



Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

1 (6)

Datum
2018-10-30

Diarienummer
550-8258-18

Miljö- och energidepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Naturvårdsverkets redovisning avseende klassificering av utvinningsavfall och Naturvårdsverkets och SGUs förslag till strategi för hantering av gruvavfall

Ert ärendenummer M2018/01984/Ke

Bakgrund

Länsstyrelsen i Norrbottens län har beretts möjlighet att lämna synpunkter över (1) Naturvårdsverkets redovisning avseende klassificering av gruvavfall och (2) Naturvårdsverkets och SGUs förslag till strategi för hantering av gruvavfall.

1. Naturvårdsverkets redovisning avseende klassificering av utvinningsavfall avhandlar bland annat behovet av förtydligande av vägledning rörande klassificering av utvinningsavfall som farligt avfall och konsekvenserna därav. Naturvårdsverket konstaterar bland annat att det saknas kod som klassificerar gråberg med farliga egenskaper som farligt avfall och rekommenderar regeringen bland annat att analysera och överväga att lägga till avfallskoder till avfallsförordningens bilaga 4.

2. Naturvårdsverkets och SGUs förslag till strategi för hantering av gruvavfall har en målbild som syftar till att åstadkomma en långsiktig, miljömässig hållbar hantering av gruvavfall som också är resursmässigt och samhällsekonomiskt effektiv. Det övergripande målet är att Sverige ska fortsätta att vara en stark gruvnation samtidigt som svensk gruv- och mineralnäring ska vara ett föredöme när det gäller miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall. Styrsignalerna från samhället ska ge verksamhetsutövare och andra samhällsaktörer drivkrafter att:

- **Förebygga uppkomst av avfall:** Optimera utvinning och bearbetning så att uppkomst av avfall kan förebyggas så långt som möjligt givet den malm som bryts. Utveckla ny kunskap och teknik om hur uppkomst av gruvavfall kan förebyggas.

- **Minimera miljöpåverkan från avfall:** Förebygga negativa miljöeffekter från gruvavfall och utveckla ny kunskap och teknik om hur negativa miljöeffekter kan minimeras.

- **Öka återvinningen av avfall:** Utnyttja resurser i gruvavfall på ett samhällsekonomiskt och miljömässigt hållbart sätt. Utveckla ny kunskap om och teknik för hur återvinning av avfall kan öka.



Strategin identifierar fem områden som bedöms vara av särskild vikt för att nå målbilden:

- Ett effektivt och tydligt provningssystem
- Pålitlig tillsyn och egenkontroll
- Rätt kunskap på rätt plats
- Ordning och reda på avfallet
- En innovativ avfallshantering

För att åstadkomma de förändringar som behövs har det föreslagits 13 åtgärder som ska konkretisera strategin.

Yttrande

1. Länsstyrelsen finner, i linje med Naturvårdsverkets redovisning, att det bör finnas en möjlighet att klassificera gråberg med farliga egenskaper som farligt avfall genom ändring av bilaga 4 i avfallsförordningen. Länsstyrelsen anser att det är en lämpligare lösning än att Naturvårdsverket utfärdar föreskrifter enligt 12 § avfallsförordningen.

Länsstyrelsen bedömer, i linje med Naturvårdsverkets redovisning, att utvinningsavfallsförordningen bör ändras så att det klargörs att klassificering av utvinningsavfall ska göras i enlighet med 13 a och 13 b §§ avfallsförordningen samt att det i övrigt förtydligas genom lagstiftning hur reglerna ska tillämpas.

2. Länsstyrelsen lämnar nedan synpunkter på vissa av åtgärdsförslagen i Naturvårdsverkets och SGUs förslag till strategi för hantering av gruvavfall.

Förslag på åtgärder för "Ett effektivt och tydligt provningssystem".

Åtgärd 1. Inkludera avfallshanteringskostnader vid provning av en fyndighets brytvärdhet

Länsstyrelsen anser att samtliga väsentliga kostnader, inklusive avfallshantering samt eventuell behövlig infrastruktur, bör ingå i en samlad bedömning huruvida en fyndighet ska anses vara brytvärd eller inte. Länsstyrelsen anser att SGU bör överväga att inkludera sådana kostnader i föreslagen utredning (föreskrifter för malmbevisning), på så sätt som framgår av åtgärdsförslaget.

Åtgärd 2. Tydliggör avfallshanteringsplanens roll i provningen

Länsstyrelsen anser att frågan om avfallshanteringsplanens roll i provningen är viktig och därför bör utredas, särskilt med beaktande av dess betydelse i samband med bedömningar av bland annat efterbehandlings- och därtill ställda belopp för ekonomiska säkerheter enligt Gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande *Statens gruvliga risker* (SOU 2018:59).

Åtgärd 3. Tydliggör kopplingen mellan avfallshanteringsplanen och den ekonomiska säkerheten

De avfallshanteringsplaner, som länsstyrelsen tagit del av i samband med provning och tillsyn, innehåller i varierande grad sådana detaljerade uppgifter som möjliggör en samlad bedömning av återställningsåtgärder för utvinningsavfall samt kostnaderna därför. Därtill kommer icke obetydliga kostnader för återställning av övriga delar av gruvindustriområdet som också ska omfattas av beloppet för ställd ekonomisk säkerhet.



Länsstyrelsen finner det nödvändigt att kopplingen mellan avfallshanteringsplanen och den ekonomiska säkerheten tydliggörs. Länsstyrelsen anser att frågan ska utredas på så sätt som framgår av åtgärdsförslaget. Även denna åtgärd har kopplingar till vad som framgår av och föreslås i Gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande *Statens gruvliga risker* (SOU 2018:59).

Åtgärd 4. Utred hur provningssystemet kan förbättras

Länsstyrelsen bedömer att det finns en viss osäkerhet bland myndigheter, men främst hos sökandebolag, gällande tillämpningen av 3-4 kap. miljöbalken (1998:808) (MB) i samband med prövning av ansökan om bearbetningskoncession enligt Minerallagen. För att undvika förlängda handläggningstider i gruvrelaterade ärenden finner Länsstyrelsen att det är viktigt med tydliga regler och ramar för vad som ska prövas och i vilket skede respektive prövning ska genomföras. Länsstyrelsen anser att frågan bör utredas på så sätt som framgår av åtgärdsförslaget i syfte att förtydliga och förbättra processen för berörda myndigheter och sökandebolag.

Orsakerna till länsstyrelsens inställning är flera. Enligt nuvarande provningsordning görs ingen bedömning inom koncessionsprövningen av hur hanteringen av utvinningsavfall bör ske, vilket enligt länsstyrelsens bedömning är önskvärt eftersom lokaliseringens lämplighet även borde bedömas utifrån hur avfallshanteringen löses.

Vidare är det ur juridisk synpunkt inte en lämplig lösning att lokaliseringen av driftsanläggningarna (och utvinningsavfallanläggning i det fall de skulle prövas inom koncessionsprövningen) i princip eller endast prövas inom ramen för koncessionsprövningen i det fall anläggningarna har ett geografiskt samband med fyndigheten. Detta eftersom en koncessionsprövning typiskt sett genomförs i ett tidigt skede av provningsordningen, vilket i sin tur innebär att avfallsfrågan i många fall inte är slutligt utredd. Det kan således innebära att den lämpligaste lokaliseringen av driftsanläggningar (och utvinningsavfallanläggning i det fall de skulle prövas inom koncessionsprövningen) enligt 3-4 kap. MB, är rättskraftigt avgjord i koncessionsskedet trots att lokaliseringen för anläggningarna ändras när det väl är dags för prövningen hos mark- och miljödomstolen (MMD) vilket då kan innebära att lokaliseringsprövningen enligt 3-4 kap. MB medfört ett annat utfall. Därtill ska läggas oklarheterna i hur MMD ska förhålla sig till prövningen enligt 2 kap. 6 § MB eftersom vissa lokaliseringsfrågor redan kan vara rättskraftigt avgjorda hos Bergsstaten genom dess prövning enligt 3-4 kap. MB, alternativt att någon aspekt av lokaliseringen riskerar att falla mellan stolarna och inte prövas av någon av provningsinstanserna. Det kan, såsom anförs i Naturvårdsverkets och SGUs förslag, t.ex. innebära att en lokaliseringsprövning utmynnar i ett positivt beslut från Bergsstaten (enligt 3-4 kap. MB) men sedan ett negativt beslut hos MMD (enligt 2 kap. 6 § MB).

Länsstyrelsen menar även att en samlad prövning hos mark- och miljödomstolarna torde ge en mer kontinuerlig och enhetlig bedömning. Detta genom att lagfarna domare har en gedigen juridisk kompetens både vad gäller t.ex. miljörättsliga- och processrättsliga frågor samt tekniska råden med teknisk - och/eller naturvetenskaplig utbildning. Domstolens kompetens kan därtill i vissa måltyper kompletteras av särskilda ledamöter med sakkunskap inom det område målet gäller. Därtill kan domstolen, såsom redan sker i många prövningar, remittera andra organisationer eller myndigheter med särskild kunskap inom det aktuella området, exempelvis berörd länsstyrelse gällande



bedömningen av mark- och vattenanvändningsfrågor enligt 3-4 kap. MB. Den processrättsligt tydligare ram som är knuten till domstolsprövningar genom t.ex. rättegångsbalken (1942:740) och lag (1996:242) om domstolsärenden skulle även ge en mer tydlig och rättssäker process för i målet berörda enskilda och allmänna intressen.

Det faktum att i många fall två instanser bedömer en miljökonsekvensbeskrivning, (MKB) kan enligt länsstyrelsens mening inte anses rättssäkert p.g.a. risken för dubbelprövning. Det nyss sagda gäller både för verksamhetsutövaren, vars MKB och därtill hörande undersökningar kan komma att bedömas olika hos olika prövningsinstanser.

Med beaktande av ovanstående bedömer länsstyrelsen att övervägande juridiska skäl talar för att prövningen enligt 3 och 4 kap. MB ska flyttas från Bergsstaten (genom yttrande från länsstyrelsen) till mark- och miljödomstolarna, eftersom risken för dubbelprövning skulle minska, eventuella skillnader i kompetens mellan nuvarande prövningsinstanser skulle försvinna samt att förutsägbarheten och effektiviteten i prövningen öka. Det skulle också ge en mer EU-konform reglering eftersom prövningen skulle bli mer slutlig och exakt samt ha ett tillräckligt bra beslutsunderlag, vilket skulle gynna både allmänna och enskilda intressen. Mark- och miljödomstolarna skulle då kunna inhämta kunskap i det enskilda målet med hjälp av egna sakkunniga samt via remissförfaranden till i det enskilda ärendet berörda myndigheter.

Förslag på åtgärder för "Pålitlig tillsyn och egenkontroll".

Åtgärd 5. Ge vägledning om utvinningsavfallsförordningen
Länsstyrelsen har inga särskilda synpunkter på detta åtgärdsförslag.

Åtgärd 6. Möjliggör miljöstraffavgift kopplat till avfallshanteringsplanen
Länsstyrelsen har inga särskilda synpunkter på detta åtgärdsförslag.

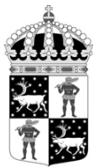
Förslag på åtgärder för "Rätt kunskap på rätt plats".

Åtgärd 7. Utse lämplig myndighet som obligatorisk remissmyndighet för frågor om ekonomisk säkerhet

Frågan om expertmyndighet gällande finansiella garantier har också behandlats i Gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande *Statens gruvliga risker* (SOU 2018:59). I betänkandet föreslås Riksgälden som ny myndighet för prövning av ekonomiska säkerheter/finansiella garantier. Länsstyrelsen anser att, innan mer genomgripande förändringar genomförs enligt SOU 2018:59, det är nödvändigt att innehållet m.m. i avfallshanteringsplaner med dess koppling till ekonomiska säkerheter också utreds på så sätt som framgår av åtgärdsförslag 3 och att frågan om obligatorisk remissinstans i ärenden om prövning av ekonomiska säkerheter utreds enligt åtgärdsförslag 7.

Åtgärd 8. Främja samverkan mellan länsstyrelser med gruvverksamhet för ökad kunskapsöverföring och resursutnyttjande av expertkunskap

Länsstyrelsen har svårt att överblicka konsekvenserna av åtgärdsförslaget, hur det ska fungera i praktiken samt vilka resurser berörd länsstyrelse skulle behöva lägga på nämnda arbetsuppgifter. Länsstyrelsen anser inte att det är lämpligt att införa en ordning



där en länsstyrelse är rådgivande/vägledande gentemot andra länsstyrelser. En sådan roll bör lämpligen ligga hos den myndighet som har det tillsynsvägledande uppdraget. Länsstyrelsen ställer sig dock positiv till samverkan mellan länsstyrelser med gruvverksamhet i syfte att överföra kunskap och erfarenhet vid prövning och tillsyn och tillstyrker därför åtgärdsförslaget.

Åtgärd 9. Gör systematisk uppföljning av genomförda efterbehandlingar

Länsstyrelsen har inga särskilda synpunkter på detta åtgärdsförslag.

Förslag på åtgärder för "Ordning och reda på avfallet".

Åtgärd 10. Utveckla statistiken över gruvavfall

Länsstyrelsen har inga särskilda synpunkter på detta åtgärdsförslag.

Åtgärd 11. Samla information om historiskt gruvavfall

Länsstyrelsen har inga särskilda synpunkter på detta åtgärdsförslag.

Åtgärd 12. Utred om det finns juridiska hinder som försvårar möjligheterna till sekundärutvinning

Länsstyrelsen anser att en eventuell utredning enligt åtgärdsförslaget även ska omfatta miljöbalken. Begreppet sekundär utvinning, enligt länsstyrelsens tolkning, omfattar åtgärder för att utvinna ett koncessionsmineral från ett utvinningsavfall inkluderat därtill behövliga anläggningar för processandet av mineral/material och deponering av avfall.

Länsstyrelsen finner att 10 kap. MB inte är tillämpbar i sammanhanget av sekundär utvinning av mineral. Åtgärder som vidtas med stöd av 10 kap. MB syftar i första hand till att ta hand om föroreningsskador.

Länsstyrelsen förordar att en eventuell utredning om juridiska hinder som försvårar möjligheterna till sekundär utvinning även ska inkludera en utredningspunkt om juridiska möjligheter i form av en eventuell prövningspunkt i miljöprövningsförordningen i syfte att underlätta och tydliggöra förutsättningarna för utvinning av koncessionsmaterial från utvinningsavfall.

Förslag på åtgärd för "En innovativ avfallshantering".

Åtgärd 13. Återinrätta det nationella mineralforumet

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om behovet av en nationell mötesplats för dialog kring frågor som rör hållbar avfallshantering inom gruv- och mineralindustrin och att det råder en samsyn både inom bransch, forskningsinstitutioner och hos berörda myndigheter om detta behov. Det finns idag ett antal sådana etablerade arenor där dessa aktörer möts regelbundet. Exempel på dessa arenor är *Bergforskdagarna* eller SveMin:s miljökonferens. Länsstyrelsen anser att det bästa sättet att åstadkomma en framgångsrik dialog är att koppla frågorna om avfallshantering till dessa etablerade arenor snarare än att återuppväcka nationella mineralforumet. Om det finns särskilda behov av att diskutera eller lyfta frågor som är av betydelse för staten och som inte kan anses rymmas inom ramen för ovan nämnda arenor, anser länsstyrelsen att berörda myndigheter kan ta upp dessa frågor särskilt, men att det gärna får ske i anslutning till genomförandet av andra möten/seminarier/konferenser.



Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

6 (6)

Datum
2018-10-30

Diarienummer
550-8258-18

De som deltagit i ärendet

I detta ärende har landshövding Björn O. Nilsson beslutat efter föredragning av miljöhandläggare Örjan Osterman. I beredningen av yttrandet har Simon Bergdahl, jurist på Rättsenheten, och Mats Lindell, strateg på avdelning näringsliv, deltagit. I yttrandets utformning har även avdelningschef Karin Börjesson och miljödirektör Anna-Carin Ohlsson deltagit.

Kopia till

stina.andersson@regeringskansliet.