplan

De uppgifter som anknyter till tekniska egenskapskrav samlas i en bestämmelse där syftet är att förebygga fel, brister och skador.

Resurshushållningsplan

De uppgifter som syftar till att ge förutsättningar för återbruk, återvinning och avfallshantering flyttas till en egen bestämmelse om resurshushållningsplan.

Kommunstyrelsens tidigare yttranden över angränsande remisser

2017-06-14 § 518 remiss från Miljö- och energidepartementet - Utredningen om Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi.

2021-06-16 § 539 över remiss från Finansdepartementet - Boverkets rapport 2020:13 Utveckling av regler om klimatdeklaration av byggnader.

2025-02-05 § 105 remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet, promemorian Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi.

Förvaltningars och bolags synpunkter

Stadsledningskontoret har skickat remissen till stadsfastighetsförvaltningen, Förvaltnings AB Framtiden, exploateringsförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, Göteborgs Stads Leasing AB och Business Region Göteborg AB för yttrande. Samtliga förutom Göteborgs Stads Leasing AB och exploateringsförvaltningen har svarat. Remissen skickades även till förvaltningen för inköp- och upphandling, förvaltningen för kretslopp och vatten samt Renova AB för kännedom och eventuellt yttrande som valt att inte svara på remissen.

Stadsfastighetsförvaltningen

Stadsfastighetsförvaltningen anser att rapporten utgör ett viktigt steg mot ett mer cirkulärt byggande och en ökad resurseffektivitet i sektorn. Förvaltningen vill särskilt framhålla behovet av tydligare kravställning kring inventering och återbruk vid rivning, samt vikten av digitalisering och standardisering för att möjliggöra spårbarhet och kvalitetskontroll.

Förvaltningens synpunkter lyfter bland annat vikten av materialspecifika mål, krav på digitala återbruksinventeringar, ökad vägledning inom plan och bygglagen samt möjligheten att avslå rivningslov av hållbarhetsskäl. Förvaltningen betonar även behovet av att utveckla och stödja marknader för återbrukade material samt att stimulera nytänkande material såsom hampakalk.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Stadsbyggnadsförvaltningen ställer sig positiv till Boverkets föreslagna ändringar av plan och bygglagen avseende införande av krav på upprättande av en resurshushållningsplan vid ärenden om nyproduktion och ombyggnad.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att kravet på att en resurshållningsplan ska upprättas kommer att bidra till att kommunerna lyfter fram kravet vid tekniska samråd för att uppmärksamma byggherren om återbruk och återvinning ska beaktas på ett mer effektivt sätt när det finns ett dokument att diskutera kring. Vidare bedömer förvaltningen att tillämningen av den föreslagna ändringen inte kommer påverka förvaltningens handläggning av start- och slutbesked.

Business Region Göteborg AB (BRG)

BRG är positiv till de huvudförslag som presenteras i kapitel 2 för vilka myndigheten själv har rådighet. Bolaget lyfter att det är viktigt att Boverket får ett fortsatt uppdrag att utveckla styrmedel, stöd och incitament som påskyndar omställningen till en cirkulär ekonomi i sektorn. BRG ser också gärna att Boverket tydligare rekommenderar att de förslag på möjliga ekonomiska styrmedel som lyfts i kapitel 3 omhändertas för vidare utredning av ansvariga myndigheter.

BRG lyfter att bolaget sedan många år är aktivt med att stimulera en storskalig återbruksmarknad i bred samverkan med branschen, staden och forskarsamhället. Bolaget rekommenderar en kontinuerlig dialog med regionala initiativ för att på nationell nivå öka förståelsen för de konkreta hinder och möjligheter som uppstår i det cirkulära byggandet.

Förvaltnings AB Framtiden (Framtiden)

Framtiden ställer sig generellt mycket positiv till att Boverket får fortsatta uppdrag kring cirkulär ekonomi. Bolaget har dock en del kompletterande synpunkter på dels förslagen, dels förslag på andra effektiva åtgärder för en övergång till cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn. Framtiden anser även att Boverket ska få i uppdrag att utreda och komma med förslag på kompletterande styrmedel som främjar en cirkulär bygg- och fastighetssektor som andra myndigheter och aktörer har ansvar för, vilket enligt rapporten inte varit i fokus i denna utredning.

Framtiden lämnar i sitt yttrande synpunkter på såväl bakgrundsinformationen i rapporten som förslagen, samt även förslag på ytterligare åtgärder. Bolaget lyfter till exempel att förslagen om vidare utredning av bygg- och rivningslov är av extra vikt.

Framtiden har svarat på remissen delvis för den egna koncernen, men främst i rollen som strategiansvarig för miljö- och klimatprogrammets strategi *Vi driver på utvecklingen för hållbart byggande*. Som strategiansvarig gör Framtiden löpande GAP-analyser och synliggör behov av utveckling för att staden ska nå målen.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret är överlag positivt till rapporten och bedömer att utvecklingen av arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn kan stärkas genom flera förslag i rapporten. Staden har genom sitt arbete med bland annat plattform för klimatneutralt byggande och miljö- och klimatprogrammets strategi Vi driver på utvecklingen för hållbart byggande erfarenheter inom området och lämnar utifrån det synpunkter. Dels avseende beskrivningen av hur cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn fungerar idag, dels på programmets förslag och hur dessa kan kompletteras ytterligare för att främja cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn.

Stadsledningskontoret framför synpunkter om vikten av effektiva styrmedel, vägledning och information och förslaget till nationell strategi. Kontoret lämnar även synpunkter avseende förslaget om utveckling av klimatdeklarationer och digitalisering. Förslaget till förändring i PBL avseende att införa krav på resurshushållningsplan förutom kontrollplan är positivt, men kontoret reflekterar utifrån remissvaren över utmaningarna kring det. Kontoret är positivt till att producentansvar utreds närmare och ser ett behov av producentansvar. Vidare lyfter stadsledningskontoret vikten av kontinuerlig dialog med regionala initiativ.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning och förslag

Sammanfattning

Stort intresse men omogen marknad

Det finns ett växande intresse för cirkulär ekonomi inom bygg- och fastighetssektorn idag, men det är en omogen marknad. Detta visar sig exempelvis genom låg tillgång till produkter för återbruk, få återbruksaktörer och brist på kommersiellt hållbara affärsmodeller för återbruk av byggnadsdelar och byggprodukter.

Det är fortfarande långt kvar i skiftet till en mer cirkulär ekonomi inom sektorn.

