



Datum

2025-05-07

Adress

Diarienummer

SBN-2025-283

Yttrande

Till

Kommunstyrelsen

Remiss - Boverkets rapport Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn (2024:25), STK-2025-355

Stadsbyggnadsnämnden föreslås besluta att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Stadsbyggnadsnämnden välkomnar utredningen och ser den som ett steg i rätt riktning för att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn. Det är positivt att Boverket lyfter behovet av digitala verktyg, samt vikten av information och vägledning för att stödja förändringsarbete och förändrade attityder kring nyproduktion där Malmö stad nu i största möjliga utsträckning bör utgå från befintligt bestånd innan det byggs nytt. Särskilt uppskattas fokus på inspiration och vägledning samt att frågan om kontrollplaner uppmärksammas. Även de samhällsekonomiska vinsterna i form av ökad sysselsättning och nya yrkesroller inom återbruk lyfts som en viktig del i omställningen. Stadsbyggnadsnämnden önskar genomgående tydligare förslag och bättre struktur av rapporten. Stadsbyggnadsnämnden är positiv till de digitaliseringsförslag som framförs. Stadsbyggnadsnämnden är också positiv till Boverkets ambition om att utveckla klimatdeklarationer med ett klassificeringssystem som t.ex. CoClass för att främja cirkulärt byggande. Stadsbyggnadsnämnden ser också positivt på fyrstegsprincipen för byggande och planering, samt värdet av Boverkets arbete med Arkitektur och arbetssätt för att främja cirkularitet. Stadsbyggnadsnämnden efterfrågar ett förtydligande för hur fysisk planering kan främja cirkulär planering. Avsnittet om orsaker till att byggnader rivs belyser utmaningen med rapporten. Boverkets uppdrag är enligt syftesbeskrivningen att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och anläggningssektorn, men rapporten för inte fram tydliga förslag på hur det kan uppnås. Snarare framförs resonemang och en nulägesbeskrivning av orsakssamband. Det gör rapporten svårtolkad. Ett förtydligande av hur Boverket kan främja cirkulära flöden efterfrågas. Slutligen påpekas att Boverket bör stödja kommunerna mer aktivt i uppföljning av kontrollplaner och att förvanskingsförbudet enligt PBL kan utgöra hinder för nyttjande av befintliga byggnader



Yttrande

Synpunkter på förslagen, kapitel två

Stadsbyggnadsnämnden är generellt positiva till Boverkets fyra förslag. Nedan följer särskilda kommentarer och synpunkter på förslag 1, 3 och 4.

Förslag 1

Stadsbyggnadsnämnden ser positivt på att vägledningar föreslås tas fram (förslag 1a), särskilt när detta sker i samverkan med andra relevanta myndigheter. Det är särskilt positivt och efterfrågat med vägledningar av vad som kan göras inom planerings- och lovprocesserna för att främja cirkularitet. Vi ser ett tydligt behov av ökad samverkan mellan Boverket och Naturvårdsverket i arbetet med att främja cirkularitet inom bygg- och rivningsverksamhet. Samordnade vägledningar är välkomna, särskilt för att tydliggöra hur olika lagstiftningar – såsom plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken (MB) – kan tillämpas parallellt. Det hade dock varit önskvärt att Boverket i rapporten exemplifierade vilken typ av vägledningar som avses samt förtydligade målgruppen för dessa (s. 33–34).

Gällande förslag 1b, där Boverket föreslår att få i uppdrag att ta fram mål och en nationell strategi för den cirkulära omställningen, ställer sig Stadsbyggnadsnämnden i grunden positiv. Samtidigt saknas tydlighet i vilken typ av mål som avses – är de riktade till kommuner, till branschaktörer, till myndigheter eller andra? För att sådana mål ska bli verkningsfulla krävs att de åtföljs av konkreta verktyg, styrmedel och incitament som gör det möjligt att omsätta dem i praktiken. Målsättningar bör inte stå för sig själva, utan utgöra en del av ett samlat styrsystem för att främja cirkulära flöden.

