

Till Naturvårdsverket

Ärendenummer: NV-09028-24

Synpunkter på utkast av Riktlinjer för resurseffektiv hantering av entreprenadberg

Återvinningsindustrierna är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 36 miljarder kronor och drygt 10 000 anställda i anläggningar över hela landet. Våra medlemmar står för återvinning av både kommunalt och icke-kommunalt avfall.

Inledande reflektion

Återvinningsindustrierna tackar för möjligheten att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets utkast till *Riktlinjer för resurseffektiv hantering av entreprenadberg från bygg- och anläggningsprojekt*. Vi uppskattar att Naturvårdsverket har tagit ett helhetsgrepp och fört dialog med branschen under processen. Syftet att skapa tydliga och praktiskt användbara riktlinjer som kan öka återanvändningen av entreprenadberg är viktigt och välkomnas av branschen.

Vi delar Naturvårdsverkets ambition att åstadkomma en mer enhetlig och resurseffektiv hantering av entreprenadberg. I sin nuvarande utformning bedömer vi dock att riktlinjerna inte kommer att bidra till detta då det finns en risk att de skapar osäkerhet och leder till olika tolkningar. Vi vill även uppmärksamma att tiden att ge synpunkter på har varit mycket kort. Trots dialogen och hearingen i juni så blir helheten först tydlig när det fullständiga dokumentet presenteras. Den begränsade tiden har gjort det svårt att gå in i detalj på alla delar av utkastet. Det gäller exempelvis frågor kopplade till biproduktbedömning, där vi gärna hade lämnat mer utvecklade och lösningsfokuserade inspel.

Återvinningsindustriernas inspel på Naturvårdsverkets frågor

1. Kan nuvarande utkast på riktlinjerna bidra till resurseffektivitet, utifrån den definition och struktur som presenteras i riktlinjerna? Om nej, på vilket sätt bidrar riktlinjerna inte till resurseffektivitet?

Återvinningsindustrierna bedömer att riktlinjerna i sin nuvarande utformning inte kommer bidra till den önskade resurseffektiviteten. Vi ser även en risk för att de kan leda till att mer entreprenadberg klassas som avfall, i situationer där material annars skulle kunna klassas som biprodukt. Vi lämnar därför flera synpunkter som vi tror skulle kunna tydliggöra och stärka riktlinjerna.

Vi vill samtidigt betona att grundambitionen är god. Vägledande riktlinjer som stödjer tillsynsmyndigheter kan bli ett viktigt verktyg för en mer enhetlig tillämpning i landet och därmed

bidra till ökad användning av entreprenadberg. Men för att riktlinjerna ska få denna funktion behöver de vara tydligare och enklare att tillämpa. I sin nuvarande form lämnar de för stort utrymme för olika tolkningar.

Vidare anser vi att den föreslagna biproduktbedömningen inte fungerar på ett bra sätt i praktiken i nuvarande utformning. Vi ser även behov av att justera vissa värden och bedömningsnivåer för att bättre främja resurseffektivitet.

Biproduktbedömningen behöver tydliggöras för ökad resurseffektivitet

Vi ser flera utmaningar med den föreslagna biproduktbedömningen. Det är avgörande att bedömningen görs vid rätt tidpunkt och vi ser risker med att producenter ensam ska ansvara för klassificeringen av entreprenadberg. För att riktlinjerna ska bli mer praktiskt tillämpbara behövs tydliga exempel på hur en biproduktbedömning och tillsynsbedömning kan genomföras. Detta skulle minska risken för olika tolkningar och skapa en mer enhetlig tillämpning. Se även våra förslag om tillsynsexempel under fråga 4.

Risker när biproduktklassificering görs av producenten vid uppkomst

Vi ser en utmaning i hur riktlinjerna nu beskriver att verksamhetsutövaren (VU 1) ensam ska klassificera entreprenadberg som biprodukt. Detta innebär att producenten bär hela den juridiska risken för klassificeringen. Om en tillsynsmyndighet i efterhand underkänner producentens bedömning så kan producenten anses ha bedrivit otillåten miljöverksamhet (om tillstånd för avfallshantering saknas) eller brutit mot avlämnaransvaret (i 5 kap 18§ avfallsförordningen). Båda dessa är straffsanktionerade. Dessa riskerar att producenter, för att undvika rättsosäkerhet, i stället väljer att klassa entreprenadberg som avfall. Det är därför viktigt att riktlinjerna tydligt anger vilka kriterier och vilken dokumentation som krävs för att en biproduktklassificering ska vara säker och kunna ligga fast även vid tillsyn.

Biproduktklassificering görs naturligare när entreprenadberg har omarbetats

Vi anser att biproduktbedömningen mer naturligt bör kopplas till det skede då entreprenadberget omarbetats till en faktisk produkt (motsvarande de bearbetningar som normalt utförs på en primär råvara enligt kriterie 2). När materialet har bearbetats och avses att användas för ett definierat användningsområde kan en bedömning göras på ett relevant och proportionerligt sätt. Bedömningen kan göras genom att använda generella riskbedömda användningar, som SBUF:s branschspecifika riktvärden för bergmaterial eller att utgå från de föreslagna lagningskriterier och användningsområden som JRC nu tar fram för de EU-gemensamma EoW-kriterier för mineralfraktioner av bygg- och rivningsavfall. Det skulle ligga bättre i linje med hur andra materialströmmar bedöms i EU:s EoW-arbete.

När entreprenadberg är omarbetat till en produkt gäller produktlagstiftning

När entreprenadberget har omarbetats till en produkt så omfattas det av produktlagstiftningen, såsom EPD-krav och Trafikverkets krav. I nuvarande riktlinjer är denna gränsdragning ot tydligt beskriven. En tydligare beskrivning av när avfallsregelverket upphör och när produktregelverket tar vid skulle avsevärt minska risken för olika tolkningar.

Otydligt långtidsansvar riskerar att minska resurseffektiviteten

Riktlinjerna är inte tillräckligt tydliga med vad som faktiskt krävs av verksamhetsutövare i fråga om ansvar efter att materialet har klassats som biprodukt. I steg 3 framgår att risker ska beaktas även efter biproduktklassning, vilket skapar oklarheter kring ansvarsfördelning när materialet

byter ägare. Detta leder till motsägelser i riktlinjerna. Material i kategori 3 ska enligt riktlinjerna idag kunna användas utan ytterligare bedömning, men samtidigt föreslås krav på uppföljande kontroller och kontrollprogram även för dessa material. Detta kan skapa oklarheter kring ansvarsfördelning när produkten byter ägare.

Förslag om avtal eller överenskommelse vid ägarbyte behöver konkretiseras

I steg 2 och 3 föreslås att verksamhetsutövaren ska inhämta information om biproduktbedömningen (från steg 1) genom avtal eller överenskommelse. För att detta ska fungera i praktiken behövs betydligt större tydlighet kring vilken information som ska överföras vid ägarbyte, hur den ska dokumenteras och hur länge den ska sparas. Här riskerar osäkerhet annars att leda fel. Digital spårbarhet, strukturerade data och gemensamma standarder är centrala för att möjliggöra ett fungerande informationsutbyte. En sådan digital infrastruktur saknas idag, och utan den är det svårt att uppnå ökad resurseffektivitet inom ramen för riktlinjerna. Det behöver därför tydligt framgå hur denna information ska föras vidare vid ägarbyte.

Vi vill även betona behovet av fortsatt dialog med branschen för att utforma ett system som är realistiskt och administrativt hanterbart.

Riktlinjerna kan behöva anpassas för mindre företag

För att riktlinjerna ska fungera i praktiken måste de vara möjliga att tillämpa av både små och stora företag. I nuvarande utformning riskerar kraven att bli oproportionerligt betungande för mindre aktörer, som ofta saknar de administrativa och tekniska resurser som större företag har. Om riktlinjerna förutsätter omfattande dokumentation, provtagning och avtalshantering kan de leda till att små aktörer av försiktighetsskäl väljer att klassa material som avfall i stället för biprodukt. Det motverkar syftet med riktlinjerna och riskerar att minska den totala resurseffektiviteten i sektorn.

Flera tydliggöranden krävs för materialkategori 1

För att underlätta en ökad resurseffektivitet bör det i riktlinjerna anges att entreprenadberg som uppfyller materialkategori 1 kan användas för alla syften oavsett vilken mängd som nyttjas.

Se mer i stycke/fråga 5 där utförligare information ges om halter, tröskelvärden och lakteter i riktlinjerna.

2. Skapar riktlinjerna tydlighet i hur resurseffektiv hantering kan uppnås och hur risker för hälsa och miljö ska bedömas när entreprenadberg hanteras samt används vidare, utifrån ert perspektiv? På vilket sätt?

Nej vi anser inte att riktlinjerna i nuvarande utformning skapar tillräckligt tydlighet i hur resurseffektiv hantering kan uppnås.

Riktlinjerna har en god intention att öka resurseffektiviteten genom att ge en samlad vägledning men i sin nuvarande form skapar de dock inte den tydlighet som krävs. Den omfattande textmängden, avsaknaden av överskådlighet och de många relaterade delarna som hänvisar till varandra gör riktlinjerna svåra att tillämpa i praktiken. Vi ser en risk för att olika tillsynsmyndigheter kommer att göra olika bedömningar i liknande situationer, vilket skapar osäkerhet för verksamhetsutövare och leder till olika tillämpning över landet.

För att riktlinjerna ska bli ett användbart verktyg krävs både en bättre överblick och vissa förtydliganden och justeringar i innehåll, vilket vi utvecklar under fråga 1, 4 och 5.

3. Vad blir konsekvenserna av riktlinjerna för oss som aktör/återvinningsbransch?

Ökade kostnader för företag

De föreslagna riktlinjerna riskerar att medföra ökade kostnader för verksamhetsutövare. Krav på provtagning, analyser och omfattande dokumentation föreslås även i situationer där riskerna är låga eller väl kända, vilket innebär ökade kostnader utan motsvarande miljönytta.

Otydligheter ger inte förutsättningar för enhetlig tillsyn

Otydligheter i riktlinjerna innebär en hög risk för att tillsynsmyndigheter tolkar reglerna olika. Det kan medföra att likvärdiga projekt bedöms olika från kommun till kommun, vilket skapar osäkerhet och oförutsägbarhet för branschen. Detta motverkar syftet med riktlinjerna att skapa en mer enhetlig tillämpning i landet.

Överlappande och otydlig lagstiftning skapar osäkerhet

Riktlinjerna riskerar att överlappa befintlig produktlagstiftning, såsom EPD-krav och Trafikverkets tekniska regelverk. Det finns en risk för ökad administrativ börda och oklarheter kring vilka krav som ska gälla när. För att riktlinjerna ska vara användbara behöver de harmoniseras med befintliga regelverk och tydligt ange vad som gäller i olika skeden.

4. Saknas någon viktig del i riktlinjerna som de ser ut nu?

Nedan lyfter vi in några delar som vi tycker saknas i utkastet och som skulle göra riktlinjerna tydligare, mer praktiskt användbara och underlätta enhetlig tillämpning.

Behov av matris eller flödesschema för överskådlighet

Riktlinjerna innehåller omfattande information som är svår att överblicka och där centrala delar ligger utspridda, framför allt mellan kapitel 3 och 4. För att underlätta tillämpningen skulle en sammanfattande och lättnavigerad struktur välkomnas, exempelvis i form av en matris eller ett flödesschema.

En sådan översikt bör tydligt visa:

- materialkategorierna och deras respektive krav,
- tillhörande gränsvärden och metoder,
- vilket steg i processen som gäller,
- ansvarsfördelning mellan upphovsaktör, mottagare, producent och nyttjare av materialet,
- vilken tillsynsmyndighet som ansvarar för respektive del av flödet.

En sådan samlad översikt är nödvändig för att riktlinjerna ska bli praktiskt användbara. Som utkastet ser ut nu finns en påtaglig risk att tillsynshandläggare inte hittar rätt information eller

tvingas hoppa fram och tillbaka mellan flera avsnitt. Detta ökar risken för olika tolkningar och försvårar en likvärdig tillämpning över landet.

Tillsynsexempel för enkel och likvärdig tillämpning

För att riktlinjerna ska bli operativa och kunna tillämpas på ett likvärdigt sätt över hela landet kan de kompletteras med tydliga tillsynsexempel. Vi föreslår särskilt att följande typer av tillsynsexempel utvecklas och inkluderas i riktlinjerna:

Exempel 1: Vad som krävs för att uppfylla kriterierna för biproduktstatus

Det finns i dag stora variationer mellan tillsynsmyndigheter när det gäller hur biproduktkriterierna bedöms, och rättspraxis ger ingen entydig vägledning. Ett praktiskt exempel som visar vilka krav som ska vara uppfyllda för att entreprenadberg ska kunna klassas som biprodukt skulle därför vara värdefullt. Ett sådant exempel skulle öka rättssäkerheten och minska risken för spretiga bedömningar. Dessutom vore det bra att klargöra vilka lagringstider som gäller så att det blir tydligt.

Exempel 2: Vad en enkel riskbedömning innebär

Begreppet ”enkel riskbedömning” förekommer i riktlinjerna, men det framgår inte vad som faktiskt avses. Ett konkret exempel skulle tydliggöra omfattning, innehåll och avgränsning och därmed minska risken för olika tolkningar. Ett exempel skulle också göra det lättare för både små och stora aktörer att tillämpa riktlinjerna proportionerligt.

Exempel 3: Riskbedömning för mindre respektive större projekt

I avsnitt 2.2.1 och 3.3.2 i utkastet framhålls att riskbedömningens ambitionsnivå ska anpassas efter projektets storlek. Detta är en välmotiverad princip, men utan praktiska exempel riskerar tillämpningen att bli olika mellan tillsynsmyndigheter. Riktlinjerna bör därför innehålla exempel som visar hur en riskbedömning kan utformas för både ett mindre projekt med begränsade mängder entreprenadberg, och ett större projekt med betydande volymer. Exempelen bör tydligt visa vad som är rimligt att kräva i respektive fall, vad en ”enkel riskbedömning” ska innehålla och hur bedömningen bör avgränsas. Detta är nödvändigt för att undvika rättsosäkerhet och säkerställa en proportionerlig tillämpning.