Övergången har påbörjats genom stegvisa processer i flera aktörsled, ofta genom pilotprojekt, men där nya arbetssätt och lösningar ännu inte har landat fullt ut.

Vikten av att använda befintliga byggnader

Den mest grundläggande principen för att minska resursflöden, hushålla med resurser och minska avfallsmängderna i bygg- och fastighetssektorn är att använda befintliga byggnader så länge som möjligt. Återbruk av byggnadsverk kan innebära både bevarande och ändringar av byggnadsverkets funktion och utformning. Det finns en trend att rivningar idag oftare föregås av en analys kring bevarande eller ändring, och att möjligheten till återbruk av byggnadsmaterial övervägs i de fall en rivning bedöms nödvändig.

Återbruk och materialåtervinning i blygsam skala

Totalt sett ligger särskilt återbruk men även återvinning av byggmaterial och byggprodukter på en låg nivå. Graden av återanvändning och återvinning skiljer sig åt mellan olika materialslag. Nästan allt stål materialåtervinns, vilket beror på materialvärdet och fungerande affärsmodeller. Metoder har också tagits fram för att underlätta återbruk av stålkonstruktioner. Det är betydligt svårare för lägre värderade material eller material som är svårare att återvinna på grund av särskilda krav på renhet såsom plast, gips, isoleringsmaterial och fönsterglas.

Luckor i statistiken

Det finns brister i statistik och uppföljning när det gäller materialåtervinning av byggmaterial. När det gäller återbruk är luckorna ännu större. EU:s krav på att mängden återbrukat och återvunnet byggmaterial ska kunna redovisas, leder troligtvis till nya metoder för datainsamling som kan förbättra underlaget. Boverket ger förslag om digitalisering som skulle kunna bidra till detta.

EU och vissa företag inom branschen går före

EU är en motor i arbetet med omställning till en cirkulär ekonomi. Omställningen är en viktig del i Gröna given, ”The European Green Deal”, (EU, 2019) och EU-kommissionen arbetar med att ta fram regler och riktlinjer för cirkulär ekonomi inom flera områden.

I Sverige har vissa större företag inom fastigheter, byggande och återvinning gått före och visat på möjligheter. Det gäller framför allt företag som tydligt sett miljö- och marknadsfördelar med att tidigt arbeta med en omställning. Det finns även medelstora och mindre företag som arbetar aktivt för en omställning.

Viktiga aktörer i omställningen

Alla inom bygg- och fastighetssektorn har en roll för att främja cirkulär ekonomi, men några aktörer har större möjligheter än andra att påverka utvecklingen. Det gäller bland andra byggherrar och fastighetsägare som kan sätta upp mål och ställa krav om cirkulär ekonomi för sina egna projekt och byggnader. Andra särskilt viktiga aktörer är exempelvis materialtillverkare och leverantörer, kommuner och andra offentliga beställare, hyresmarknadens parter samt banker och kreditgivare.

Cirkularitet kan främjas genom analys, planering och arbetssätt

I tidiga skeden när byggande övervägs finns det generella metoder som kan användas för att väga in cirkulär ekonomi i beslutsunderlagen. Det är exempelvis att:

- använda en analysmetod för fysisk planering, byggande och arkitektur, som tagits fram med inspiration från Trafikverkets fyrstegsprincip, eller liknande modeller,
- analysera byggnaden utifrån olika byggnadsdelars livslängd för att underlätta underhåll, reparation, utbyte och återanvändning,
- överväga metoder för utformning och design för att underlätta framtida återbruk.

Att öka hantverkskompetens, bryta stuprör mellan yrkesgrupper samt utveckla metoder för samprojektering är exempel på hur nya arbetssätt kan bidra till omställningen.

Ekonomin anges ofta vara en stötesten

Många uppger att ekonomin är det största hindret för framsteg för cirkulär ekonomi. Den linjära ekonomin betalar inte sina miljö- och klimatkostnader vilket ofta gör det svårare att konkurrera för cirkulära affärsmodeller, som ofta är mer arbetskrävande.

Ekonomiska styrmedel kan bidra till att det blir mer gynnsamt att producera hållbara, cirkulära produkter, och till att den relativa kostnaden utjämnas mellan linjära och cirkulära affärsmodeller. Utvecklingen av

cirkulära affärsmodeller, en ökad resurseffektivitet och en minskad miljö- och klimatpåverkan kan bidra till ökad konkurrenskraft. Boverket har uppmärksammat på att vissa av dagens ekonomiska styrmedel kan försvaga incitamenten för återbruk. Det gäller exempelvis momsregler, ROT-avdrag, utrangeringsavdrag och bostads- och fastighetsbeskattning.

PBL bedöms inte utgöra ett hinder, men reglerna om kontrollplan behöver ses över

Boverket bedömer att PBL inte utgör ett hinder mot cirkularitet i bygg- och fastighetssektorn. Men det går inte heller att med stöd av PBL tvinga fram ett återbruk. Boverket har övervägt om det är lämpligt att föreslå förändringar i PBL för att främja cirkularitet. När det gäller bygglovet konstaterar Boverket att det kan finnas skäl att överväga förändringar för att underlätta återbruk av byggprodukter.

För att underlätta återbruk och återvinning av byggnadsmaterial ser Boverket ett behov av att förtydliga regeln om kontrollplanens innehåll (10 kap. 6 § PBL) genom att dela på den, enligt förslag 4 nedan.

I övrigt har Boverket valt att inte gå vidare med några förslag som innebär förändringar i PBL utan bedömer att cirkularitet kan underlättas genom vägledning och information.

Kritiska byggmaterial

Det finns inte ett enkelt svar på vad kritiska material i bygg- och fastighetssektorn är. Svårigheten ligger i bygg- och fastighetssektorns komplexitet, eftersom den omfattar en mängd aktörer, material och produkter som regleras av olika lagar. Det finns exempelvis flera risker i försörjningskedjan som ser olika ut för olika byggmaterial. Hur kritiska byggmaterialen är beror även på hur stor betydelse de har för sektorn.

För bostäder och lokaler är det främst material i stomkonstruktionen, betong, stål och trä, som ger störst konsekvenser om brist skulle uppstå. Risker för dessa material skiljer sig åt vad gäller typ av risk, sannolikheten att de skulle inträffa samt omfattningen på konsekvenserna.