I förslag 1c förs ett visst resonemang kring behovet av metoder och verktyg för att främja cirkularitet inom bygg- och fastighetssektorn. Stadsbyggnadsnämnden anser dock att detta avsnitt behöver förtydligas avsevärt. Det framgår inte vilka typer av verktyg Boverket syftar på – exempelvis om det handlar om ekonomiska styrmedel, föreskrifter, digitala stöd, vägledningar eller andra insatser. Det är även oklart vilken roll Boverket ser för sig själv i detta arbete: att enbart informera om befintliga verktyg eller också utveckla nya? Om informationsinsatser ses som det huvudsakliga verktyget för att främja cirkularitet, bör detta tydligt klargöras och motiveras (s. 36). Det förefaller något förenklat att anta att aktörer i någon större omfattning kommer att återbruka byggmaterial enbart genom att informeras om nyttor och mervärden, särskilt när återbruk i dagsläget ofta är förenat med högre kostnader. Stadsbyggnadsnämnden menar att sådana insatser behöver kombineras med faktiska åtgärder som stärker incitamenten för återbruk – exempelvis genom att göra återbrukat material billigare eller jungfruligt material dyrare. Det senare skulle dock kunna innebära högre kostnader i flera led, för såväl byggherrar som fastighetsägare och boende.



De nyttor och mervärden som återbruk kan innebära bör i större utsträckning integreras i klimatberäkningsmodeller som finns tillgängliga på marknaden eller är under utveckling. Om Boverket utvidgade systemgränsen för klimatberäkning, t.ex. genom att ställa krav på klimatdeklaration på fastighetsnivå där anläggning också omfattas, skulle förutsättningar för cirkulära materialflöden i bygg- och anläggningssektorn stärkas. Genom att synliggöra den klimatmässiga vinsten i kvantitativa termer kan återbruk bättre jämföras med konventionella alternativ.

För att skapa bättre förutsättningar för ett ökat återbruk behöver även mer konkreta insatser föreslås i rapporten – inte minst vad gäller fysiska strukturer. Exempelvis bör behovet av ytor för återbyggdepåer lyftas tydligare, då tillgång till platser där material kan samlas, lagras och förmedlas är avgörande för att underlätta för aktörer att hitta och använda återbrukat material.

Förslag 3

Stadsbyggnadsnämnden är positiv till digitaliseringsförslag som utnyttjar de teknologiska möjligheter vi har idag för att effektivisera arbetet med att etablera en värdekedja för cirkulära materialflöden. Stadsbyggnadsnämnden ser positivt på Boverkets förslag till implementering av klassificeringssystem som Boverket lyfter. Det digitala flödet är en nyckel till framgång för cirkulära materialflöden i bygg- och anläggningssektorn.

Det är också positivt att Boverket lyfter digitala informationsflöden för att stärka miljö- och hälsoskyddstillsynen, särskilt sådana som underlättar informationsdelning mellan tillsyn enligt PBL och MB. Det är bra att resurshushållningsplaner föreslås hållas digitalt, och att tillsynsmyndigheter ska kunna ta del av dessa. Förslagen presenteras dock sent i rapporten, vilket försvårar förståelsen. En tydligare hänvisning från kapitel 2, samt en mer konkret beskrivning av vad förslagen innebär, efterfrågas. Det behöver exempelvis förtydligas hur digital tillsyn ska genomföras, och vilken roll olika aktörer har. Förslagen B2 och C1–C3 har relevans för tillsynen enligt miljöbalken. Det är viktigt att Naturvårdsverket involveras i det fortsatta arbetet. Tidsperspektiv bör också tydliggöras, och det kan finnas anledning att påbörja exempelvis förslag D1 tidigare. Behovet av återbyggdepåer bör även kopplas till digitala lösningar som underlättar spårbarhet och tillgång till återbrukat material.

