

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

kopia till:

viktor.berg@regeringskansliet.se

Stockholm den 11 mars 2025

Svensk Betong svar på Remiss av betänkande Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi (2024:67), Fi2024/01941

Svensk Betong är branschorganisation för företag som tillverkar fabriksbetong, utövar betongpumpning samt företag som tillverkar och/eller monterar betongprodukter. Medlemsföretagen finns över hela Sverige och bidrar till sysselsättning och samhällsutveckling på många orter i landet. Totalt omsätter betong- och cementindustrin cirka 30 mdkr per år och sysselsätter nästan 9 000 personer. De senaste åren har det årligen producerats cirka 5 - 6 miljoner kubikmeter betong i Sverige.

Svensk Betong har tagit del av rubricerad remiss och framför nedanstående synpunkter och inspel. Vi hänvisar också till Byggmateriälsndustriernas remissvar.

Svensk Betongs inspel och synpunkter på remissen

Svensk Betong har tagit del av utredningen och främst fokuserat på kapitel 9 *Byggnader och fysisk infrastruktur*. Här följer synpunkter och inspel, och i avsnittet därefter en övergripande beskrivning av cirkulär ekonomi i betongbranschen.

- Vi konstaterar att utredningen i många avseenden består av svepande resonemang och ej underbyggda förslag; vi ser inte någon stark förankring i de faktiska förutsättningar som råder för byggmaterialessndustrin, för betongbranschen och för materialet betong. Svensk Betong välkomnar olika insatser för ökade cirkulära flöden i byggsektorn. Men eventuella styrmedel måste vara både materialspecifika och samhällsekoniskt effektiva och behöver tas fram i nära dialog med branschen som besitter nödvändig kompetens om förutsättningar på materialnivå. Nya EU-regelverk och andra aktuella regelverk behöver också beaktas, då de kommer att påverka arbetet med resurseffektivitet och cirkularitet i byggsektorn framöver.
- Vi ser en stor potential till ökade cirkulära flöden i byggmaterialessndustrin och betongbranschen, men värdet som skapas, processerna och förutsättningarna varierar stort för olika byggmaterial och byggprodukter. Därför är det avgörande att involvera oss tillverkare av byggmaterial i arbetet för att identifiera möjliga cirkulära flöden samt vilka behov av ekonomiska styrmedel som kan stödja detta. Byggmaterial har olika egenskaper och funktioner, varierande livslängd, olika komplexitet i leverantörskedjor m.m. vilket gör att förutsättningar och lösningar för ökad resurseffektivitet och cirkularitet ser olika ut för olika byggmaterial. Det behöver beaktas vid utformning av eventuella styrmedel.
- Även om det finns en stor potential till ökad cirkularitet i byggsektorn vill vi poängtera att behovet av byggmaterial är stort framöver. Vi i byggsektorn arbetar med att öka de cirkulära

flödena, men dessa kan inte ensamt lösa hela det framtida behovet av material för samhällsutveckling, klimatomställning och för att stärka samhällsskydd och beredskap. Primära råvaror och byggmaterial kommer fortsatt behövas, men genom aktiviteter i tidiga skeden kan det skapas förutsättningar för resurseffektiva konstruktioner, materialoptimering och stärkt framtida cirkulär hantering.

- Vi vill också lyfta fram vikten av förenklade regelverk och tydlig vägledning för att underlätta återanvändning av massor och bygg- och rivningsavfall för att främja en mer cirkulär hantering inom bygg- och anläggningssektorn.
- Insatser för att främja ett byggande med hög kvalitet ur ett livscykelperspektiv och med lång livslängd är viktigast ur ett cirkulärt perspektiv för att nå miljö- och klimatmål. Det mest resurseffektiva är ofta att bevara det som redan byggts och att förlänga livslängden på material som redan byggts in, vilket kommittén också lyfter. Det gäller definitivt stommaterial som betong.
- Vi är kritiska till att kommittén väljer att inte fokusera på användningsfasen med hänvisning till att den delen av livscykeln redan omfattas av en stor mängd regelverk och styrmedel. Vi vill lyfta vikten av att vid utformning av styrmedel för andra delar av livscykeln, även beakta drift- och användningsfasen för att undvika suboptimering och styrmedel som driver i fel riktning.
- I dagsläget saknas tillförlitlig och heltäckande statistik, dels över mängder byggmaterial som cirkuleras per år, dels över tillgång på material att cirkulera framöver. För önskad effekt är denna information avgörande vid utredning av vilka styrmedel som är lämpliga att införa.
- Vi välkomnar en översyn av avfallslagstiftningen för incitament och en lagstiftning som inte klassar rivningsmaterial som avfall, när det kan bli en råvara vid produktion. De avfallsförebyggande åtgärderna behöver ses över så att material som kan återvinnas och återbrukas inte avfallsklassas i onödan. En översyn och ökad frihet tidsmässigt vad det gäller mellanlagring kan också bidra till att främja återbruk och återvinning av betong i ett cirkulärt flöde. Likaså ställer vi oss positiva till en översyn av avfallsskatten.
- Angående översyn av regelverk som skapar incitament för renoveringar så vill vi lyfta fram vikten av att inte riva i förtid – innan byggnaden nått sin tekniska livslängd. Betong, liksom många byggmaterial, möter både höga funktionskrav och goda hållbarhetsegenskaper ur ett livscykelperspektiv. Vi välkomnar initiativ som syftar till byggande med hög kvalitet ur ett livscykelperspektiv, med lågt behov av underhåll och renoveringar och med lång livslängd. En översyn av utrangeringsavdraget och möjlighet till partiell rivning, för att bevara så mycket som möjligt av stommaterial, är av klimat- och resurseffektivitetsskal något som bör utredas.
- Vi är positiva till upphandlingskrav som främjar cirkulär hantering och resurseffektivitet, men avstyrker en generell kvotplikt. Kvotplikt kan vara möjligt för vissa material eller produkter, men är direkt olämplig för andra. Vissa materialspecifika standarder, som för betong, anger maximal procentandel av tillåtna återvunna delmaterial baserat på materialets funktion. Det innebär att materialet som ska återvinnas och återanvändas, behöver uppfylla de kvalitets- och säkerhetskrav som ställs på delmaterial i betong, likväl som hela betongkonstruktionen. Betong består till 80 procent av ballast. De senaste åren har det i Sverige producerats mellan