Digitalisering är en förutsättning

Digitalisering är en förutsättning för att byggsektorn ska kunna ställa om till en mer cirkulär ekonomi. Boverket lämnar 15 digitaliseringsförslag i kapitel 6. Dessa förslag är indelade och avsedda att genomföras i fyra faser. Den första förberedande fasen (A) etablerar öppna format, standarder och arbetsformer. Den andra grundläggande fasen (B) etablerar IT-system och information som används i genomförandet av förslagen i efterföljande faser. Den tredje kompletterande fasen (C) etablerar tjänster för cirkulär ekonomi. Och den fjärde förbättrande fasen (D) utvecklar dessa tjänster. För att digitalisering ska kunna bidra i omställningen till en mer cirkulär byggsektor behöver delning av information om byggnader, byggprodukter och byggmaterial underlättas. Detta förutsätter att

byggsektorn övergår till att använda öppna standarder och format i större utsträckning jämfört med idag.

Indikatorer för att följa utvecklingen

Boverket föreslår fem indikatorer för att beskriva och följa upp omställningen till en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn. De fem indikatorerna är 1) nyttjandegrad för byggnader, 2) förändringar som gäller byggnader, 3) materialflöden in i, respektive ut ur byggnader, samt byggevfall 4) fraktioner av materialflöden samt 5) materialflöden i relation till förändringar. De fem indikatorerna kan användas på meso-nivå (exempelvis kommuner eller regioner) eller på makro-nivå (landet i helhet). De fem indikatorerna är generella begrepp, som kan ges en specifik innebörd och ett specifikt värde, exempelvis genom att specificera vilka byggnader, förändringar eller materialflöden som avses. Samt genom att specificera vilket geografiskt område som statistiken avser.

Vikten av information och vägledning

Information och vägledning är viktigt för att bidra till omställningen till cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn. Nya material värderas ofta högre än begagnade och det finns en ”nybyggnadsnorm” som gör att det bedöms som lättare och bättre att riva det gamla och bygga nytt. Inspiration, information och vägledning kan bidra till att attityder och värderingar utvecklas.

Boverkets förslag

Sammantaget resulterar detta uppdrag i att Boverket presenterar fyra förslag för att främja utvecklingen mot en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor. Dessa förslag fokuserar på utveckling av informativa och administrativa styrmedel vilka Boverket har rådighet över inom sitt sektorsansvar.

Förslag 1 – Utveckling av information och vägledning

- Regeringen ger Boverket i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter fortsätta att utveckla och kommunicera information och vägledning för omställning till cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn.
- Regeringen ger Boverket i uppdrag att driva och samordna arbetet med att ta fram mål och en nationell strategi för omställningen i sektorn.
- Regeringen ger Boverket i uppdrag att ta fram verktyg och metoder för att belysa olika nyttor och mervärden med olika cirkulära åtgärder inom bygg- och fastighetssektorn.

Förslag 2 – Utveckling av klimatdeklarationer

- Regeringen ger Boverket i uppdrag att ta fram nationella referensvärden eller jämförelsevärden för byggnaders klimatpåverkan vid ombyggnad. Fokus ligger på ombyggnadsprojekt som avser vanligt förekommande energirenoveringsåtgärder eller ett paket av sådana åtgärder.

Förslag 3 – Digitaliseringsförslag

Regeringen ger Boverket och andra berörda myndigheter i uppdrag att genomföra digitaliseringsförslagen i kapitel 6, enligt följande:

- Först genomförs åtminstone förslag A1, A2 och A3 och möjligtvis även förslag A4 samt A5 i den första förberedande fasen (A) som etablerar öppna format, standarder och arbetsformer.
 - A1 – Klassifikationssystem för offentlig rätt.
 - A2 – Stödja öppna standarder och filformat.
 - A3 – Gemensam grafdatabas-datamiljö.
 - A4 – Öppen källkod för cirkulär ekonomi.
 - A5 – Experimentverkstad för cirkulär BIM.
- Efter utvärdering av den första fasen, genomförs samtliga förslag i den andra grundläggande fasen (B) som etablerar IT-system och information.
 - B1 – Digitalt kontrollsystem.
 - B2 – Gemensam datamiljö för resurshushållning.
 - B3 – Samordning av IT-system och byggnadsinformation.
- Efter en utvärdering av de första två faserna, genomförs även förslagen i den tredje kompletterande fasen (C) och den sista förbättrande fasen (D). Dessa faser etablerar och utvecklar tjänster för cirkulär ekonomi.
 - C1 – Digitalisering som stöd för miljöbalkstillsyn.
 - C2 – Förutse farliga ämnen i byggnader.
 - C3 – Statistik om återbruk, avfall, material.
 - C4 – Matchningstjänster för återbruk och avfall.
 - D1 – Logistik för återbruk och avfall.
 - D2 – Automatiserad import och export.
 - D3 – Webbportal för indikatorer.

Förslag 4 – Resurshushållningsplan

Boverket föreslår att bestämmelsen om kontrollplan i 10 kap. 6 § PBL delas upp i två separata bestämmelser.

- **Bestämmelse om kontrollplan**
De uppgifter som anknyter till tekniska egenskapskrav samlas i en bestämmelse där syftet är att förebygga fel, brister och skador.
- **Resurshushållningsplan**
De uppgifter som syftar till att ge förutsättningar för återbruk, återvinning och avfallshantering flyttas till en egen bestämmelse om resurshushållningsplan.

Datum: 2025-04-15

Ärendenummer: SLK-2025-00234

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: li.bb@regeringskansliet.se

Diarienummer: LI2024/02351

Göteborgs Stads yttrande över Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet - Boverkets rapport Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn (SOU 2024:25)

Göteborgs Stads svar är sammanställt utifrån synpunkter från stadens allmännyttiga bostadsbolag Förvaltnings AB Framtiden (Framtiden), stadens bolag för näringslivsutveckling Business Region Göteborg AB (BRG), stadsbyggnadsförvaltningen och stadsfastighetsförvaltningen. Nedan framgår Göteborgs Stads synpunkter.

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

För att en övergång till en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor ska förverkligas är Boverkets slutsats att det är nödvändigt att utveckla cirkulära affärsmodeller, Göteborgs Stad delar denna slutsats. Det krävs ett större utbud av återbrukat material och produkter och en mer storskalig återbruksmarknad än vad som finns idag. BRG har arbetat aktivt med denna fråga sedan 2019. Arbetet inleddes som strategisk partner i Återbruk Väst. 2021 tog IVL Svenska Miljöinstitutet på uppdrag av BRG fram rapporten ”Etablering av en storskalig marknad för återbruk i bygg- och fastighetssektorn” (Nr B 2419). Slutsatserna i rapporten resulterade 2022 i ett handslag med 50 fastighetsägare i syfte att stimulera en storskalig återbruksmarknad. Insatserna är sedan 2024 också förstärkt med ett EU-finansierat Living Lab som bland annat skall stärka små och medelstora företags förmåga att utveckla cirkulära affärsmodeller. RISE har i detta också fått i uppdrag att göra en fördjupad analys av de 18 byggprodukter som handslagets fastighetsägare identifierat för en professionell återbruksmarknad.

Göteborgs Stad ser att branschen har utvecklat både kunskap och mognat i frågan under de senaste 6 åren. Det finns redan idag professionella aktörer som arbetar med återtag, kvalitetssäkring (inklusive CE-märkning) och återförsäljning av byggmaterial, den största utmaningen är dock ett bristande inflöde av produkter. Det finns idag fler aktörer som har mer kunskap om och erfarenheter av att arbeta cirkulärt och hur man kan lösa de utmaningar som uppstår. Det har också utvecklats fler återbruksrelaterade tjänster och produkter på marknaden och en ökad förståelse för hur värdekedjor och affärsmodeller kan bli kostnadseffektiva.

Göteborgs Stad anser att det är av stor vikt att nationella myndigheter som Boverket tar fram effektiva styrmedel och anpassat stöd som ger branschen bättre förutsättningar och ekonomiska incitament att snabba på den fortsatta omställningen.

En kontinuerlig dialog med regionala initiativ rekommenderas för att på nationell nivå hålla sig uppdaterad och fördjupa förståelsen för de konkreta hinder och möjligheter som uppstår i omställningen till ett cirkulärt byggande.

Ytterligare synpunkter framgår i bilagan Komplettering av rapportens beskrivning av hur cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn fungerar idag (kap 1) och hur detta kan främjas (kap 3).

Kapitel 2 Förslag för en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor

Förslag 1: Utveckling av information och vägledning

Förslag 1a: Information och vägledning

Göteborgs Stad instämmer i att ytterligare stödjande information och vägledningar är bra. Det finns dock redan idag en relativt hög nivå av grundläggande förståelse, även hos aktörer som ännu inte själva kommit igång med återbruk, bland annat till exempel om vilka nyttor och mervärden som finns. Göteborgs Stads bostadsbolag Förvaltnings AB Framtiden får idag i stor omfattning förfrågning om studiebesök och kunskapsöverförande möten med allt från andra kommuner, till andra fastighetsägare, byggherrar, entreprenörer, återförsäljare och tillverkare. Det som främst efterfrågas är handfasta tips och inspiration. Framtiden ser att bolaget i samarbete med CCBuild har en god spridningskanal av vägledningar och information.

Göteborgs Stad anser att vägledning och information behöver utvecklas kring hur plan- och bygglagen kan tillämpas redan idag för att främja cirkularitet. Staden ser ett stort värde i att Boverket får ett fortsatt uppdrag som knyter an till förslaget då det finns ett behov av nationell samordning. Tillgång på såväl samlad information som vägledning för att stötta branschen är fortfarande bristfällig. Det finns många lokala och regionala initiativ där Boverket kan ha en roll att samordna den kunskap som genereras inom dessa för nationell spridning.

Förslag 1b: Mål och nationell strategi

En nationell samlad och konkret strategi skulle kunna skapa en stabil och trygg grund för marknadsaktörerna, den behöver i så fall arbetas fram tillsammans med branschen. Om en nationell strategi ska tas fram behöver den samordnas med branschens färdplan i Fossilfritt Sverige. Arbetet behöver också förankras med de lokala och regionala initiativen kring klimatneutralt byggande. Göteborgs plattform för klimatneutralt byggande är ett exempel på ett sådant initiativ. Göteborgs Stad vill dock väcka frågan om det är ytterligare en strategi som behövs eller om det istället är stöd till genomförande av befintliga planer samt nya styrmedel som skapar incitament för en snabbare omställning.

Avseende målstyrning är behovet materialspecifika mål snarare än enbart generella indikatorer.

Förslag 1c: Nya verktyg för att belysa nyttor och mervärden

Göteborgs Stad bedömer att nyttorna med cirkularitet hos bygg- och fastighetsaktörer i Göteborgsregionen är relativt känd. Det finns flera initiativ med utgångspunkt i de nyttor som cirkularitet medför som pågår i Göteborg där ett större antal aktörer i bygg- och fastighetsbranschen deltar aktivt. Göteborgs Stad bedömer att det redan finns en stor kunskap från flera initiativ och organisationer som kan användas i detta syfte, men där den nationella samordningen och spridningen saknas. Förslag 1a bör kunna svara upp mot detta behov.

Förslag 2: Utveckling av klimatdeklarationer

Göteborgs Stad är positiv till förslaget om att ta fram nationella referensvärden för ombyggnation som kompletterar de referensvärden som Boverket föreslagit för nybyggnation. Det är avgörande att dessa referensvärden är tillräckligt ambitiösa för att säkerställa att branschen når målen i den nationella färdplanen Fossilfritt Sverige. Göteborgs Stad delar bedömningen att nationella referensvärden kan skapa nya gröna tjänster och jobb inom bygg- och fastighetssektorn som en följd av förändrade behov och ökad efterfrågan av cirkulära lösningar.

Staden ser alltså positivt på förslaget att fram referensvärden för ombyggnation - det bör dock breddas att även gälla renovering och underhåll. Staden anser också att de inte bör begränsas till energieffektiviseringsåtgärder, eftersom dessa endast står för en mindre del av klimatpåverkan från åtgärder i det befintliga beståndet. Staden vill betona att fastställande av metodik för referensvärden är mycket viktigt. Med en metodik kan referensvärden successivt tas fram och tillgängliggöras i en öppen databas. Göteborgs Stad vill uppmärksamma Boverket på det arbete som bostadsbolaget Framtiden och staden redan gjort och fortsätter att utveckla med ett breddat antal aktörer i branschen; i arbetet har ett klimatberäkningsverktyg för renovering och ombyggnation (KROT) tagits fram. Det har tagits fram tillsammans med WSP med löpande avstämmningar med KTH, det vill säga samma aktörer som tagit fram referensvärden för nybyggnation. Syftet med verktyget är att bryta ner renoveringsåtgärder i jämförbara delar ("renoveringsmoduler"), ta fram referensvärden för "business-as-usual" för dessa samt lägga in alternativ för minskad klimatpåverkan. Verktyget fylls successivt på med nya renoveringsmoduler och referensvärden, som kan återanvändas när en likvärdig åtgärd ska genomföras i andra byggnader. Dock är variationen relativt stor mellan olika åtgärder, olika fastigheter och olika underhållsskick. Det innebär att det krävs relativt många olika renoveringsmoduler för att dessa ska vara relevanta och kunna ge bra jämförbara värden mellan olika projekt. I dagsläget innehåller KROT ca 180 renoveringsmoduler, och nya tillkommer löpande, framför allt när nya fastighetskategorier tillkommer. Exempel på en kategori som visat intresse att komplettera verktyget med moduler är regionerna med deras vårdfastigheter. Göteborgs Stad bedömer att det arbete som staden gjort till stor del svarar mot det behov som Boverket lyfter fram, och staden tillgängliggör gärna metodik och data till Boverket - som ett underlag för vidareutveckling och tillgängliggörande i en samlad nationell databas.

