

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr LI 2024/02351
Vårt dnr R-2025-11

Malmö den 14 maj 2025

REMISSVAR: Boverkets rapport Uppdrag att främja en cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn (2024:26)

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Avfall Sverige företräder Sveriges samtliga kommuner och därigenom indirekt även landets alla invånare. Avfall Sverige har också cirka 150 privata företag som associerade medlemmar.

Avfall Sveriges medlemmar arbetar enligt avfallshierarkin dvs. att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att avfall som uppstår återvinns och tas om hand på ett miljö- och hälsoskyddsmässigt godtagbart sätt i landets alla kommuner. Kommunernas avfallshantering är ett viktigt bidrag till den samlade miljö-, klimat- och samhällsnyttan. Vår vision är "Det finns inget avfall".

Avfall Sverige tackar för möjligheten att lämna remissvar.

1. Sammanfattning

- Avfall Sverige tillstyrker särskilt Boverkets förslag om en separat resurshushållningsplan som del av kontrollplanen.
- Avfall Sverige är positiv till övriga förslag som lämnas och välkomnar förslagen om stöd till miljöbalkstillsynen.
- Avfall Sverige saknar dock skarpa förslag om ekonomiska incitament och tvingande regler.
- Avfall Sverige anser att bygghandeln måste ges större ansvar genom producentansvar och krav på återtag.
- Det är viktigt att tillsynen över förekomst av farliga ämnen i befintligt byggmaterial balanseras med hänsyn till resurshushållningsprincipen.
- Avfall Sverige menar att ROT-avdragen, utrangeringsavdraget och bruksvärdessystemet försvagar incitamenten för bevarande och underhåll och bidrar till ökade mängder avfall. Samtliga bör ses över, för ökat incitament för underhåll, renovering och reparation.

2. Generella synpunkter

Avfall Sverige välkomnar Boverkets rapport med den samlade kartläggning och analys som presenteras där vad gäller (brist på) cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn.

Avfall Sverige vill först klarlägga att ansvaret som våra medlemmar - de kommunala avfallsorganisationerna – har i fråga om bygg- och rivningsavfall, är begränsat till att samla in och behandla – det vill säga återvinna och bortskaffa – avfall från hushållen och från andra *icke* yrkesmässiga avfallsproducenter (se 15 kap. 20 § fjärde punkten miljöbalken). I detta ansvar ligger även att verka för att minska avfallsmängderna och att behandla avfallet i enlighet med avfallshierarkin.

Många kommuner tar emot bygg- och rivningsavfall från framför allt småföretag, vid sidan av kommunens avfallsansvar. Detta görs av serviceskäl och framför allt i syfte att minska kommunens och därmed skattebetalarnas kostnader för att ta hand om dumpat bygg- och rivningsavfall vid kommunala återvinningsstationer samt på kommunal mark, eller allemansrättsligt tillgänglig mark, där kommunen har städansvar enligt "gaturenhållningslagen" (1998:814). Emellertid drabbas Avfall Sveriges medlemmar av våld och hot vid återvinningscentraler när byggföretagare inte vill betala för lämnande av avfallet. Detta trots att kommunen inte ens har något ansvar att ta emot avfallet, som ju är avsett att hanteras av marknaden. Avfall Sveriges medlemmar har på grund av bland annat detta, ett mycket starkt intresse av att byggavfallet minskar även när det inte omfattas av kommunalt ansvar.

Avfall Sverige instämmer i många av Boverkets ställningstaganden om återanvändning, återvinning och resurshushållning, men beklagar att de inte åstadkommit fler skarpa förslag om ekonomiska incitament och tvingande regler. Förutom ett förtydligande av kontrollplanens innehåll genom att dela upp den, har Boverket stannat vid förslag om vägledning, information och digitalisering. Detta beror delvis på uppdragets formulering, men Boverket hade kunnat presentera förslag som syftar till ökat bevarande, exempelvis begränsningar av beviljande av rivningslov och nekat ROT-avdrag för rivningsåtgärder av nybyggnation eller nyrenoverat under en viss tidsperiod.

3. Specifika synpunkter

Förslag 1 – Utveckling av information och vägledning (s. 33, 107, 117)

Avfall Sverige tillstyrker *Förslag 1a* och noterar att Boverket redan påbörjat denna utveckling av vägledningen genom att samlat på sin hemsida dela information och inspiration om mer cirkulärt byggande, bland annat i fråga om återbruk av bärverksdelar.

