

2022-02-10
Fi2019/01146
Fi2022/00506

Finansdepartementet

Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

Uppdrag att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn

Regeringens beslut

Regeringen ger Boverket i uppdrag att utveckla arbetet med omställningen till en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn för att bidra till att nå Sveriges miljö- och klimatmål.

Boverket ska:

- Kartlägga och analysera hur återanvändning, återvinning samt förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av befintligt byggmaterial, byggnadsdelar och byggnadsverk fungerar idag.
- Kartlägga och analysera vad som kan främja att byggnadsverk, byggnadsdelar och byggmaterial redan från början utformas och designas för att vara hållbara samt enkla att reparera, uppgradera, nedmontera och återanvända. I detta ingår att analysera hur rivning av befintliga byggnadsverk kan undvikas och hur de kan återbrukas i sin helhet samt att analysera vad detta innebär för valet av olika byggmaterial, exempelvis plast.
- Föreslå åtgärder för att främja cirkulärt byggande och cirkulär förvaltning, vilket innefattar giftfria materialkretslopp, och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.
- Kartlägga och analysera tillgången till och efterfrågan på de byggmaterial som bedöms vara kritiska för materialförsörjningen i byggsektorn.

- Undersöka hur digitaliseringen kan underlätta omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn och lämna förslag på åtgärder som bidrar till utvecklingen på området.
- Ta fram indikatorer för att följa utvecklingen av en cirkulär ekonomi i byggsektorn.
- Sprida information samt vägleda myndigheter och berörda aktörer om omställningen till en cirkulär ekonomi i byggsektorn.

Boverket ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om genomförandet av uppdraget. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 20 december 2024.

Bakgrund

Den byggda miljön kräver betydande resurser och står för ca 50 procent av allt utvunnet material. Byggsektorn svarar för över 35 procent av EU:s sammanlagda avfallsgenerering. Sektorn står dessutom för mer än 20 procent av Sveriges totala koldioxidutsläpp ur ett livscykelperspektiv. Utsläppen av växthusgaser från materialutvinning, tillverkning av byggprodukter samt uppförande och renovering av byggnader uppskattas svara för 5–12 procent av de totala inhemska växthusgasutsläppen. Större materialeffektivitet under en byggnads hela livscykel skulle kunna innebära en minskning av dessa utsläpp med 80 procent. Att utveckla och förvalta befintliga byggnadsverk, istället för att riva, är viktigt för att öka resurshushållningen och minska utsläpp och avfall.

Regeringen har tagit fram en strategi för cirkulär ekonomi, Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige (M2020/01133). I strategin beskrivs en cirkulär ekonomi som ett verktyg för att nå miljö- och klimatmålen och de globala målen i Agenda 2030. Visionen i strategin är ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter jungfruliga material. I strategin pekas bygg- och fastighetssektorn, inklusive bygg- och rivningsavfall, samt plastmaterial ut som prioriterade material- och produktströmmar. I januari 2021 beslutade regeringen även handlingsplanen Cirkulär ekonomi – Handlingsplan för omställning av Sverige (M2021/00125). I handlingsplanen presenteras aktuella styrmedel och åtgärder som regeringen har beslutat eller har för avsikt att besluta om. Vissa av dessa åtgärder avser byggsektorn. Regeringen gav slutligen i december

2021 Naturvårdsverket i uppdrag att arbeta med att rätt plast ska vara på rätt plats i en cirkulär och fossilfri ekonomi (M2021/01846 m.fl.).

En förutsättning för en cirkulär ekonomi är giftfria och resurseffektiva kretslopp. Att återcirkulera ämnen som är skadliga för människor och miljö kan leda till stora kostnader för samhället. Det är bättre att varor och material redan från början är giftfria. Olika material- och produktströmmar har olika lång livstid och deras påverkan på miljön består i stor utsträckning på hur de är designade. Många av produkterna och materialen i vårt samhälle är tillverkade i en tid då det inte i samma utsträckning fanns regelverk eller förväntningar på en cirkulär hantering när de var uttjänta och blev avfall. För att sådana material eller produkter ska vara möjliga att reparera, renovera eller cirkulera som sekundära råvaror behöver de genomgå en särskild behandling så att de uppfyller de krav som ställs idag. En avgiftning av kretsloppen är nödvändig för att uppnå en hållbar cirkulär ekonomi.

Flera bestämmelser har införts som anpassar svensk rätt till EU-lagstiftningen om avfall. Det handlar bl.a. om krav på källsortering av bygg- och rivningsavfall, åtgärder för att förebygga avfall och förtydligat ansvar för kommunerna för avfall som uppkommer när en privatperson renoverar hemmet. Regeringen beslutade 2021 ett nytt etappmål för bygg- och rivningsavfall (M2021/00060). Enligt målet ska förberedande för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av icke-farligt bygg- och rivningsavfall, med undantag av jord och sten, årligen fram till 2025 uppgå till minst 70 viktprocent.