Förslag 3: Digitalisering

Göteborgs Stad ser positivt på förslaget som helhet och ser särskilt värdet av den tredje kompletterande fasen som etablerar och utvecklar tjänster för cirkulär ekonomi. Det finns en potential att härigenom skapa nya jobb som stärker den cirkulära marknaden.

Vidare bedömer staden att förslaget om standardiserade och öppna digitala format är av största vikt och staden ställer sig positiv till det. Staden ser även ett behov av samlade digitala databaser som hanteras på nationell nivå. Dessa delar (A och B) av förslaget är kritiska. Staden bedömer att det är klokt att införa digitaliseringen i flera steg, då flera av de applikationer som nämns i förslaget troligtvis snarare lämpas att – och kommer att – utvecklas av branschen om dessa enhetliga format, data och databaser finns att tillgå. Chalmers håller tillsammans med Göteborgs Stad på att ta fram en interaktiv cirkulär resurskarta för Göteborg, där en första version finns på plats inom kort. Ett bredare konsortium har bildats för att utveckla detta till ett nationellt verktyg, där intresset och

efterfrågan runt om landet är stort. I detta arbete har staden lyft till Boverket att själva databasen bör hanteras av en nationell myndighet som Boverket, medan applikationen (verktyget) hanteras av branschaktörer, och där fler aktörer kan utveckla fler lösningar baserat på samma data.

Kopplat till digitala funktioner för att förutsäga farliga ämnen i byggnader, vill staden påminna om att Sverige har unika digitala system för redovisning av kemiskt innehåll och risker, såsom exempelvis det medlemsägda systemet och icke vinstdrivna systemet Byggvarubedömningen och dess loggböcker. Dessa bedöms kunna utgöra en viktig del i denna åtgärd. Det finns väldigt mycket kemiska ämnen även i relativt nya material som idag inte önskas cirkuleras. Långt många fler än de som lyfts som farliga ämnen som behöver beaktas vid rivning idag, dvs många fler kemiska ämnen är aktuella avseende återanvändning och återvinning.

Staden ser även att fastslå och införa standardiserande produkt-id-format är av största vikt, som GTIN (Global Trade Item Number). Detta pågår delvis, men finns ännu inte en samlad överenskommelse om detta. Goda förebilder är RSK-databasen för VVS-produkter och E-nummerbanken för elprodukter, vilka redan idag fungerar som standard hos alla branschaktörer.

Förslag 4: Resurshushållningsplan

Förändringen i plan- och bygglagen avser införande av krav på upprättande av en resurshushållningsplan vid ärenden om nyproduktion och ombyggnad. Göteborgs Stad bedömer att kravet på att en resurshushållningsplan ska upprättas kommer att bidra till att kommunerna lyfter fram kravet vid tekniska samråd för att uppmärksamma byggherren om återbruk och återvinning ska beaktas på ett mer effektivt sätt när det finns ett dokument att diskutera kring.

Göteborgs Stad ser positivt på att Boverket föreslår en revidering av befintlig lagstiftning eftersom de förändringar som genomfördes i plan- och bygglagen år 2020 inte fått de effekter som förväntades, dvs ett effektivt styrmedel för ökat återbruk, ökad återvinning och avfallsminimering.

Förslaget skapar en större tydlighet, inte minst en tydlighet över kopplingen till olika regelverk och följaktligen vem som har ansvar och rådighet över tillsyn av efterlevnad under byggtiden. Staden vill dock lyfta att denna ändring per automatik inte leder till högre grad av cirkularitet eller högre grad av återanvändning. Liksom konstateras i rapporten finns redan idag regelkravet.

I stadens arbete med denna fråga och i samarbetet med de andra storstäderna samt med nyckelaktörer i branschen har följande viktiga delar identifierats.

- Formatet för redovisning av identifierade material och hantering av dessa behöver utvecklas och standardiseras, så att redovisning sker på ett likartat och mer kvalitetssäkrat sätt. Här finns mycket att hämta i branschstandarderna för avfallsredovisning som Byggföretagen förvaltar, som har en bred förankring och tillämpning, inklusive inom Göteborgs Stad. Det standardiserade formatet behöver vara digitalt och kunna kopplas till andra digitala system som tillhandahåller relevant information, såsom inventeringsapplikationer och cirkulära resurskartor. Redovisningen ska innehålla information om vilka analyser som gjorts som ligger till grund för föreslagen hantering av materialet.

- Kunskapen om hur redovisningen ska värderas i lovskedet behöver öka hos den lovgivande instansen. Idag består granskningen främst genom ett konstaterande att bilagan är ifylld och finns med i lovansökan, men det anses svårt att bedöma om innehållet lever upp till effektiv resurshushållning och har den omfattning som är relevant för det aktuella projektet. Detta kan delvis bättras genom ett utvecklat format tillsammans med vägledningar för såväl lovsökare som lovgivare. Men det finns även ett behov av att hitta former för att lovgivande instans hålls uppdaterad om branschutveckling avseende den professionella återbruksmarknadens mognande. Idag är det en svårighet för en byggaktör att hitta mottagare för material som kan återanvändas, vilket gör att det ofta behöver gå till återvinning istället. Det är därmed inte möjligt för lovgivaren att kräva återbrukshantering. Men det finns kategorier där marknadsaktörer etablerats och där efterfrågan på återanvänt material är större än tillgången, och där detta ändå inte redovisas på denna resurshierarkinivå. Genom digitalisering och maskininläring bedöms det som att lovgivande instans ska kunna få vägledning i bedömningen trots en bransch i utveckling.
- Uppföljning under byggskedet saknas ofta. Precis som anges i rapporten är det en otydlighet om av vem och hur denna tillsyn ska göras. Idag sker dock ibland en tillsyn från lovgivande instans där en inspektör kan kontrollera att hantering enligt inkommen bilaga i ansökan efterlevs. Parallellt utövar miljöförvaltningen tillsyn över hanteringen av bygg- och rivningsavfall enligt miljöbalken. Genom att den nya resurshushållningsplanen enligt rapportens förslag ska följas upp enligt miljöbalken och därmed av miljöförvaltningen, undviks dessa parallella spår, utan de sammanfaller till ett, vilket staden är positiv till.

