

Yttrande över remiss om *Riktlinjer för resurseffektiv hantering av entreprenadberg från bygg- och anläggningsprojekt*

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.

Sammanfattning

Återvinningsindustrierna välkomnar att Naturvårdsverket till viss del har lyssnat på tidigare framförda synpunkter och därmed gjort en mindre uppdatering av riktlinjerna för en resurseffektiv hantering av entreprenadberg. Vi är särskilt positiva till att det har skapats en tabell för materialkategorierna och att det numera finns tillsynsexempel för hur och när olika bedömningar ska utföras. Båda dessa delar tror vi skapar ökad tydlighet för tillsynsmyndigheterna när de ska använda sig av vägledningen. Vi uppskattar också att gränsvärdet för svavelsulfidhalten har förtydligats till <10 000 mg/kg samt att riktlinjerna nu medger att det går att välja en av metoderna NAGpH och ABA, för materialkategori 1.

Trots detta så finns det fortsatta risker med vägledningen som kan leda till en onödigt linjär hantering av entreprenadberg. Nuvarande utformning av riktlinjerna är mycket omfattande och i delar ostrukturerade vilket riskerar att leda till subjektiv och olikartad tolkning av vägledningen bland tillsynsmyndigheter såväl som verksamhetsutövare.

Gällande materialkategorierna så är vi kritiska till att riktlinjerna anger krav på lakteter för arsenik i materialkategori 1. Halter under 10 mg/kg motiverar inte sådana tester vilket därför skapar onödiga kostnader. Även förslaget om att begränsa lagringstiden för materialkategori 2 och 3 till högst ett år anses hämma cirkulära flöden, då entreprenadberg ibland behöver lagras längre för att få avsättning. Lagringstiden bör istället regleras i anläggningens tillstånd utifrån platsens förutsättningar tillsammans med effektiv tillsyn. Vi anser även att kolumn 4 i tabellen bör justeras så att vägledningen istället fokuserar på vilka miljöeffekter som ska undvikas. Gränsvärden för när kompletterande tester på sulfidförande berg ska genomföras anser vi dessutom kan höjas från 1000 mg/kg till 3000 mg/kg, för att öka effektiviteten.

Därutöver saknar vi fortfarande referenser genomgående i riktlinjerna, vilket hade varit viktigt för att bl.a. motivera valet av gränsvärden och riktlinjerna för hantering och användning. Vi saknar också en koppling till det pågående arbetet på EU-nivå med att ta fram harmoniserade End-of-Waste-kriterier.

Generella synpunkter

Återvinningsindustrierna är positiva till att Naturvårdsverket har arbetat med att ta fram dessa riktlinjer med syftet att skapa en praktisk och tydlig vägledning för en resurseffektiv hantering av entreprenadberg. Vi är även positiva till att Naturvårdsverket, under arbetets gång, har fört aktiv dialog med branschen. I dess nuvarande utformning bedömer vi dock att riktlinjerna fortsatt innehåller risker för olikartad tillämpning och risker som leder till en linjär hantering av entreprenadberg.

Förslaget till riktlinjer innehåller i dagsläget mycket omfattande texter, som delvis är ostrukturerade och ofta upprepande i sin karaktär. För att tillsynsmyndigheterna ska kunna använda riktlinjerna i sin dagliga verksamhet så krävs det istället att de är lättnavigerade, korta och koncisa med tydliga exempel samt att det finns korrekt källhänvisning dit tillsynen kan vända sig för vidare läsförståelse. Dessa perspektiv anser vi fortfarande saknas i riktlinjerna.

Riskerna med riktlinjernas nuvarande utformning är att det skapar svårigheter för tillsynsmyndigheterna att hantera riktlinjerna på ett harmoniserat sätt i hela landet. Istället öppnar riktlinjerna upp för subjektiv och olikartad tolkning av vilka regelverk som gäller. Olikartad tillsynsbedömning innebär att företag kan möta en omfattande variation av olika krav och tillsynsbedömningar för samma typ av verksamhet beroende på vilken kommun och handläggare det är som har gjort bedömningen, vilket skapar stora osäkerheter för företagen att hantera.

Med grund i detta så kommer vi i detta remissvar därför upprepa flera av de synpunkter som vi har lämnat i tidigare remissvar om riktlinjerna.