Förslag 4

Stadsbyggnadsnämnden är positiv till att 10 kap. 6 § PBL, som rör kontrollplanen, föreslås delas upp i två separata bestämmelser. Det skapar tydligare ansvarsfördelning och kan underlätta tillämpningen i praktiken. Det bör förtydligas att de två bestämmelserna ska ha samma status, så att bägge måste hanteras och att de inte får



motverka varandra. Det framgår att Boverket inte meddelat föreskrifter enligt 10 kap. 22 § PBF (s.49). Stadsbyggnadsnämnden saknar ett resonemang kring varför detta inte föreslås.

Om Boverket vidhåller att byggnadsnämnden inte har befogenhet att agera med stöd av miljöbalken, är det desto viktigare att Stadsbyggnadsnämnden involveras i arbetet med resurshushållningsplanerna. Både Stadsbyggnadsnämnden och Naturvårdsverket bör ges inflytande över vad en sådan plan ska innehålla, för att möjliggöra effektiv tillsyn enligt miljöbalken. Det är också centralt att innehållet i resurshushållningsplanen tydligt definieras i PBL.

På sidan 45 i rapporten skriver Boverket: "Boverket anser dock inte att byggnadsnämnden ska kunna vägra att lämna slutbesked om inte byggherren visat att resurshushållningsplanen följts." Samtidigt framgår tidigare i rapporten att en resurshushållningsplan krävs för att startbesked ska kunna ges. Det är otydligt om Boverket anser att stadsbyggnadsnämnden får vägra startbesked vid brister i planen. Om så är fallet bör det motiveras varför motsvarande inte skulle gälla vid beslut om slutbesked. Boverket behöver tydliggöra hur denna bedömning har gjorts.

Avslutningsvis vill Stadsbyggnadsnämnden understryka att ett ökat ansvar för tillsyn kopplat till resurshushållning kommer att kräva utökade resurser för miljötillsynen. Av Boverkets formulering; "Uppföljningen av att resurshushållningsplanen följts bör i stället ske genom tillsyn som sker med stöd av miljöbalken. Resurshushållningsplanen behöver därför vara förenlig med miljöbalkens krav." (s.48), är ett rimligt antagande att detta kommer innebära ytterligare tillsyn med stöd av miljöbalken, som tillfaller miljönämnden. Det är en viktig aspekt att beakta i det fortsatta arbetet med implementeringen av förändrade bestämmelser.

Synpunkter på kapitel 4

Boverket ställer i rapporten frågan om det finns behov av ett uttalat stöd för cirkularitet i plan- och bygglagen (PBL), men väljer att inte gå vidare med att utreda denna möjlighet. Den motivering som ges är att en sådan förändring skulle kräva ett omfattande utredningsarbete (s. 77–78). Stadsbyggnadsnämnden anser att denna fråga förtjänar en djupare analys än vad som presenterats i rapporten, och bedömer att Boverkets ställningstagande i detta avseende förefaller ha avfärdats något för snabbt.

Enligt Stadsbyggnadsnämndens uppfattning bör möjligheten att införa ett tydligt stöd för cirkularitet i PBL inte uteslutas. Tvärtom skulle ett införande av begreppet kunna skapa större tydlighet för kommuner, byggherrar och andra aktörer i byggprocessen, och bidra till en mer effektiv integrering av cirkulära principer i prövning och tillsyn. Det är därför angeläget att denna fråga lyfts för fortsatt utredning på nationell nivå.



Stadsbyggnadsnämnden noterar att Boverket i rapporten bedömer det som olämpligt att införa möjligheter att neka rivningslov med hänvisning till hållbarhetsskäl. Som skäl anges bland annat osäkerhet kring kommuners ansvar för ersättning enligt egendomsskyddet. Stadsbyggnadsnämnden ifrågasätter detta resonemang. Om det råder osäkerhet kring kommunernas skyldighet att ersätta markägare vid nekande av rivningslov på hållbarhetsgrunder, bör åtgärder vidtas för att tydliggöra rättsläget – inte för att avstå från fortsatt utveckling. Det är viktigt att osäkerhet inte i sig utgör ett skäl att utesluta möjligheten att väga in cirkularitet och resurshushållning i beslut om rivningslov.

