

Naturvårdsverket

registrator@naturvardsverket.se

Ärendenummer NV-05919-17

Yttrande över Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten

Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag. Dessa är organiserade i 49 bransch- och arbetsgivarförbund. Förbunden utgör föreningen Svenskt Näringslivs medlemmar. Detta remissvar har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund inom Svenskt Näringsliv.

Allmänna synpunkter

Svenskt Näringsliv ser överlag positivt på att Naturvårdsverket tagit fram denna vägledning med syftet att förtydliga vad som är en hållbar masshantering och vad som gäller vid användning av massor vid anläggningsändamål. Myndighetsvägledningar bör ha som grundläggande utgångspunkt att göra det enkelt och tydligt för verksamhetsutövare att förstå regelverken som gäller, minimera osäkerheter och säkerställa en likvärdig tillämpning över hela landet. I den särskilda kontexten av masshantering bör regelverken och dess tolkning och tillämpning sträva efter att möjliggöra en cirkulär utveckling och främjandet av cirkulära affärsmodeller i så hög utsträckning som möjligt. En resurseffektiv materialförsörjning och -hantering är avgörande för den bredare hållbara samhällsomställningen och bygger på att det kan finnas en affärsnytta och ekonomisk attraktivitet i att göra masshanteringen mer cirkulär. Handledningen får dock inte resultera i att striktare krav ställs på andra materialströmmar som exempelvis jungfruliga material eller biprodukter.

Dessvärre är det Svenskt Näringslivs mening att den remitterade vägledningen i dess nuvarande form inte bidrar fullt ut till målsättningarna och ambitionerna ovan och ser fram emot att Naturvårdsverket tar hänsyn till synpunkterna och rekommendationer som framförs i detta remissvar samt de som inkommer från berörda branschförbund. Nedan listas ett antal områden där Svenskt Näringsliv ser möjligheter att göra vägledningen mer praktiskt tillämpbar och användarvänlig samt öka möjligheterna till högre resurseffektivitet i samhället.

Vägledningens omfattning och tillgänglighet

Den remitterade vägledningen är väldigt omfattande och inte helt enkelt att följa, varken för verksamhetsutövare eller för tillsynshandläggare. Med ett alltför långt och otillgängligt dokument blir det svårt för en verksamhetsutövare, inte minst för mindre företag som hanterar massor, att förstå hur regelverken ska tolkas och följas vilket ökar risken för bristande efterlevnad, även ofrivillig sådan. På samma sätt ökar riskerna för oseriösa eller rentav

kriminella aktörer om regelverken är för otydliga och svårtillgängliga, särskilt om tillsynen heller inte är tillräckligt träffsäker.

En grundregel i den cirkulära omställningen bör vara att det är lätt att göra rätt, vilket kräver att vägledningar är tydliga och tillgängliga, i synnerhet för de allra minsta företagen som berörs. För tillsynshandläggaren bör det också finnas stora mervärden i att korta ner och förtydliga delar av dokumentet, inte minst i syfte att säkerställa en likvärdig tillämpning och tillsyn i hela landet. Om vägledningen är för otillgänglig ökar det risken för olika tolkningar i olika kommuner, alternativt alltför restriktiva bedömningar som hindrar utvecklingen mot en mer cirkulär materialförsörjning. För att öka attraktiviteten i att investera i cirkulära lösningar och affärsmodeller krävs en grundläggande förutsägbarhet oavsett var och i vilka kommuner ett företag verkar. Risker för disparata tolkningar på olika håll och inte minst väldigt restriktiva tolkningar kommer hålla tillbaka potentialen och konkurrenskraften hos de företag som vill arbeta mer resurseffektivt.

Ett enkelt sätt att förstärka användarvänligheten i denna vägledning är att korta betydande delar av dokumentet samt att tydligt disponera det efter olika materialkategorier och specifika bedömningssituationer snarare än att gruppera ihop alla typer av massor. En mer precis och avgränsad indelning ökar begripbarheten och gör det också lättare för både verksamhetsutövare och tillsynshandläggare att snabbt söka sig till rätt avsnitt.

Definitioner och konkreta exempel

Det hänvisas till ett flertal olika begrepp i vägledningen, däribland material, massor, avfallsmassor, schaktmassor, jungfruliga massor och naturliga massor, utan att dessa definieras tydligt vilket ökar risken för olika tolkningar och bedömningar. För att ytterligare stärka tillgängligheten och minska risken för osäkerheter i vägledningen bör konkreta tillsynsexempel och exempel på praktiska tillämpningar läggas till. Naturvårdsverket kan med fördel söka belysande exempel från de berörda branscherna och industrierna.

Sträva efter proportionalitet mellan risk och cirkularitet

En av grundstenarna i den cirkulära ekonomin är att material och råvaror används så länge som det är möjligt och att avfallet minimeras eller uteblir helt för att alla resurser tas till vara. Utgångspunkten måste vara att samtliga material som kan användas för att upp nå samhällsnytta ska betraktas som en resurs, oavsett om det handlar om primära eller återvunna material. Som styrande princip ska ett material eller råvara bedömas efter kvalitet, inte ursprung. Detta måste återspeglas även i denna vägledning och utgöra ett stöd till de företag som strävar efter att nå mer cirkulära värdekedjor.

Särskilt viktigt i detta sammanhang är att balansera en resurseffektiv masshantering med träffsäkra riskbedömningar. Det är därför positivt att vägledningen inrymmer att riskbedömningar kan göras mer platsspecifikt vilket ökar möjligheten att ta hänsyn till naturliga bakgrundshalter. Det kan bidra till att färre massor per automatik klassas som avfall. En

mer holistisk bedömning och efterföljande klassificering bör också eftersträvas där klimatpåverkan från transporter av massor vägs in och beaktar ifall massor kan användas på samma plats där de uppstod.

Riskbedömningar bör som grundregel utgå från den kunskap som finns om ett material och det materialets specifika egenskaper. Material som är enkla att riskbedöma och där kunskapen är hög får inte tyngas ner av utdragna och detaljerade utredningar som är både tids- och kostnadsdrivande för en verksamhetsutövare. Resurser bör i regel läggas på material med mer komplicerade risker varför det är viktigt att alla slags material inte omfattas av samma bedömningsmodell. För att främja en cirkulär materialförsörjning och stärka de affärsmodeller som öka resurseffektiviteten bör vägledningen fokusera på de material som är vanligt förekommande i stora volymer. Utgångspunkten får inte vara att allt är högriskmassor då en allt för hög försiktighet endast försvårar en cirkulär omställning.

Tillsynen måste vara effektiv och harmoniserad

Svenskt Näringsliv vill poängtera att oavsett hur väl vägledningar är skrivna så är det avgörande att den operativa tillsynen som utövas är effektiv. En väl fungerande tillsyn är central för att främja den cirkulära ekonomin, men särskilt viktigt vad gäller masshantering och avfall. Allt eftersom nya regelverk och riktlinjer införs ökar vikten av operativ tillsyn, inte minst för att kunna komma åt oseriösa eller kriminella aktörer som kan utnyttja kryptikhål i alltför komplicerade och svårbegripliga regelverk. För att den operativa tillsynen ska uppnå sitt syfte krävs att det finns en nationell samsyn hos tillsynsmyndigheterna. Då blir nära samarbeten med koordinerad tillsyn mellan tillsynsmyndigheterna nödvändig. Av samma skäl som tydlighet i vägledningar och regelverk hjälper verksamhetsutövare att göra rätt, är en harmoniserad operativ tillsyn beroende av att vägledningar är enkla att förstå, följa och tillämpa.

Svenska företag, inom en rad olika branscher och industrier, utvecklar affärsmodeller, tekniker och innovationer som bidrar till att stärka den cirkulära materialförsörjningen och i förlängningen omställningen till ett mer hållbart samhälle. Vägledningar som den nu remitterade måste återspegla och möjliggöra denna utveckling och tillsynen måste utövas på ett effektivt sätt som gör det enkelt och attraktivt att bidra med cirkulär affärs- och miljönytta.

Stockholm 2024-08-13

Marcus Wangel
Miljöpolicyexpert

Lina Hagström
Miljöjurist