Staden vill lyfta vikten av uppföljning så att kraven inte blir verkningslösa. I det fortsatta arbetet kan ett övervägande ske om exempelvis slutbesked skulle kunna nekas om resurshushållningsplanen ej följs och/eller tekniskt samråd kunna krävas för startbesked vid rivning. För att skapa tydligare kravställning kan övervägande om obligatorisk digital inventering av byggvaror med krav på disciplinvisa handlingar motsvarande bygglovsprocessen vara aktuellt.

Av plan- och byggförordningen följer att Boverket har rätt att meddela de föreskrifter som behövs om utformningen av en kontrollplan. Göteborgs Stad anser att det är angeläget att sådana föreskrifter tas fram.

Vidare är det utifrån ett näringsperspektiv viktigt att lagstiftningen är tydlig och förenklar för byggherren att såväl följa lagstiftningen som att utveckla sitt arbete med ökad resurshushållning inklusive möjligheter för ökat återbruk. Göteborgs Stad bedömer att förslaget kan bidra till det, men att fler kompletterande åtgärder som stärker syftet med lagstiftningen kommer att behövas. Det behövs sannolikt olika stöd, så som guider, tekniska utredningar och eventuellt föreskrifter, som säkerställer och underlättar att förstå vilken information som ska lämnas och som samtidigt driver på ökad användning av cirkulära material.

Kapitel 3 Hur ett cirkulärt byggande kan främjas

Fyrstegsprincip för byggande och planering

Boverket har inspirerats av Trafikverkets fyrstegsprincip och presenterar i rapporten en analysmodell för beslutsunderlag som ska bidra till förbättrad resurshushållning.

Göteborgs Stad instämmer i att det är viktigt med en sådan systematik för att klara klimatmålen. Det finns i den nationella färdplanen, Fossilfritt Sverige en liknande modell i form av en resurshierarki som branschen själva står bakom. Det kan finnas en poäng i att hålla sig till samma modell för samsyn och ökad handlingskraft. Västra Götalands och Göteborgs Stads klimatinitiativ har valt att använda resurshierarkin för bygg- och anläggningssektorn som modell och verktyg för att nå klimatmålen.

Utformning och design för att underlätta återbruk

Staden anser att reglering av att byggdelar bör förse med unika ID:n, streckkoder eller QR-kodet redan vid nyproduktion bör övervägas. Staden är positiv till att krav på demonterbarhet vid tidsbegränsade bygglov utreds som föreslås i rapporten, men även för övriga bygglov.

Ett utökat producentansvar för att främja cirkularitet

Förutsättningarna för ett producentansvar behöver utredas närmare

Boverket pekar i rapporten på behovet av att överväga åtgärder som lägger ansvar och kostnader för återtag på den som sätter produkter på marknaden för minskat avfall och ökad cirkularitet. Boverket konstaterar dock att det behöver utredas närmare och noga kartläggas vilka material som kan återbrukas eller materialåtervinnas.

Göteborgs Stad ser ett behov av krav på producentansvar.

RISE genomför på uppdrag av Business Region Göteborg en analys kring 18 vanligt förekommande kategorier av byggprodukter för att bättre förstå vilka produkter som lämpar sig för en mer storskalig återbruksmarknad. Valet av produktkategorierna bygger på en behovsundersökning hos fastighetsägare och inkluderar analyser av materialsammansättning, flöden och volymer. Analysen kommer att presenteras under våren 2025 och ligga till grund för fortsatt utvecklingsarbete för ökade cirkulära materialflöden i Göteborgsregionen. Vid ett genomförande av en utredning om producentansvar kan RISE analys vara ett kunskapsunderlag.

Kompetens och utbildning

Nya samarbeten

Boverket konstaterar i rapporten att nya former för samarbeten mellan olika aktörer behöver utvecklas för att lösa gemensamma behov. Göteborgs Stad delar denna uppfattning och staden initierade en plattform för klimatneutralt byggande för några år sedan. På plattformen möts aktörer från hela värdekedjan vilket skapar förutsättningar för sådana samarbeten. Nu förstärks plattformen ytterligare genom det pågående projektet Living Lab klimatneutralt byggande där flera fastighetsägare är partners. Inom projektet har den här typen av samarbeten redan uppstått, så som att Framtiden Byggutveckling och Kvarteret Återbruket nyttjat bärande material från såväl ett IKEA-varuhus som en ishall som rivits i Göteborgsområdet. Göteborgs Stad vill därför understryka vikten av regionala initiativ så som Göteborgs plattform för klimatneutralt byggande för att möjliggöra samarbeten mellan aktörer i värdekedjan.

Aktörer som kan främja omställningen

Tillverkare bör ges ansvar att omhänderta, uppgradera och återsälja stora stomdelar (ex. limträ, stål). Kvalitetssäkring bör ske på ett standardiserat sätt.

Ekonomiska styrmedel kan främja cirkularitet

För att näringslivet inom bygg- och fastighetssektorn ska utvecklas mot mer cirkulära affärsmodeller vill staden understryka att det är avgörande att en sådan omställning samtidigt skapar förutsättningar för lönsamhet och en ökad konkurrenskraft. Här utgör ekonomiska styrmedel en viktig drivkraft och möjliggörare.

Boverket lyfter bland annat utmaningar kring den höjda arbetsintensitet som återbruk kan medföra och att det därmed påverkar prisbilden av återbrukade produkter negativt. Göteborgs Stad vill dock poängtera att det inte i alla sammanhang eller avseende alla produktkategorier behöver vara fördyrande med återbruk och att det finns flera återbrukslösningar som tillämpats i byggprojekt som varit/är kostnadsneutrala. Det därför är av hög relevans att öka kunskapen om när, hur och vad som ger en god affärsmässighet. Som ett led i detta har BRG, utöver den fördjupande analys som genomförs av RISE avseende en storskalig återbruksmarknad, initierat utvecklingen av ett affärsomställningsstöd och insatser som ger ökad förståelse för hur cirkulära värdekedjor och affärsmodeller kan bli kostnadseffektiva för att stötta branschen och öka takten i omställningen.

Boverket har tydliggjort att de förslag som lämnas i rapporten utgår ifrån myndighetens mandat och uppdrag. I rapporten lyfter dock Boverket fram olika ekonomiska styrmedel som kan bidra till att främja cirkularitet i bygg- och fastighetssektorn. Göteborgs Stad ser att det i rapporten finns flera förslag på ekonomiska styrmedel som skulle kunna skapa förbättrade möjligheter och öka lönsamheten för de företag som ställer om till cirkulära affärsmodeller så som förändrade momsregler, ROT-avdrag och utrangeringsavdraget men också förslag om särskilda kreditgarantier som styr mot återbruk.

I Göteborgsregionens bygg- och fastighetssektor finns ca 20 000 verksamma aktörer. Det behöver vara ekonomiskt bärkraftigt för dem att utveckla cirkulära affärsmodeller, tjänster och produkter för att omställningen skall ske. Göteborgs Stad anser att det är av stor vikt att nationella myndigheter som Boverket tar fram effektiva styrmedel och anpassat stöd som ger branschen bättre förutsättningar och ekonomiska incitament att snabba på den fortsatta omställningen. Göteborgs Stad ser därför gärna se att Boverket tydligare rekommenderar att de förslag på möjliga ekonomiska styrmedel som lyfts i rapporten - omhändertas för vidare utredning av ansvariga myndigheter.

Ytterligare synpunkter framgår i bilagan Komplettering av rapportens beskrivning av hur cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn fungerar idag (kap 1) och hur detta kan främjas (kap 3).

Kapitel 4 Kan PBL vara ett verktyg för cirkularitet

Bygglov

Rapporten konstaterar att tillämpningen av PBL:s regler såväl kan försvåra som underlätta cirkularitet. Genom vägledningar kan onödiga hinder mot cirkularitet i plan- och byggprocessen undvikas och det går att visa på hur cirkularitet kan underlättas och främjas. Vidare nämns i rapporten att då det i samband med bygglovet kan vara svårt att bedöma vilka återbruksprodukter som finns tillgängliga, så kan det finnas ett behov av att ändra i ett beviljat bygglov eller att skjuta upp vissa beslut till ett senare skede.

I rapporten framförs att det kan finnas skäl att utreda om det är lämpligt att genomföra ändringar i PBL för att underlätta detta. Däremot är det inte lämpligt att inom ramen för

bygglovet eller startbeskedet skapa en möjlighet för att ställa krav på användandet av återbrukade byggprodukter.

Göteborgs Stad instämmer i detta och anser att de två förstnämnda behoven är så pass viktigt att detta bör ges som uppdrag till Boverket att utreda. Det skulle skapa enkla och effektiva sätt att hantera återbruk i bygglovsprocessen genom att utreda och införa förändringar i PBL utifrån dessa två punkter,

Samtidigt instämmer staden i att det inte är lämpligt att införa tvingande krav på en viss grad av återbruk i bygglov, då det inte kommer att vara möjligt att alltid garantera tillgång på återbruk i varje enskilt projekt. Avseende andel återbruk bör bygglov möjliggöra men inte kravställa en viss andel återbruk.

Rivningslov

I rapporten lyfts att Boverket bedömer att det inte är relevant att vidare utreda möjligheten att skärpa kraven på resurshushållning vid bedömning av en rivningslovsansökan.

Göteborgs Stad anser dock att detta skulle vara ett mycket effektivt verktyg och något som många branschaktörer i hela värdekedjan efterfrågar i samtal med oss. Staden konstaterar att man gör en annan bedömning i Danmark, där regeringen i maj 2024 beslutade i bred politisk enighet att utreda möjligheterna att skärpa regelverket för rivningslov. Göteborgs Stad anser att frågan bör utredas mer omfattande även i Sverige och att den avfärdas för lätt i rapporten. Det bör vara möjligt att införa omvänd bevisbörda för rivningslov, där det ska visas att det finns synnerliga skäl för en rivning, och inte tvärtom som idag. Det bör vara möjligt att skapa hög grad av förutsägbarhet för detta genom att tydligt klargöra vad som avses med ”synnerliga skäl”.

I det danska regeringsuppdraget lyfts även ett eget byggregelverk för ombyggnation. Staden anser även att detta bör undersökas då det idag råder stor osäkerhet om hur BBR ska tillämpas vid ombyggnation, såväl hos projektaktörer som lovgivare, och där lovgivning inte hanteras på ett likvärdigt sätt i olika kommuner och olika projekt.

Vidare anser staden att fasadkulör bör öppnas upp för spann (ex. tegelvariation), taklutning ges flexibilitet, användningsbestämmelser tillåter fler verksamhetstyper samt att bredd och höjd anpassas för återbruk av stommaterial.

Kapitel 5 Kritiska byggmaterial

Kritiska material - staden föreslår att Boverket förtydligar att listan (sida 91) över material och utmaningar inte är heltäckande och lyfter vikten av att utveckla alternativ.

Kapitel 6 Digitaliseringsförslag

Det är vanligt förekommande att den som river en byggnad inte begär slutbesked. Krav på slutbesked för rivning kan underlätta digital hantering, vilket bör övervägas.

Kapitel 7 Indikatorer

Staden föreslår att indikatorn avseende nyttjandegrad utökas till att omfatta dygnsnyttjandegrad för fastigheter som skolor, kontor och förskolor, vilket ger en bättre bild av faktisk resurseffektivitet.

Göteborgs kommunstyrelse

Komplettering av rapportens beskrivning av hur cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn fungerar idag (kap 1) och hur detta kan främjas (kap 3)

Effektivt nyttjande av det befintliga byggnadsbeståndet - Underhåll

Göteborgs Stad vill nyansera bilden av orsaksfaktorerna till hur underhåll fungerar idag. Förvaltnings AB Framtiden ser att den främsta anledningen till att branschen under ett antal årtionden i relativt stor omfattning bytt ut material framför att renovera och underhålla är den kultur som uppstått till följd av dels synen på att nytt värderats som normen av såväl fastighetsägare som hyresgäster (dvs det är detta som förväntas efter en renovering), dels att material många gånger bedömts som billigare än arbetstid.