Boverket hänvisar även till gällande praxis, där rivningslov sällan nekas och där sådana beslut ofta överklagas. Stadsbyggnadsnämnden anser inte att detta är ett tillräckligt bärande argument mot en lagändring. Att en bedömning leder till överklaganden är en naturlig del av rättstillämpningen, inte ett skäl att avstå från viktiga miljö- eller hållbarhetsmål.

Enligt PBL 4 kap. 16 § kan kommunen idag neka rivningslov om byggnaden bör bevaras av historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga skäl. Detta kräver inte ett särskilt rivningsförbud i detaljplan. Som Boverket själv lyfter (s. 82), är miljömässiga värden redan ett skäl för att neka rivningslov. Stadsbyggnadsnämnden menar att cirkularitet och resurshushållning mycket väl kan rymmas inom detta begrepp. Det är därför otydligt varför Boverket anser att just hållbarhetsrelaterade skäl inte bör ligga till grund för nekande av rivningslov.

Stadsbyggnadsnämnden delar Boverkets uppfattning om att det i vissa fall finns goda skäl för rivning, exempelvis när byggnaden har nått sin tekniska livslängd eller innebär risk för människors hälsa eller miljön. I de fall där sådana skäl inte föreligger, bör det däremot finnas möjlighet att väga in hållbarhetsaspekter i prövningen.

Boverket lyfter vidare att det, om ett nekande av rivningslov av cirkularitetsskäl ska införas, behöver tydliggöras att dessa skäl utgör ett tillräckligt starkt allmänt intresse för att inskränka egendomsskyddet. Detta är en rimlig synpunkt, liksom att kriterierna för ett sådant nekande bör vara tydliga av rättssäkerhetsskäl. Boverket menar även att en utökad möjlighet att neka rivningslov med hänvisning till cirkularitet logiskt skulle behöva kombineras med möjlighet att införa rivningsförbud i detaljplan.

Stadsbyggnadsnämnden instämmer i dessa resonemang och anser att de snarare bör ses som underlag för fortsatt utveckling av lagstiftningen – inte som motiveringar till att avstå från att pröva en sådan möjlighet.

Att det redan idag är möjligt att neka rivningslov av kulturhistoriska skäl visar att det går att göra avvägningar mot egendomsskyddet inom PBL:s ram. Boverkets resonemang kring varför detta inte skulle kunna gälla hållbarhetsskäl är inte tillräckligt



tydligt, och Stadsbyggnadsnämnden anser att det krävs ytterligare analys och motivering på denna punkt.

Specifika synpunkter med sidangivelser

Sid. 27, sista stycket: i detta sammanhang kan bevarande-/återbrukstrappan lyftas in (den nämns till exempel på sidan 14 och även som en avgränsning på sidan 20), det vill säga att möjligheten att bevara en befintlig byggnad alltid ska övervägas först. Då undviks sannolikt onödig rivning av funktionsduglig byggnad.

Sid. 38: under ”Motiv” bör även industrilokaler, lager och idrottsanläggningar inkluderas, alternativt bör det förklaras varför dessa inte är med. Det är ofta stora byggnader med potentiellt stor klimatpåverkan.

Sid. 26, med flera: Nyttjande av befintliga beståndet.

Det bör framgå att många byggnader har använt sig av material som idag bedöms miljö- och hälsofarliga eller har inhyst verksamheter som förorenat material. Rapporten bör adressera att det måste säkerställas att byggnader som planeras för annan användning än den ursprungliga inte innehåller miljö- och hälsofarliga ämnen/föroreningar. Det hanteras på sidan 62, men en hänvisning hit bör finnas där man skriver om befintliga beståndet. Stadsbyggnadsnämnden är likväl positiva till de resonemang som förs kring återbruk och återvinning men vill förtydliga att det också kommer med vissa utmaningar. De material och produkter som ska återbrukas och återvinnas måste vara fria från miljö- och hälsofarliga ämnen/föroreningar. Möjligen görs denna bedömning inom ramen för de tekniska egenskaperna, det kan förtydligas.

