

Naturvårdsverket

Diarienummer: NV-09028-24

registrator@naturvardsverket.se

SBMIs remissvar avseende Naturvårdsverkets Riktlinjer för entreprenadberg inom bygg och anläggningsprojekt

Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI) är branschorganisationen för producenter och leverantörer av bergmaterial samt branschens underleverantörer. Föreningen samlar cirka 90 procent av den svenska bergmaterialindustrin. SBMIs uppgift är att samla och stärka svensk bergmaterialindustri, samt tillvarata medlemmarnas gemensamma intressen i branschrelaterade och näringspolitiska frågor.

Inledning

Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI) välkomnar Naturvårdsverkets arbete med att ta fram riktlinjer för hantering av entreprenadberg. Regeringens uppdrag är tydligt: riktlinjerna ska bidra till ett resurseffektivt nyttjande av massor med naturligt förhöjda halter av skadliga ämnen, samtidigt som tillräcklig hänsyn tas till miljö- och hälsorisker. Uppdraget handlar alltså inte i första hand om att ytterligare minska redan låga risker, utan om att skapa tydligare och bättre förutsättningar för en mer cirkulär hantering av entreprenadberg.

I Naturvårdsverkets analys framgår inte vilka faktiska problem de föreslagna riktlinjerna ska lösa. Trots detta är Naturvårdsverkets förslag till riktlinjer främst inriktade på riskbedömning och begränsad användning, snarare än tydliggörande av hur användning utan onödiga begränsningar kan möjliggöras och främjas. SBMI uppfattar Naturvårdsverkets formuleringar i vissa fall som motsägelsefulla. Naturvårdsverket bedömer å ena sidan att "i princip allt entreprenadberg som uppkommer har förutsättningar att kunna hanteras och användas vidare som biprodukter", men samtidigt föreslås restriktioner som tydligt begränsar detta.

Entreprenadberget är en mycket viktig del av den regionala bergmaterialförsörjningen. Det handlar i många regioner om tiotals miljoner ton om året. Kan detta material användas på ett effektivt sätt så fyller det ett behov som annars hade krävt ett ökat antal stadsnära täkter.

Bakgrunden till uppdraget är att hanteringen av entreprenadberg under senare år i ökande grad har försvårats av osäkerhet, otydlighet och en växande restriktivitet i tillämpningen. SBMIs bedömning är att rädslan för sulfidförande berg i dag utgör ett större praktiskt hinder än föroreningsrisken från sulfidberget i sig. På bred front har mycket stora mängder entreprenadberg använts i samhällsbyggandet utan att det uppstått problem i någon större omfattning. Erfarenheter från stora infrastrukturprojekt visar på kraftigt ökade kostnader och klimatutsläpp till följd av onödiga transporter av entreprenadberg som inte kunnat nyttjas lokalt på ett resurseffektivt sätt. De fall där problem med föroreningar uppstått är få, lokalt begränsade och avser extrema situationer med höga halter och stora volymer, och problemen har visat sig vid lagring, inte vid användning i infrastrukturbyggande. Mot denna bakgrund finns en påtaglig risk att alltför generella eller långtgående kriterier träffar betydligt bredare än de situationer där det finns faktiska miljörisker. Det analysunderlag som

Naturvårdsverket redovisar är enligt SBMI otillräckligt, och riskerar att leda till att riktlinjerna reglerar normalfallet utifrån en analys som utgår från ett begränsat antal avvikande fall med mycket speciella förutsättningar. SBMI anser att det är viktigt att riktlinjerna träffar de material som avses i regeringens uppdrag, och inte bredare.

Det finns många olika roller i värdekedjan för entreprenadberg, och dessa aktörer har delvis olika intressen. Det finns byggherrar, entreprenörer, materialproducenter, avfallsmottagare, deponiägare, konsulter, projektbeställare och olika tillsynsmyndigheter. SBMI företräder främst de materialproducenter som kan bidra till den cirkulära hanteringen genom att ta emot entreprenadberg och förädla det till ballastprodukter. För dessa aktörer är det helt avgörande att material inte bara kan **tas emot**, utan också kan **levereras ut som produkter** under tydliga, rimliga och marknadsmässigt fungerande villkor. Om regelverket skapar osäkerhet kring möjligheten att sälja materialet vidare, kommer den cirkulära hanteringen inte att fungera i praktiken. Finns det inte en efterfrågan på de produkter som levereras kommer heller ingen vara intresserad av att ta emot de biprodukter som avses.

Regeringen pekar i uppdraget särskilt ut att Naturvårdsverket ska inhämta kunskap från Trafikverket, SGU och Boverket. SBMI anser därför att det är angeläget att stor vikt läggs vid de synpunkter och den kunskap som dessa myndigheter bidrar med. Det gäller inte minst Trafikverkets praktiska erfarenhet av materialhantering i stora infrastrukturprojekt och SGU:s geologiska kompetens samt Boverkets ansvar inom CE-märkning och marknadstillsyn av byggmaterialprodukter och särskilt ballastprodukter.

SBMI delar i flera avseenden den problembild som Trafikverket och Region Stockholm beskriver i sina remissvar. Deras synpunkter illustrerar tydligt att riktlinjerna, om de blir alltför restriktiva, riskerar att motverka sitt eget syfte genom att öka kostnader, transporter, och i praktiken minska viljan att använda entreprenadberg. För den cirkulära hanteringen är det därför avgörande att riktlinjerna utformas så att de faktiskt fungerar på marknaden.

SBMI vill med detta remissvar bidra konstruktivt till att riktlinjerna får avsedd effekt. Vi har samverkat med ett stort antal aktörer i branschen, och det finns en bred samsyn kring målsättningen: att möjliggöra ett mer cirkulärt och resurseffektivt anläggningsbyggande. Samtidigt är det tydligt att detta kräver riktlinjer som är enkla, förutsägbara, proportionerliga och praktiskt tillämpbara. Om riktlinjerna upplevs som komplexa, oförutsägbara eller alltför restriktiva, kommer de i praktiken att förstärka dagens hinder snarare än att undanröja dem.

SBMIs utgångspunkt är därför att riktlinjerna bör utformas så att de:

- fokuserar på de situationer där risk faktiskt föreligger
- är proportionerliga i förhållande till risknivån
- skapar tydliga och rättvisa spelregler i hela värdekedjan
- bidrar till att sänka trösklarna för återanvändning av bergmaterial

De synpunkter och förslag som lämnas i detta remissvar syftar till att justera Naturvårdsverkets utkast i denna riktning.

1. Vägledningen behöver förenklas och kortas

Vägledningen är i sin nuvarande form alltför omfattande och detaljerad. Detta försvårar tillämpningen och riskerar att leda till olika tolkningar mellan aktörer och tillsynsmyndigheter.

SBMI anser att riktlinjerna bör göras kortare och mer tillämpningsinriktade. Detaljerade resonemang och bakgrundsresonemang bör i stället samlas i en separat bakgrundsrapport eller bilaga. Tyngdpunkten bör ligga på tydliga kriterier och en pedagogisk huvudtabell som sammanfattar riktlinjerna. Ett centralt syfte måste vara att göra det lättare att förstå vad som krävs – men också när ytterligare provning och utredning inte behöver göras.

- vägledningen bör göras kortare och mer tillämpningsinriktad
- detaljerade resonemang bör flyttas till en separat bakgrundsrapport
- fokus bör ligga på praktiska och tydliga huvudprinciper

2. Biproduktsspåret måste vara tydligt, enkelt och användbart

SBMI ser mycket positivt på att Naturvårdsverket valt att utgå från att entreprenadberg i första hand bör hanteras som biprodukt. För SBMIs medlemsföretag är detta en avgörande utgångspunkt. Om biproduktsspåret inte upplevs som tydligt, förutsägbart och praktiskt användbart kommer marknaden i många fall att välja bort det.

För att riktlinjerna ska få avsedd effekt krävs att kraven är tillräckligt enkla för att tillämpas i verkliga projekt och tillräckligt tydliga för att hålla i tillsyn, avtalsförhållanden och marknadskrav genom hela värdekedjan. Ingen aktör kommer att vilja ta emot entreprenadberg som insatsråvara om det inte finns rimliga och förutsebara möjligheter att leverera ut materialet som produkter.

- biproduktsspåret måste vara tydligt och praktiskt tillämpbart,
- kraven måste vara förutsägbara över tid,
- vägledningen får inte skapa osäkerhet kring klassificering och avsättning.

3. Höj gränsvärdet för kompletterande mätningar

SBMI föreslår att gränsvärdet för när kompletterande tester ska krävas för totalhalt svavel i materialkategori 1 höjs från 1000 mg/kg till 3000 mg/kg.

Det underlag som tagits fram inom branschen visar att material upp till denna nivå i normalfallet inte är försurande och att en stor andel av dagens kompletterande tester därför saknar miljönytta. En höjning till 3000 mg/kg skulle innebära en betydande förenkling och minska mätbördan utan att oacceptabla risker tillkommer. Antalet onödiga mätningar skulle minska betydligt. SBMI har tillhandahållit ett omfattande dataunderlag som visar att nuvarande nivå är onödigt restriktiv. Att sätta gränsen vid 1000 mg/kg riskerar att driva fram ett stort antal kostsamma mätningar som i praktiken försämrar marknadsförutsättningarna för cirkulär hantering, utan att tillföra motsvarande miljönytta.

4. Separera kriterierna för sulfid och arsenik

Den nuvarande tabellen blandar två olika problemtyper: sulfidrelaterad försurning och arsenikrelaterad lakning. Dessa styrs av olika mekanismer och förutsätter olika skyddsåtgärder. SBMI föreslår därför att kriterierna delas upp i separata tabeller: en för sulfidförande berg och en för arsenikhalter. Detta skulle öka tydligheten, minska risken för feltolkningar och göra det lättare att förstå vilka skyddsmekanismer som faktiskt är relevanta i det enskilda fallet.

5. Särbehandla grovfraktion

SBMI anser att grovfraktion bör särbehandlas i riktlinjerna. Grovt material, till exempel större än 32 mm, har mycket begränsad lagningsrisk jämfört med finare fraktioner och bör därför kunna användas utan motsvarande restriktioner.

Vi föreslår att en särskild kategori, exempelvis 1B, införs för grovfraktion. Denna bör kunna användas utan krav kopplade till svavel- eller arsenikhalt. En sådan justering skulle avsevärt förbättra möjligheten att ta tillvara stora volymer material på ett resurseffektivt sätt.

6. Olika kategorier ger otydlighet: vad avses med normal användning?

SBMI har diskuterat mycket hur den föreslagna indelningen i olika materialkategorier kommer att uppfattas av aktörer i branschen och marknaden. Denna indelning kan vara svår att tillämpa i praktiken och innebär en risk för oförutsägbarhet i sin tillämpning och kan ha en påverkan på avsättningen på marknaden. Det finns en tydlig risk att materialkategori 1 kommer att uppfattas som det enda "acceptabla" materialet, trots att Naturvårdsverkets avsikt tycks vara att även andra kategorier ska kunna användas under vissa förutsättningar. I praktiken har denna typ av feltolkning redan observerats i branschen.

Riktlinjerna behöver betydligt tydligare beskriva vad som avses med normal användning av ballastprodukter, inte genom att tillföra mer detaljer i kriterierna, utan genom klagöranden kring var inte restriktioner krävs. Utgångspunkten bör vara att fungerande material inte utestängs från marknaden på grund av pedagogiska eller systematiska oklarheter. Den komplexitet de olika materialkategorierna tillför riskerar även att leda till en olikartad tillämpning mellan olika kommuner.

7. Begränsa inte lagringen till ett år

SBMI anser att riktlinjerna inte bör ange en generell begränsning av lagringstid till ett år. I många projekt uppkommer stora volymer entreprenadberg under en begränsad tidsperiod, exempelvis vid tunnelbyggnation, och det är då en förutsättning för resurseffektiv hantering att materialet kan lagras under längre tid för att möjliggöra successiv avsättning.

Detsamma gäller i glesbygd, där det ofta krävs att tillräckliga volymer ackumuleras för att krossning och vidare användning ska vara ekonomiskt och praktiskt genomförbar. En alltför snäv tidsgräns riskerar att leda till ökad deponering och minskad återanvändning.

SBMI anser därför att lagringstiden bör kunna anpassas efter projektets och marknadens förutsättningar, och att eventuella risker hanteras genom relevanta och proportionerliga försiktighetsmått, såsom anpassning av lagringsplats, eller kontroll av avrinning.

8. Fokusera på risk och skyddsbehov – inte enbart på halt

En återkommande brist i det remitterade utkastet är att kriterier och användningsbegränsningar i hög grad knyts till generella haltgränser, medan de faktiska riskerna ofta beror på hur materialet hanteras, var det används och vilken exponering för vatten och syre som föreligger. För sulfidförande berg är det centrala inte endast totalhalten i materialet, utan om oxidationsprocesser kan uppstå och om konstruktionen eller lagringen medger sådan exponering. Riktlinjerna bör därför i större utsträckning fokusera på vad som ska skyddas och vilka skyddsmekanismer som behövs, snarare än att bygga ett alltför fyrkantigt system kring generella användningsbegränsningar. Utgångspunkten bör även vara det faktum att de problem som observerats främst uppstått vid lagring, inte användning.

9. Ny kunskap om sulfidförande berg stödjer en mer proportionerlig reglering

En nyligen publicerad forskningsrapport från VTI och RISE om hållbar användning av sulfidförande berg i vägkonstruktion ger viktig ny kunskap som bör beaktas i utformningen av riktlinjerna. Studien visar att bergmaterial med accessoriska mängder sulfidmineral uppvisar endast marginella förändringar i mekaniska egenskaper även efter kraftig oxidation, och att sådana material kan användas i vägkonstruktion utan att den tekniska funktionen försämras. Rapporten lyfter också att det saknas dokumenterade fall i Sverige där användning av sulfidförande berg i vägkonstruktion har orsakat försurning eller betydande omgivningspåverkan. De problem som identifierats är i stället kopplade till upplag där exponering för syre och vatten varit hög, snarare än till användning i färdiga konstruktioner. Detta stärker SBMIs uppfattning att riktlinjerna i större utsträckning bör utgå från faktisk exponering och användningssituation, tydligare skilja mellan konstruktion och lagring, samt möjliggöra en bredare och mer proportionerlig användning av material med låga till måttliga sulfidhalter. Det kommer att tillkomma ytterligare relevanta resultat under det kommande året som kan tillföra avgörande input till riskbedömningen av sulfidförande berg.

10. Samordna riktlinjerna med CPR och undvik nationella produktkrav

SBMI vill understryka att riktlinjerna inte bör innehålla krav som i praktiken motsvarar produktkrav. Sådana frågor regleras genom EU:s byggproduktförordning, Construction Products Regulation (CPR), med nationell tillsyn hos Boverket.

Den pågående utvecklingen av CPR innebär dessutom att krav på prestandadeklarationer, inklusive hållbarhetsinformation och innehåll av kemiska ämnen, kommer att förtydligas ytterligare. Mot denna bakgrund riskerar riktlinjerna, i sin nuvarande utformning, att skapa ett parallellt nationellt system för klassificering och användningsbegränsningar som överlappar EU:s harmoniserade regelverk, eller kommande ändringar i detta. Det är t ex sannolikt att det kommer nya harmoniserade produktstandarder inom ramarna för processen CPR-Acquis inom några år. Detta gäller särskilt de delar av tabellen som anger begränsningar i användningen, vilka i praktiken fungerar som produktkrav. SBMI delar därför den linje som framförts av Trafikverket att denna del bör utgå eller omformuleras så att huvudfokus ligger på hantering, skyddsbehov och risk, och inte på nationella användningsrestriktioner för produkter. Det är även viktigt att betona att ballastprodukter är i stor utsträckning undantagna från EUs Produktlagstiftning för kemiska produkter REACH. Detta är inte ett förbiseende eller ett misstag, utan undantaget från REACH är riskbaserat. EU-lagstiftaren har utifrån ämnenas fysikaliska och kemiska egenskaper, användningsområden och historik gjort bedömningen att de utgör obetydlig risk i sin naturliga form, och därför inte bör beläggas med onödig regleringsbörda.

11. Synpunkter på skrivelsen och konsekvensutredningen

Tillsammans med riktlinjerna har Naturvårdsverket remitterat en skrivelse med tillhörande konsekvensutredning. Enligt SBMIs bedömning har delar av denna konsekvensutredning stora brister och saknar viktiga perspektiv. Detta gäller exempelvis beskrivningen av referensalternativ, hanteringen av transportrelaterade konsekvenser samt avsnittet om "rätt ambitionsnivå", som enbart fokuserar på projektets omfattning men inte sätter ambitionsnivån i relation till problemets faktiska omfattning.

SBMI har dock valt att i detta remissvar fokusera på tydliga synpunkter på de föreslagna riktlinjerna, där en central utgångspunkt är att dessa i sin nuvarande form är alltför

omfattande och alltför restriktiva för att kunna tillföra den avsedda nyttan. Samtidigt vill vi framhålla att det finns anledning att i fortsatt samverkan fördjupa analysen av flera av de frågor som behandlas i skrivelsen, då dessa har stor betydelse för riktlinjernas praktiska konsekvenser och möjligheten att uppnå uppdragets syfte.

12. Underlag om justerad tabell lämnas separat

SBMI har i diskussioner med Naturvårdsverket bidragit till att ta fram underlag till justerade riktlinjer och en justerad tabellstruktur. Vi har valt att inte klippa in dessa förslag i remissvaret, då de behöver hamna i en kontext. Detta material lämnas som separat bilaga för fortsatt diskussion, för att undvika att i remissvaret låsa utformningen av detaljer som med fördel kan bearbetas vidare i dialog med Naturvårdsverket och andra aktörer.

Avslutande kommentar

SBMI delar målsättningen om en säker och hållbar hantering av entreprenadberg. För att riktlinjerna ska få avsedd effekt krävs dock att de är enkla och tydliga, bygger på faktisk miljörisk och möjliggör praktisk och resurseffektiv användning av material.

Med de justeringar som SBMI föreslår kan riktlinjerna bli ett verkligt stöd för både tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare och därmed bidra till ett mer cirkulärt samhällsbyggande. SBMI vill särskilt understryka att riktlinjerna bör utformas i nära linje med regeringens uppdrag, där resurseffektivitet och cirkularitet uttryckligen ska vägas mot miljö- och hälsorisker.

SBMI noterar att Naturvårdsverket planerar att genomföra en utvärdering av riktlinjerna cirka ett år efter publicering. Mot bakgrund av de olika uppfattningar som finns vad gäller konsekvenser och tillämpning i praktiken är det av stor vikt att denna uppföljning ges ett tydligt fokus på riktlinjernas faktiska effekter. SBMI vill understryka vikten av att en sådan utvärdering omfattar påverkan på cirkularitet och resurseffektivitet, konsekvenser för kostnader och klimat, samt hur riktlinjerna tillämpas i praktiken av tillsynsmyndigheter. Det bör säkerställas att riktlinjerna skyndsamt kan justeras om det visar sig att de inte får avsedd effekt eller leder till oönskade konsekvenser, eller tillämpas på ett inkonsekvent sätt.

Stockholm 2026-04-07

Mårten Sohlman
VD SBMI

Lisa Sennström
Hållbarhetschef