Koppling till kommande EoW-kriterier saknas

Det vore bra om riktlinjerna kan förhålla sig till de EU-gemensamma EoW-kriterier för mineralfraktioner av bygg- och rivningsavfall som nu tas fram, samt tydliggöra behovet av ytterligare EoW-kriterier för olika materialströmmar.

Referenser behöver läggas till

Samtliga föreslagna nivåer och gränsvärden bör kompletteras med källhänvisningar för ökad transparens och spårbarhet.

Risk för otillåten deponi

I situationer där entreprenadberg inte kan återanvändas eller återvinnas återstår deponi som alternativ. Riktlinjerna skulle kunna belysa risken för att otydliga gränsdragningar mellan lagring, konstruktion och faktisk deponering kan skapa ekonomiska incitament för oseriösa aktörer.

Avfallsskatten påverkar incitamenten

Riktlinjerna bör lyfta att och hur avfallsskatten påverkar incitamenten för klassning och återanvändning av entreprenadberg. Avfallsskatten är ett starkt ekonomiskt incitament som påverkar möjligheterna till resurseffektiv hantering och bör belysas.

5. Mer information om halter, tröskelvärden och lakteter i riktlinjerna

Tydligare haltangivelser för svavel

Det är avgörande att halt- och gränsvärden i riktlinjerna är lätta att förstå och tillämpa, både för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Detta är särskilt viktigt för materialkategori 1, som förväntas omfatta majoriteten av det entreprenadberg som uppstår som överskottsmaterial.

För materialkategori 1 anges att svavel- eller sulfidhalten ska vara mindre än 1 procent. Detta motsvarar 10 000 mg/kg, och om det är denna nivå som avses bör den uttryckas i mg/kg – den enhet som normalt används i analysrapporter och som minskar risken för feltolkningar. Det behöver dessutom framgå om nivån avser svavel eller sulfid, då dessa analyser ger olika resultat och en sammanblandning skapar osäkerhet.

För låga tröskelvärden riskerar att minska resurseffektiviteten

De lågt satta tröskelvärdena kan minska möjligheterna till återanvändning och därigenom begränsa resurseffektiviteten. Detta kan i sin tur leda till fler onödiga transporter och ett ökat uttag av primära råvaror. Det föreslagna gränsvärdet för svavel i materialkategori 1 är satt utan tydliga motiveringar och förefaller lägre än vad internationell praxis och forskning visar. I rapporten anges ingen källa för nivån, vare sig i tabeller, fotnoter eller metodavsnitt. Gränsen för svavel i kategori 1 bör höjas från 1000 mg/kg till 3000.

Som jämförelse anger utvinningsavfallsförordningen (2013:319) 0,1 procent svavel för inert avfall – en nivå som inte är avsedd att användas som riktvärde för entreprenadberg eller återanvändning. Det bör därför inte utgöra grund för riskbedömning inom ramen för dessa riktlinjer.

Vidare föreslås i riktlinjerna att både NAGpH och ABA ska användas för att bedöma svavelkriteriet. Detta gör kriteriet otydligt och öppet för tolkning. För att riktlinjerna ska vara konsekventa bör en metod vara huvudregel – i detta fall NAGpH – medan ABA kan finnas kvar som ett frivilligt komplement. Detta skulle skapa tydlighet och minska kostnaderna för verksamhetsutövare.

Lakteter behöver anpassas till faktisk risk för arsenik

För materialkategori 1 föreslås både totalhalter och laktest för arsenik. I utkastet till riktlinjer hänvisas till SBUF-rapporten *Förslag till branschspecifika riktvärden för bergmaterial (2025)*. Rapporten bygger på en omfattande riskbedömning av bergmaterial och anger indikativa halter då laktest är motiverade. För arsenik är den indikativa halten 10 mg/kg, vilket också är den totalhalt som Naturvårdsverket föreslår för materialkategori 1. Enligt riskmodellen är lakteter under denna nivå inte motiverade. Därför bör krav på laktest för material i kategori 1 tas bort. Lakteter av entreprenadberg med arsenikhalter under 10 mg/kg innebär ingen miljönytta men genererar onödiga kostnader och administrativ börda. Ett generellt laktestkrav försvårar återanvändning och motverkar uppdragets syfte om ökad resurseffektivitet.

Utöver detta saknas källhänvisningar för flera av de föreslagna nivåerna i materialkategorierna. Tydlig motivering och referenser är nödvändiga för att säkerställa transparens och underlätta korrekt tillämpning.

Stockholm den 18 november 2025

Maja Cederlund
Hållbarhetschef, Återvinningsindustrierna