5 och 6 miljoner kubikmeter betong årligen. Det innebär att behovet av ballast är stor, och den ballast som används måste uppfylla gällande regelverks kvalitetskrav. Det är inte möjligt att använda vilket avfall som helst som ballast, utan materialets kvalitet måste säkerställas för att möta kraven på betongen enligt den gällande betongstandarden EN-206. Enligt vår bedömning finns det i Sverige idag inte tillgång till de mängder återvunnet material av rätt kvalitet som skulle behövas. Om en kvotplikt för betong skulle införas, kan förtida rivning av byggnader behöva ske för tillgång till återvunnet material och för att uppfylla kvoter.

- Avseende kommitténs skrivningar om producentansvar, så nämns avsaknaden av ett sådant som ett problem på ett flertal ställen i rapporten. Producentansvar må vara ett styrmedel för konsumentnära produkter med kort livslängd, men är inte lämpligt avseende byggprodukter och betong i synnerhet, då de inte säljs direkt till konsument som en vara på det sättet utan är inbyggda i byggnader och anläggningar under mycket lång tid – ofta mer än 100 år för stommaterial som betong.
- I utredningens betänkande förs resonemang om bristen på information om innehållet i byggprodukter. Här kan vi konstatera att marknaden redan ställer krav på detta och betongleverantörer lämnar information till sina kunder om betongens eller betongprodukternas innehåll. Inom kort kommer även EU-krav om digitala produktpass.
- Vi anser vidare att det finns behov av ökad statlig satsning och finansiering på forskning och utveckling inom materialåtervinningsområdet för att stödja byggmaterialindustrins utveckling och implementering av cirkulära och resurseffektiva lösningar.

Cirkulär ekonomi i betongbranschen – en övergripande beskrivning

Betongbranschen arbetar sedan många år intensivt med att minska klimatpåverkan från betong. Branschens insatser fokuserar på genomförandet av *Färdplan för klimatneutral betong* som togs fram inom ramen för samverkan med Fossilfritt Sverige 2018 och uppgraderades hösten 2023.

Livscykelperspektivet är utgångspunkten för utvecklingsarbetet och Svensk Betongs *Vägledning Klimatförbättrad betong* visar vägen till minskad klimatpåverkan från betong och ett mer resurseffektivt betongbyggande. Vägledningen informerar hur betongbyggnader kan byggas med lägre klimatpåverkan genom att; optimera betongvolymen i resurseffektiva konstruktioner, optimera betongkvaliteter för reducerat klimatavtryck och att använda klimatförbättrad betong. I klimatförbättrad betong reduceras klimatavtrycket genom att delar av cementen bys ut mot alternativa bindemedel som har liknande egenskaper men lägre klimatpåverkan. De alternativa bindemedel som varit vanligast hittills är cirkulerade material som granulerad masugnsslagg och stenkolsflygaska som har sitt ursprung som restmaterial från industriella processer från stålindustrin och kolkraftindustrin.

Ett mer resurseffektivt nyttjande av råvaror, material och produkter är en viktig del för att möta framtida behov av samhällsutveckling på ett hållbart sätt. Samtidigt som vi i byggsektorn arbetar med att öka de cirkulära flödena kan dessa inte ensamt lösa hela det framtida behovet av material för samhällsutveckling, klimatomställning och för stärkt samhällsskydd och beredskap. Betong utgör ett viktigt grundmaterial och är vårt mest använda byggmaterial tack vare dess goda egenskaper. För en mängd konstruktioner är betong i många fall det enda material som kan möta kvalitets- och

beständighetskraven. Resurseffektivitet och ökad cirkularitet vid tillverkning av betong och i betongbyggande är därmed viktiga delar i branschens fortsatta hållbarhetsarbete.

Insatser för ökad cirkularitet avseende materialet betong och betongbyggande sker inom fler olika områden. Det handlar dels om insatser inom betongtillverkning innan betongen sätts på marknaden (där betongtillverkare har rådighet), dels om insatser kring betong som redan finns på marknaden (där annan aktör har rådighet över materialet).

För ökade cirkulära byggmaterialflöden avseende betongen i vår byggda miljö, behövs också ökad samverkan för uppskalning av cirkulära processer ur ett systemperspektiv.

Tillverkning av betong och betongprodukter

Vid tillverkning av betong och betongprodukter ersätts redan idag delar av jungfruliga råvaror med återvunnet material och andra industriella restprodukter. Standarder och regelverk anger hur stor andel som kan ersättas och det pågår ett aktivt utvecklingsarbete för att öppna upp för ökade möjligheter. Återvunnen krossad betong; från rivning av konstruktioner, härdad restbetong eller kasserade betongelement från produktionen, kan ersätta del av den jungfruliga ballasten. Industriella restprodukter från stål- och kolkraftsindustrin används idag som bindemedel och ersätter delar av cementen. Här pågår en kontinuerlig utveckling gällande nya alternativa bindemedel för betong.

Härdad restbetong som blir över i tillverkningsprocessen kan också krossas och användas som markförstärkning och ersätter då jungfruligt material. För att minimera spill och ta hand om ohärdad restbetong från tillverkningen, används den för tillverkning av enklare produkter som block och plintar. Betongslam från tillverkning innehåller bland annat kalk och kan användas som jordförbättring. Vatten återanvänds vid fabrikerna som tvättvatten.

Vid tillverkning av prefabricerade betongelement görs många insatser inom cirkularitet; återvunnen papp används som formmaterial, återvunnen armering används (där 100 % är möjligt), formmaterial i trä/papp energiåtervinns, lastbärare återanvänds, metall återanvänds eller materialåtervinns och spill av isoleringsmaterial från produktionen kan återvinnas eller återbrukas.

Design för cirkularitet och resurseffektivitet

Redan i designsskedet kan hänsyn tas till flexibilitet för framtida verksamhetsförändringar där betongens långa tekniska livslängd, utan stora behov av underhåll och renovering, kan nyttjas till fullo. Betong medger konstruktionslösningar med långa spännvidder som skapar flexibilitet och möjlighet till ombyggbarhet för att möta nya behov t.ex. för att omvandla en byggnad från kontor till bostäder. Design för demonterbarhet kan ske redan från början och det finns exempel på demonteringsbara parkeringshus på marknaden idag. Genom dokumentation och kommande kravställande på digitala produktdata ges ökad spårbarhet. Digitalisering och användning av AI ökar möjligheterna för optimering av materialmängder och resurseffektiva konstruktioner.

Återvinning

Betong kan materialåtervinnas i olika användningsområden där materialet skapar värde – det viktiga är att det sker så att mest nytta skapas på ett samhällsekonomiskt resurseffektivt sätt med hänsyn till kostnader, transporter, standarder, klimatpåverkan etcetera. Betong är fritt från miljö- och hälsofarliga ämnen och vid materialåtervinning krossas den härdade betongen. Den kan då återvinnas som fyllnadsmaterial, exempelvis i infrastrukturprojekt. Krossad betong kan också ersätta ballast, där upp till 5 procent av ballasten idag kan ersättas av återvunnen krossad betong på ett resurseffektivt sätt enligt dagens standarder, utan krav på utökad provning och testning.

Återbruk

Undvika rivning och använda betongbyggnader under lång livslängd är den viktigaste åtgärden i en cirkulär ekonomi. Aktörer i byggsektorn som äger byggnader, eller som på andra sätt har rådighet över beslut, behöver aktivt värdera möjligheten att undvika rivning och genom ombyggnad bevara och förlänga livet i befintlig byggnad i första hand. Det finns stora klimatbesparingar i att bevara en betongstomme på sin ursprungliga plats. Genom att nyttja betongens möjligheter till långa spännvidder ges flexibilitet och goda möjligheter att bibehålla stommen och omvandla en byggnad för att möta nya behov och ny verksamhet, som t.ex. omvandling från kontor till bostäder.

Om rivning inte kan undvikas, är återbruk och demontering av stomelement eller stomdelar en möjlig åtgärd. Prefabricerade stomelement, som exempelvis håldäck, har i återbruksprojekt visat goda resultat, där element sågas ur och demonteras för att användas och ersätta nyproducerade element i nybyggnadsprojekt. Vid återbruk av stomdelar i en annan byggnad ges också möjlighet till stora klimatbesparingar, även om hantering och transporter bidrar med ett klimatavtryck. För att främja återbruk av tunga stomdelar pågår ett arbete med att ta fram en standard för återbruk av håldäck. Vid användning av återbrukade betongprodukter är det viktigt att kvalitet etcetera säkerställs med CE-märkning för godkännande av återvunna betongprodukter.

Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till Helena Karlsson på helena.karlsson@svenskbetong.se eller 08-762 62 19.

För Svensk Betong

Malin Löfsjögård, Vd