Detaljerade synpunkter

Materialkategorier

Generellt så är Återvinningsindustrierna positiva till att Naturvårdsverket har skapat en tabell för materialkategorierna, eftersom det skapar större tydlighet för de som ska använda sig av riktlinjerna.

För alla materialkategorier saknar vi dock fortfarande hänvisning till relevanta referenser som motiverar valet av gränsvärden och riktlinjerna för hantering och användning. Utan sådana referenser minskar transparensen och det går istället att ifrågasätta riktlinjerna samtidigt som det skapar onödiga risker för olikartad tillämpning av regelverken. Ett exempel på detta är t.ex. att det i materialkategori 2 och 3 anges en maxgräns för lagringstid av bergmaterial, men det saknas en källhänvisning med motivering till varför det anges en så specifik lagringstid.

Materialkategori 1

Återvinningsindustrierna välkomnar att Naturvårdsverket har tagit till sig av vissa av våra tidigare synpunkter gällande gränsvärden. Vi uppskattar t.ex. att gränsvärdet för svavelsulfidhalten har förtydligats till <10 000 mg/kg samt att riktlinjerna nu medger att det går att välja en av metoderna NAGpH och ABA.

Däremot är vi negativa till att riktlinjerna fortsatt innehåller samma krav på laktester för arsenik. Precis som förra gången vill vi påpeka att det i SBUF-rapporten *Förslag till branschspecifika riktvärden för bergmaterial* (2025) har gjorts en omfattande riskbedömning av bergmaterial, och där det anges indikativa halter för när laktester är motiverade. I enlighet med den rapporten så

är laktester av entreprenadberg med arsenikhalter under 10 mg/kg inte motiverade, eftersom det inte innebär någon miljönytta och genererar onödiga kostnader och administrativ börda. Återvinningsindustrierna vill därför att riktlinjer om behovet av laktester för arsenikhalter under 10 mg/kg tas bort från materialkategori 1. Vi anser att ett sådant generellt laktestkrav försvårar återanvändning och motverkar uppdragets syfte om ökad resurseffektivitet.

Materialkategori 2 och 3

För materialkategori 2 och 3 anges det i riktlinjerna att det kan vara rimligt att ställa krav på att lagringstiden för bergmaterial bör vara högst 1 år. Återvinningsindustrierna anser att det är negativt att det här regleras i riktlinjerna. Att föreslå en begränsad lagringstid (som t.ex. <1 år) riskerar att motverka att materialet kan nyttjas som en biprodukt, vilket därför kan motverka en cirkulär affär. I det fall ett anläggningsprojekt genererar stora mängder berg kan det krävas en längre tid för att få avsättning för massorna, och det blir därför inte lämpligt att göra en generell begränsning av lagringstiden. Med det sagt bör lagringstiden inte automatiskt kunna vara obegränsad heller. Vilken lagringstid som ska gälla för anläggningar som hanterar material med förhöjda sulfid- eller arsenikhalter bör istället regleras i anläggningens tillstånd och bör avgöras utifrån platsens förutsättningar och skyddsåtgärder. Kontinuerlig och effektiv tillsyn av tillståndspliktig anläggning är också fortsatt viktig.

I sin nuvarande form anser vi även att vägledningen i kolumn 4 om riktlinjer för användning, för materialkategori 2 och 3, riskerar att feltolkas och kan begränsa återvinningen av material som inte innebär faktisk risk. Sulfid och arsenik uppvisar skilda kemiska egenskaper och genomgår oxidation respektive reduktion på olika sätt. Användning av sulfidberg under grundvattenytan i vattenmättad zon anses vara en etablerad metod för att minska risken för oxidation och negativa miljöeffekter. En rekommendation för användning och begränsning av sulfidhaltiga massor till endast ovan grundvattenytan kan därför anses irrelevant, men kan samtidigt vara rimlig för arsenikhaltiga material i högre halter. Det handlar därför återigen om vilka förutsättningar som finns för en specifik användning. För att främja cirkulation av material bör kolumn 4 därför justeras så att vägledningen fokuserar på vilka miljöeffekter som ska undvikas snarare än generella begränsningar för användning.

Analyser på sulfidförande berg

Enligt Naturvårdsverkets förslag ska ABA²²-test och NAG²³ pH-test utföras om svavelhalten överskrider 1000 mg/kg för att utvärdera syrabildande förmåga hos berget. Vårt förslag är istället att gränsvärdet för när kompletterande tester krävs bör höjas från 1000 mg/kg till 3000 mg/kg.

I en studie som flera organisationer har deltagit i, och som finns med i det lämnade remissvaret från Massbalans, så har det genomförts 330 ackrediterade labbanalyser som visar att material upp till denna nivå i normalfallet inte är försurande. Förslaget om ett lägre gränsvärde riskerar därför att leda till omfattande tester utan motsvarande miljönytta. Att istället höja gränsvärdet anser vi skulle kunna vara en proportionerlig justering som bidrar till ökad effektivitet, och som möjliggör att fungerande material inte utestängs från marknaden.

Återvunnen kalk

Återvinningsindustrin genererar betydande mängder kalkbaserade restprodukter med neutraliserande egenskaper, t.ex. från massa och pappersproduktion, stålindustri och vattenrening. Dessa material har i många fall likvärdig eller högre reaktivitet än nyproducerad kalk och används redan idag i flera miljötekniska tillämpningar. Att i sådana situationer välja

primär kalk framför återvunnen kalk riskerar att motverka de övergripande målen om resurseffektivitet och cirkulär ekonomi.

Mot denna bakgrund anser vi att om neutralisering med kalk behöver användas som åtgärd så bör det i riktlinjerna beaktas att cirkulära kalkprodukter ska övervägas, förutsatt att de uppfyller relevanta tekniska och miljömässiga krav.

Tillsynsexempel

Återvinningsindustrierna välkomnar att Naturvårdsverket har tagit till sig av våra tidigare synpunkter genom att inkludera fler exempel för hur och när olika bedömningar ska utföras. T.ex. innehåller riktlinjerna nu exempel på hur en bedömning av en biprodukt kan gå till samt utifrån vad som gäller vid både större och mindre infrastrukturprojekt.

EoW-kriterier

Inom EU finns det ännu inga harmoniserade och tydliga End-of-Waste-kriterier (EoW) för entreprenadberg, vilket försvårar möjligheterna att klassificera om avfall till produkt. I avsaknad av detta är det i Sverige upp till lokala inspektörer att göra bedömningen om ett material utgör avfall eller en resurs, vilket leder till att bedömningarna sker på olika sätt i hela landet. Det nuvarande systemet i Sverige skapar osäkerheter för företag när det gäller förutsägbarhet, rättssäkerhet och likabehandling. En bedömning gällande material som ska klassificeras som avfall eller en produkt kan ifrågasättas av både verksamhetsutövarens och mottagarens tillsynsmyndighet, vilket skapar hinder för investeringar i både anläggningar och i andra innovativa lösningar.

Återvinningsindustrierna anser att det måste bli enklare att klassificera entreprenadberg som blivit avfall till produkt efter en genomförd behandling/återvinningsprocess, och ser därför positivt på att EoW-kriterier tas fram på EU-nivå. Vi anser att det är en avgörande framtidsfråga för ökad cirkulering av massor. Men, i och med att EoW-kriterier inte finns på plats än så blir det viktigt för resurseffektiviteten att aktörer åtminstone kan klassificera entreprenadberg som biprodukt istället för avfall, så att resurserna inte tvunget når sitt slutskede i onödan. När EoW-kriterier framöver finns på plats så kommer behovet av att klassificera materialet som en biprodukt att minska.

Med grund i detta anser vi att riktlinjerna fortfarande saknar en koppling till det pågående arbetet med att ta fram EU-gemensamma EoW-kriterier. Särskilt när det gäller EoW-kriterier för mineralfraktioner av bygg- och rivningsavfall, där ett slutligt förslag väntas från JRC i juni 2026. Eftersom riktlinjerna saknar den här kopplingen så anser vi att det kommer finnas ett behov av att uppdatera riktlinjerna kontinuerligt, eftersom de i nuläget inte alls har tagit höjd för att dessa kriterier är på gång.

Stockholm den 7 april 2026

Linnea Steen

Miljöpolicychef, Återvinningsindustrierna