Sid. 53: Stadsbyggnadsnämnden ser det som positivt att fyrstegsmodellen lyfts som modell för att stärka arbetet med befintliga byggnader och byggnadsverk.

Sid 55: Stadsbyggnadsnämnden saknar ett avsnitt som kontrasterar paragrafen om industriellt byggande. Stadsbyggnadsnämnden ser ett värde av en rationell byggnadsprocess, men resurseffektivitet med hänsyn till cirkulära flöden handlar ofta om planering och genomförande där den industriella logiken utmanas. Planeringsprocessen för återbruk och återanvändning behöver utvecklas och där finns det effektiviseringspotential, men i huvudsak innebär arbetet med att se och utveckla värde, kvalitet och funktion i det befintliga om anpassningsförmåga, platsspecifika lösningar med fokus på bedömning, utvärdering, klassning, tillsyn och kontroll som en del av processen. Det är ett förändrat arbetssätt som skulle vara värdefullt att synliggöras i texten för att belysa problemställningen, men också för att tydliggöra hur arbetet kan systematiseras och utvecklas med rationella kostnadseffektiva metoder och arbetssätt.



Sid. 56: här anges fördelarna med industriell byggnation. Det kan ge möjligheter att minska spill och bygga på ett sätt som möjliggör återbruk när byggnaden omvandlas eller rivs i framtiden. Men industriell byggnation kräver större volymer av material vid ett och samma tillfälle, vilket i sin tur kan minska möjligheten att återbruka material från äldre byggnader, det vill säga sådant material som finns i dagens byggnader. Det lär krävas en kombination av åtgärder så att inte allt fokus läggs på återbruk och återanvändning av material från de byggnader som byggs idag – det vill säga återbruk som sker kanske 100 år fram i tiden.

Sid. 57: Stadsbyggnadsnämnden önskar att ett konkret förslag om att utreda demonterbarhet vid tidsbegränsade bygglov framförs.

Sid. 57: Stadsbyggnadsnämnden ställer sig positiva till resonemanget tidlösa byggnader som Boverket för då att utforma detaljplaner som tillåter flexibla byggnader har många fördelar. Men det måste tas i beaktande att en flexibel byggnad måste uppfylla de krav som ställs av den mest känsliga användningen. Om man planerar för bostäder, kontor och centrumsfunktion så måste till exempel bullerriktvärden för bostäder klaras och markföroreningar ska klara känslig markanvändning (KM). Stadsbyggnadsnämnden önskar ett förtydligande för hur förutsättningar för cirkulärt byggande kan tillskapas genom fysisk planering. Ett förtydligande av nyckelfaktor och verktyg i planeringsprocessen skulle vara värdefullt för att få en mer konkret bild av möjligheter att främja cirkulär planering.

Sid. 59–60, Byggaranti: texten beskriver en utmaning med byggaranti framför allt vid totalentreprenader men det saknas ett resonemang kring hur detta kan åtgärdas.

Sid. 60, Ökat producentansvar: det anges att kravställning kan förbättra situationen. Här föreslås ytterligare utredning, men det ligger inte i kapitlet med förslag.

Sid. 69: här nämns taxonomin som drivkraft. Går det att inkludera ett resonemang kring vad som kan hanteras inom taxonomin och vad som kräver ytterligare åtgärder?

Sid. 69 och framåt, ekonomiska styrmedel: Här är det mycket "kan" men konkreta förslag saknas.

Sid. 78–79: Boverket bör på sin hemsida beskriva de planbestämmelser som försvårar cirkulärt byggande, för att underlätta kunskapsinhämtning om detta. Gärna med en rekommendation om att de bör undvikas i största möjliga utsträckning. Det bör eventuellt tydligt finnas med bland förslagen om ökad information i kapitel 2.

Sid. 79, Punkt 3: här finns också andra hinder, bostäder kan kräva mer av både byggnaden och sin omgivning för att skydda boende från störningar (bullerdämpning, placering i förhållande till omgivningsbuller et cetera). Att göra om bostäder till annan



användning är sannolikt lättare (fast sällan önskvärt i en ort eller stad med bostadsbrist).

Sid. 79: I sista stycket under "Planbestämmelser har ett syfte" kan det med fördel anges att en ambition om cirkulärt byggande kan användas i detaljplanens syftesformulering för att underlätta senare bedömningar.

Sid. 80, Boverkets bedömning: den andra punkten (om möjligheten att skjuta upp vissa ställningstaganden) är helt klart intressant i återbrukssyfte men måste tydliggöra vad syftet är, och vilka ställningstaganden som avses, så att möjligheten inte missbrukas. Förslaget om utredning bör finnas med bland rapportens förslag i kapitel 2 och inte bara under "Boverkets bedömning".

Sid. 80, sista meningen: om Boverket anser att en motsvarande metodik bör kunna användas för bygglov så vore det bra om ett förslag gavs att det ska utredas. Samma gäller på sidan 81 om att kunna skjuta upp vissa ställningstaganden. Samma gäller den informationsinsats som nämns på sidan 85-87 under Övervägande.

Sid. 93: de undersökningar och utredningar som föreslås i avsnittet "Behov av kunskap..." bör ingå bland förslagen i kapitel 2 eller framgå i en fördjupning av förslagen. Alternativt bör samtliga förslag till utredningar samlas i ett avsnitt.

Synpunkter på disposition och tydlighet

Det är ett antal förslag som läggs fram i rapporten (kapitel 2). Men sedan är det många fler förslag som beskrivs under andra kapitel än kapitel 2. Det är otydligt vilken status dessa andra förslag har och om Boverket avser att ta dem vidare. Samtliga skarpa förslag bör därför samlas i ett kapitel där det även tydligt bör framgå vem som föreslås ansvara för genomförandet.

Kapitel 2 innehåller förslagen. Kapitel 6 fördjupar förslag 3. Men det är svårt att förstå statusen på kapitel 3, 4 och 5, då de innehåller många bra förslag som ändå inte lyfts i kapitel 2. I läsanvisningen framgår att det finns förslag i 3-5, men det är en stor risk att de "glöms bort" då de inte lyfts fram under en rubrik som anger att de är förslag.

I kapitel 4 (från sidan 52 och framåt) redogör Boverket för hur ett mer cirkulärt byggande kan främjas, och flera åtgärder förs fram i anslutning till detta. Dock saknas tydliga förslag i vissa delar, trots att avsnitten i övrigt innehåller resonemang som motiverar åtgärder. Det framgår heller inte varför dessa förslag inte har samlats i kapitel 2, som rubriceras "Förslag för en mer cirkulär bygg- och fastighetssektor".

Stadsbyggnadsnämnden ser ett behov av att strukturera rapportens förslag tydligare och att synliggöra vilka av de åtgärder som lyfts i övriga kapitel som faktiskt utgör



formella förslag. I nuläget framstår det som oklart vilken status dessa har. Flera av dem svarar direkt på de frågor som Boverket fått i sitt uppdrag, men återfinns ändå inte i sammanställningen av förslag i kapitel 2. För ökad tydlighet och användbarhet vore det önskvärt att Boverket samlar samtliga förslag i ett gemensamt avsnitt, alternativt klargör vilka delar som ska betraktas som faktiska förslag och vilka som endast är diskussionsunderlag eller exempel.

Boverket beskriver i bakgrunden vikten av att effektivt nyttja det befintliga byggnadsbeståndet. Det saknas ett fördjupande resonemangen kring bevarande och utveckling av det befintliga byggnadsbeståndet. Mycket av det lyfts i inledningen, där vikten av detta understryks, men ingen av de kommande förslagen adresserar sedan detta.

ordförande

[Förnamn Efternamn]

sekreterare

[Förnamn Efternamn]

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden.]