Om separata rivningsentreprenader (under rubriken Materialåtervinning, sid 28)

Det är anmärkningsvärt att sådana rivningsentreprenader som genomförs innan ny- eller ombyggnation och som upphandlats separat, inte ingår avfallsstatistiken i den sammanställning som görs för nybyggnads- eller ombyggnadsprojektet och inte heller vid omfattande renoveringar av byggnader. Det visar på vikten av att beakta rivningsentreprenörer som en viktig part att nå med tillsyn, krav och information. Rivning och efterföljande nyproduktion eller ombyggnation bör alltid ses som delar av en och samma process. Avfall Sverige förutsätter att *allt* rivningsavfall åtminstone ska redovisas i kontrollplanen (eller den föreslagna resurshushållningsplanen) och beaktas i klimatdeklarationer, se nedan.

Förslag 2 - Utveckling av klimatdeklarationer (s. 37)

Avfall Sverige tillstyrker förslaget om att Boverket ska få i uppdrag att ta fram nationella referensvärden eller jämförelsevärden för byggnaders klimatpåverkan vid ombyggnad. Avfall Sverige förutsätter att en sådan utveckling av klimatdeklarationerna även beaktar en föregående separat upphandlad rivningsprocess (se ovan).

Förslag 4 – Separat resurshushållningsplan (s. 18 och 42)

Avfall Sverige tillstyrker förslaget om att kravet om innehåll i en kontrollplan delas upp, så att det ska finnas en separat resurshushållningsplan. Det är ett pedagogiskt sätt att tydliggöra frågans betydelse för byggherren samt ger ett tydligare underlag för miljöbalkstillsynen.

I kombination med Förslag C1 – *Digitalisering som stöd för miljöbalkstillsyn*, bör förslaget få en beaktansvärd effekt på branschen. Emellertid har kommunala miljöinspektörer sannolikt inte den kompetens som behövs för att kunna bedöma möjligheten till bevarande och återanvändning av byggprodukter och -delar. För att tillsynen ska fungera krävs bland annat ett gott samarbete med plan- och byggförvaltningens arkitekter, ingenjörer och antikvarier, men också en utvecklad tillsynsvägledning. Hur detta ska lösas analyseras inte.

Förslag 1b - Uppdrag att samordna arbetet med att ta fram mål och strategi för omställningen i sektorn, samt (s. 35, 53)

Avfall Sverige har länge lyft vikten av nationella mål inom avfallsförebyggande och stödjer *Förslag 1b* om en nationell strategi för omställningen till cirkulär ekonomi i bygg- och fastighetssektorn med tydliga och tidsatta mål. Fyrstegsprincipen för byggande och planering påminner om Avfall Sveriges metod att förebygga avfall – även där är ”varför” viktig fråga.

Utökade bevarandekrav, underhållsplaner (s. 58)

Att onödiga rivningar undviks, bör vara ett primärt mål för bygg- och fastighetssektorn. Underhåll och bevarande av befintliga byggnader måste premieras. Den mest grundläggande principen för att hushålla med resurser samt minska resursflöden och avfallsmängder, är att använda befintliga byggnader – och byggnadsdelar – så länge som möjligt. Som Boverket konstaterar, kan det innebära både att byggnadsverket bevaras och att byggnaden eller dess funktion ändras. Det borde alltså göras olönsamt att riva en fullt fungerande byggnad och ersätta den med en ny, dessutom utan att återbruka material, i stället för att anpassa byggnaden till en annan användning och bevara och återbruka så mycket som möjligt av byggnadsdelar och byggmaterial. Bevarande är *särskilt* viktigt för att motverka risken att funktionsdugliga byggnader rivs i syfte att försörja återbruksmarknaden.

Avfall Sverige stödjer förslaget om att uppdra åt Riksantikvarieämbetet och Boverket att utreda hur underhållsplaner kan utformas för att stärka långsiktig hållbarhet och bevara kulturvärden. Avfall Sverige ser det dock som beklagligt att Boverket valt att inte gå vidare med några förslag som innebär förändringar i plan- och bygglagen avseende bevarande.