Vidare har det i framför allt rekord- och miljonprogramsårens nybyggnation använts så kallade "underhållsfria" material, som många gånger inte har bra förutsättningar för att underhållas, utan bedöms kräva ett utbyte eller en hög grad av rekonditionering. Detta har inneburit att fastighetsägares underhållsstrategier och planer byggt på logiken att använda komponenter till dess tekniska livslängd är slut, och därefter planera in ett utbyte. Detta är alltså ofta förutsättningen för såväl ett underhållsprojekt som upphandling av entreprenör.

I de fall man istället handlar upp en entreprenad med förutsättningarna mer varsam renovering så är det detta som entreprenören levererar, och oftast finns fortfarande kompetens för detta. Det är endast i mer unika fall eller vissa material av kulturhistorisk karaktär som specialkompetens är begränsad. Staden vill därför trycka på att det framför allt behövs en ändring i hur fastighetsägaren agerar i underhållsstrategier och -planer och i upphandling av underhållsentreprenader, framför en kompetensutveckling hos entreprenörerna.

Stadens allmännyttiga bostadsbolag tar nu fram en ny underhållsstrategi som speglar detta och som bygger på ett mer differentierat och löpande underhåll. I rapporten lyfts detta som ett möjligt uppdrag kopplat till kulturhistoriskt intresse, men staden bedömer att det vore av stort värde om Boverket får ett uppdrag som täcker alla typer av fastigheter för att stärka det cirkulära perspektivet i underhållsstrategier och underhållsplaner.

Återbruk

Inom Göteborgs Stad har arbetet med återbruk kommit igång. Staden instämmer i att marknaden är omogen och att det krävs en professionell återbruksmarknad för att kunna öka ytterligare. Staden ser dock inte att det inte finns en ekonomisk potential i grunden för detta. Det som driver kostnader idag är framför allt att det ännu inte finns effektiva och standardiserade flöden och processer för återbruk, utan att det idag löses på nytt, med nya aktörer som inte har detta som sin grundaffär, i varje projekt. Detta beror inte på att det inte i grunden är bärkraftigt, utan att vi under en längre tid verkat i en linjär affärslogik, och att all omställning och innovation har mer kostnader innan mognad och volymer kommit på plats. Ändå ser staden att om vi tillsammans med våra projektaktörer fokuserar på kostnadseffektivitet redan idag så att de i många fall är likvärdiga nyproducerade material. Inte minst visas detta i Kvarteret Återbruket där ett kvarter med ca 70 hyreslägenheter byggs med storskaligt återbruk, och där till och med de återbrukade hålldäcksbjälklagen är nära kostnadsneutrala.

Staden håller med om att en effektivare logistik är en viktig faktor, även om staden ser att detta även måste utvecklas generellt i byggbranschen om vi ska lyckas kraftigt sänka såväl vårt klimatavtryck som kostnader. Men framför allt ser staden ett behov av processutveckling och ”produktifiering” av återbruk, där nya samarbeten behöver skapas i värdekedjan. En viktig del i detta är att ta fram standarder för kvalitetssäkring, vilka även kan ligga till grund för garantier. I rapporten nämns att branschen bör ta ansvar för detta vilket staden håller med om. Staden ser dock att tröskeln för de som går före och behöver utveckla metodiker för kvalitetssäkring därmed blir hög, samt att olika metodiker utvecklas parallellt. Ett finansiellt stöd till de som först tar fram en standard/metodik för kvalitetssäkring göra stor nytta. Genom ett sådant stöd skulle det även vara möjligt att synliggöra vilka initiativ som tagits eller pågår inom området, så att dessa snabbt kan spridas till övriga aktörer inom samma segment. *Göteborgs plattform för klimatneutralt byggande* gör en riktad satsning för denna typ av produkt- och affärsutveckling genom att skapa stödjande affärsutvecklingsprocesser och affärsutvecklingsteam. Den typen av satsningar skulle kunna göras bredare genom statligt stöd och därmed accelerera den professionella återbruksmarknaden.

Byggaranti

I rapporten konstateras att merparten av tillfrågade byggherrar som aktivt efterfrågar återbruk inte ser avsaknad av byggaranti som ett hinder. Göteborgs Stads byggande förvaltningar och bolag är några av de som för fram detta resonemang. Staden vill dock understryka att detta framför allt handlar om ett omställningsskede, där vi, genom att avstå från produktgaranti (men fortfarande ha kvar garanti på utfört arbete) för återbruksprodukter, sänker tröskeln för den omogna marknadens aktörer att komma igång med återbruk. Långsiktigt är detta dock inte en hållbar väg att gå, framför allt inte när det börjar handla om storskaligt återbruk. Detta är signaler som staden nu tydligt skickar till marknaden. Detta är nära kopplat till framtagandet av standarder för kvalitetssäkring, utveckling av ”produktifierat” återbruk samt standardiserad produktinformation för återbruk, se ovan. Om detta kommer på plats genom förstärkt stöd, skulle det även möjliggöra produktgarantier och ett större ansvarstagande för återbruksprodukter i värdekedjan.

Svagheter i marknadsstrukturer inom byggmaterialindustrin

Rapporten lyfter fram brist på information om innehåll och att det är fastighetsägaren som har det strikta producentansvaret för återbruk. Staden instämmer i att osäkerheten om ett material innehåller oönskade ämnen skapar en risk och minskar benägenheten till återbruk. Staden vill dock trycka på att vi i Sverige har unikt goda möjligheter att råda bot på detta framåt, då det i Sverige finns etablerade bedömnings- och loggbokssystem som Byggvarubedömningen, vilket saknar motstycke i andra europeiska länder. Inom Göteborgs Stad har vi sedan ca år 2010 loggat alla byggmaterial och vilka ämnen dessa innehåller i nyproduktion och ombyggnationer, och ser att denna information nu kommer väl till nytta när komponenter i dessa byggnader vid förändringar blir återbruksprodukter. Staden anser att Boverket bör få i uppdrag att återigen se över möjligheten att införa krav på loggbok, i enlighet med tidigare utredning.

Utformning och design för att underlätta framtida återbruk

Göteborgs Stad föreslår att Boverket får i uppdrag att utreda möjligheten att i byggreglerna införa krav på projektering för demontering inklusive instruktioner. Det bör gälla för alla typer av bygglov och inte endast tillfälliga bygglov såsom lyfts fram i

rapporten. Boverket bör även få i uppdrag att stödja och driva framtagandet av standarder för projektering för demontering. Projektering för demontering är redan ett av de tekniska kriterierna i taxonomin och är därför redan något som branschen behöver förhålla sig till. Men med ett införande av regelkrav och en satsning på standarder skulle möjligheten och omställningen till taxonomiförenlighet bli effektivare och enklare.