Den uppkomna situationen med cementproduktionen i Slite på Gotland har belyst byggsektorns sårbarhet och beroende av en enskild insatsvara. I framtiden kan andra sårbarheter komma att öka till följd av klimatförändringarna. Regeringen har därför aviserat flera riktade åtgärder för att främja ett mer hållbart byggande och stärka samhällets motståndskraft inom råvaruförsörjningen för byggsektorn. Det finns en stor potential för byggsektorn i att utvecklas mot en mer cirkulär ekonomi, att verka för ökad kvalitet och att i större omfattning betrakta byggnader som en materialbank. En av de nämnda riktade åtgärderna är det uppdrag om fördjupad kartläggning och analys av efterfrågan på cement som lämnats till ett antal myndigheter, bl.a. Boverket (N2021/02658).

I Kommittén för modernare byggreglers betänkande Resurseffektiv användning av byggmaterial (SOU 2018:51) konstateras att de två huvudsakliga hindren mot återanvändning och återvinning av byggprodukter är brist på information om innehållet i produkterna och brist på ekonomiska incitament. För att lösa bristen på information om innehållet i byggprodukter har kommittén förelagit att regeringen ska verka för krav på innehållsförteckningar av byggprodukter. Bestämmelser om användning av harmoniserade tekniska specifikationer och om hur byggprodukters egenskaper ska redovisas finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG, den s.k. byggproduktförordningen. Europeiska kommissionen förväntas under våren 2022 presentera en reviderad byggproduktförordning, som kan bidra till ökad cirkularitet och minskad klimatpåverkan.

EU genomför satsningar för att utveckla en cirkulär ekonomi med resurseffektiva och giftfria materialkretslopp som skyddar hälsa och miljö. Våren 2020 presenterade Europeiska kommissionen handlingsplanen En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin – För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa (COM(2020) 98 final). Kommissionen har i handlingsplanen identifierat ett antal prioriterade sektorer, däribland byggsektorn, som kommer att vara avgörande för att uppnå klimatneutralitet senast 2050. I handlingsplanen presenteras även initiativ såsom renoveringsvågen och revideringen av byggproduktförordningen. Ett annat initiativ från EU är Det nya europeiska Bauhaus – Vackert, hållbart, tillsammans (COM(2021) 573 final), som uttrycker EU:s ambition att koppla den europeiska gröna giv till våra livsmiljöer. En av målsättningarna med initiativet är att ge alla medborgare tillgång till varor som är cirkulära och mindre koldioxidintensiva. Initiativet ligger även i linje med regeringens politik för gestaltad livsmiljö (prop. 2017/18:110), där bl.a. arkitekturen, formen och designens möjlighet att skapa förutsättningar för nya kombinationer, lösningar och användningsformer för hållbara material inom byggandet och i den gestaltade livsmiljön lyfts fram. Inom programmet för ett digitalt Europa (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/694 av den 29 april 2021 om inrättande av programmet för ett digitalt Europa och om upphävande av beslut (EU) 2015/2240) sker satsningar och utlysningar för att stödja kommissionens handlingsplan för den cirkulära ekonomin, EU:s gröna giv och initiativet Det nya europeiska Bauhaus.

Närmare om uppdraget

Boverket ska vid genomförande av uppdraget samverka med Naturvårdsverket och Verket för innovationssystem (Vinnova). Boverket ska även samråda med Statens Energimyndighet och andra berörda myndigheter, samt med bygg- och fastighetsbranschen.

Boverket ska göra konsekvensanalyser för förslag på åtgärder och eventuella författningsförslag. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i uppdraget. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas.

Inom EU bedrivs ett omfattande arbete på olika nivåer, med såväl policys som lagstiftning, för att främja en cirkulär ekonomi. Boverket bör följa detta arbete, eftersom det i stor utsträckning påverkar utrymmet och inriktningen för nationella initiativ.

Boverket ska beakta ambitionen som de nordiska bygg- och bostadsministrarna fastslagit om att skapa en mer integrerad nordisk byggmarknad. Myndigheten ska även ta till vara på erfarenheter från det arbete med cirkulärt byggande som pågår inom ramen för Nordiska ministerrådet, bl.a. i visionsprojektet Norden som ledare för en konkurrenskraftig bygg-, anläggnings- och fastighetssektor med minskad klimatpåverkan 2021–2024. Boverket ska särskilt beakta det finska ordförandeskapsprojektet Nordiska nätverk för cirkulärt byggande som genomförs 2021–2023 och syftar till att främja tillämpningen av cirkulära lösningar och utbyte av nordiska erfarenheter avseende åtgärder och styrmedel som bidrar till ett mer resurseffektivt byggande.

Boverket ska tillvarata de kunskaper och samarbeten om cirkulär ekonomi som ryms inom arbetet med arkitektur och gestaltad livsmiljö. Myndighetens kunskap om cirkulär ekonomi i byggsektorn ska delas och spridas till företag i olika branscher och berörda parter genom den plattform som Informationscentrum för hållbart byggande ansvarar för.

På regeringens vägnar

Johan Danielsson

Sophie Ahlstrand

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA och SPN
Kulturdepartementet/KL
Miljödepartementet/KE och KL
Näringsdepartementet/MK, EIN och A
Infrastrukturdepartementet/ESD och TP
Naturvårdsverket
Verket för innovationssystem (Vinnova)