Producentansvar (s. 25, 60)

Avfall Sverige menar att fokus inte bara ska läggas på byggbranschen utan även läggas på handeln: Att handeln uppmuntrar till rivning av fullgoda byggnader och byggnadsdelar med syfte att sälja nyproducerat material är inte lämpligt i en cirkulär ekonomi. Bygghandeln måste också ta större ansvar genom att en större andel är återtaget och återvunnet.

Avfall Sverige stödjer därför Boverkets slutsats att ett *ökat producentansvar* kan främja cirkularitet och bör utredas närmare. Eftersom enbart mängden spill vid byggande kan uppgå till 15–20 procent av använt material bör krav på *återtag* av oanvända byggnadsprodukter och okontaminerat byggspill ingå i en sådan utredning.

Kunskapsuppbyggnad om föroreningar i byggnader och mark (s. 62)

Boverket lyfter särskilda krav på renhet, som ett försvårande faktor för återbruk av sådant som plast och isoleringsmaterial. Avfall Sverige har fått uppgifter från fastighetsbranschen att vissa lokala myndigheter ställer oproportionerliga krav på sanering av befintliga byggnader inför ombyggnad eller ändrad användning, när materialinventering visat på förekomst av förorening i byggnadsdelar. Ett befintligt byggmaterial som inte klarar dagens produktkrav, ska till exempel inte behöva bortskaffas när exponeringsrisken och därmed risken för människors hälsa vid fortsatt användning är försumbar och inte heller arbetsmiljön innebär ett hinder. Ur miljöhänseende är det ofta bättre att föroreningen stannar bunden i byggnaden, så länge som möjligt. Det är därför viktigt att tillsynen över farliga ämnen i befintliga byggnader och byggmaterial balanseras med hänsyn till resurshushållningsprincipen: bevarande och återanvändning kan idag motverkas av undersöknings-, sanerings- och bortskaffandekrav som är oproportionerliga. Avfall Sverige stödjer Boverkets bedömning att kunskapen inom området behöver stärkas.

Brukvärdessystemet (under rubriken Hyresmarknadens parter s. 67)

Hyressättningssystemet (bruksvärdessystemet) leder idag, som Boverket konstaterar, till onödiga rivningar av befintlig inredning, eftersom underhållsåtgärder inte ger rätt till hyreshöjning. Användbar och renoveringsbar inredning rivs ut och ersätts med ny inredning som ofta är av lägre kvalitet och har kortare livslängd. Detta är oacceptabelt.

Utrangeringsavdraget (s. 73)

Boverket anger även att utrangeringsavdraget förutsätter att hela, eller så gott som hela byggnaden rivs. Enligt reglerna om utrangeringsavdrag kan en utrangering inte ske genom en partiell rivning av en byggnad inom ramen för en om- eller tillbyggnad. Den kvarvarande delen av byggnaden får enligt Skatteverket, med anledning av Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2021 ref. 14, inte representera ett ekonomiskt värde. Det är uppenbart att även detta regelverk behöver ses över, så att inte skatteavdrag ges som minskar incitamenten till återbruk utan i stället orsakar onödiga rivningar och onödigt avfall i samband med ombyggnader.

ROT- och RUT-avdrag (s. 15f och 72)

Boverket skriver att den linjära ekonomin inte betalar sina miljö- och klimatkostnader vilket ofta gör det svårare att konkurrera för cirkulära affärsmodeller, som ofta är mer arbetskrävande.

Avfall Sverige delar Boverkets bedömning om att dagens ROT-avdrag försvagar incitamenten för återbruk. Avfall Sverige vill gå längre och menar att ROT-avdragen faktiskt bidrar till ökande och onödiga avfallsmängder, som hade kunnat undvikas. I detta sammanhang vill Avfall Sverige lyfta att de nyliga miljöskandalerna med privat bygg- och rivningsavfall som kostat drabbade kommuner miljontals kronor i akuta saneringskostnader, sannolikt till stor del avser avfall som uppkommit i ROT-understödda renoveringsprojekt. Företagets byggavfallssäckar syntes i mängder längs huvudstadens gator.

Fullt användbar köks- och badrumsinredning med mera rivs ut och ersätts med nytt i onödan och med stöd av ett skatteavdrag för rivningsarbetet. När ett företag anlitas för exempelvis reparation och underhåll av ens bostad kan hushållet få ROT-avdrag endast för delar av arbetskostnaden. Som Boverket konstaterar motverkas underhåll av exempelvis fönster, spegeldörrar och köksluckor, genom att arbetet måste utföras i bostaden som köparen äger eller på tomten i nära anslutning till bostaden. Att utföra arbetena i verkstad, ger nämligen inte rätt till ROT-avdrag för arbetet.

Hushållet kan idag även få RUT-avdrag för hushållsnära tjänster, bland annat för byggstädning och för att packa och transportera bohag och lösöre till bemannad försäljningsverksamhet för återanvändning, exempelvis till auktioner och andrahandsbutiker. Inget avdrag ges för att forsla bort byggmaterial, skräp, lösöre eller gamla möbler till en återvinningsanläggning eller liknande. Gränsdragningen beror på EU:s mervärdesskattedirektiv, enligt vilket det finns möjlighet för medlemsstaterna att sätta lägre skatt för transport av varor, inklusive begagnade varor, men inte för transport av avfall. Även om det i anslutning till återvinningscentraler (ÅVC) ofta finns insamling för återbruk kan Skatteverket inte avgöra om det ska betalas moms för transporttjänsten eller ej, eftersom det inte går att kontrollera om det fraktade lämnas som varor eller som avfall. Därför godtas inte transport till ÅVC som grund för avdrag. Det borde leda till att det är mer kostsamt att riva och producera avfall, än att lämna och köpa material och gods för återbruk, men förutsätter att det framgår på offerten att avfallskostnaderna och att avfallshanteringen inte ger grund för avdrag. Informationen om detta borde förbättras.

Det kan alltså behövas krav i fråga om avfallshanteringen hos de firmor vars tjänster ges RUT- eller ROT-avdrag, exempelvis att kostnaderna för avfallshanteringen ska preciseras i fakturan (kanske till och med i offerten). Underhåll, renovering och reparation och att ta hand om byggnadsdelar så att de kan användas igen, är arbetsintensivt och sådant arbete bör omfattas av ROT-avdrag eller en allmän sänkning av skatten. Däremot bör inte själva

kvittblivningskostnaderna (mottagningskostnader vid ÅVC eller avfallsbehandlingsanläggning) omfattas av avdraget.

Avfall Sverige menar att det är av yttersta vikt att ROT-avdragen ses över, eftersom de försvagar incitamenten för bevarande och underhåll. Ett borttagande av ROT- och RUT-avdragen, i kombination med en generell minskning av skatten på arbete och en ökning av skatten på nya produkter, skulle medföra såväl minskad regelbörda, som ett ökat incitament för underhåll, renovering och reparation.

I den utredning¹ som föregick höjningen av momsen från 6 procent till 12 procent på reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hushållslinne konstaterar regeringen själv att en skattehöjning på reparationer kommer att resultera i försämrade resurshushållning, ökad miljöbelastning och högre arbetslöshet bland individer med låg utbildningsnivå eller med svag anknytning till arbetsmarknaden. Avfall Sverige angav i remissvar till förslagen att det är viktigt att ge reparationsbranschen långsiktigt stabila villkor och en minskad administrativ börda. Det rör sig ofta om småföretagare med små marginaler.

Avfall Sverige förordar i stället momssänkning för reparation av fler produkttyper, till exempel möbler och elektronik, åtminstone hushållsapparater (sistnämnda kasseras ofta vid ombyggnation). Det skulle även kraftigt minska den administrativa bördan för de ofta små reparationsföretagen. För vissa produkttyper skulle en momssänkning behöva notifieras till EU-kommissionen eftersom de strider mot mervärdesskattedirektivet, men en sådan notifiering skulle visa att Sverige avser att gå före i att förbättra villkoren för återanvändning och cirkularitet.

¹ Ärendenummer Fi2022/02895.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår seniora miljöjurist Andrea Hjärne, andrea.hjarne@avfallsverige.se, tel. 040- 35 66 13, samt vår rådgivare för avfallsförebyggande Åsa Hagelin asa.hagelin@avfallsverige.se och rådgivare för återvinningscentraler, farligt avfall m.m. Camilla Nilsson, camilla.nilsson@avfallsverige.se.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd