



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2017-04-20 Ärendenr:  
NV-03308-16Regeringskansliet  
Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se

**Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag avseende  
klassificering av utvinningsavfall**

<b>NATURVÅRDSVERKETS REDOVISNING AV REGERINGSUPPDRAG AVSEENDE KLASIFICERING AV UTVINNINGSAVFALL .....</b>	<b>1</b>
SAMMANFATTNING .....	3
<b>1. UPPDRAGET .....</b>	<b>4</b>
1.1. UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE – UTGÅNGSPUNKTER OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT .....	4
1.1.1. <i>Rättsliga ramar för uppdraget</i> .....	4
1.1.2. <i>Tolkning av uppdraget</i> .....	5
1.1.3. <i>Så har uppdraget genomförts</i> .....	5
<b>2. RÄTTLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR KLASIFICERING AV UTVINNINGSAVFALL SOM FARLIGT AVFALL – KARTLÄGGNING OCH BESKRIVNING AV RELEVANTA REGELVERK.....</b>	<b>6</b>
2.1. HANTERING AV AVFALL ENLIGT UTVINNINGSAVFALLSFÖRORDNINGEN .....	6
2.1.1. <i>Utvinningsavfallsförordningens tillämpningsområde</i> .....	6
2.1.2. <i>Utvinningsavfallsanläggningar och riskanläggningar</i> .....	6
2.1.3. <i>Kunskapskrav på verksamhetsutövaren</i> .....	7
2.1.4. <i>Dokumentation om ett utvinningsavfalls farliga egenskaper – avfallshanteringsplaner ett viktigt dokument för tillsynen</i> .....	8
2.1.5. <i>Särskilda krav på säkerhet för riskanläggningar</i> .....	8
2.1.6. <i>Vägledning till utvinningsavfallsförordningen</i> .....	8
2.2. FARLIGT AVFALL ENLIGT AVFALLSFÖRORDNINGEN .....	9
2.2.1. <i>Definition av farligt avfall</i> .....	9
2.2.2. <i>Farliga egenskaper</i> .....	9
2.2.3. <i>EU:s avfallsregler ligger till grund för de svenska bestämmelserna</i> .....	10
2.2.4. <i>Klassificering av avfall enligt avfallskoder i bilaga 4</i> .....	10
2.2.5. <i>Naturvårdsverkets vägledning om klassificering av farligt avfall</i> .....	12
2.2.6. <i>Arbetsgången vid klassificering – systematik för avfallsförordningen</i> .....	12
2.3. KLASIFICERING AV UTVINNINGSAVFALL SOM FARLIGT AVFALL .....	12
<b>3. UNDERSÖKNING AV MILJÖPÅVERKAN, AVFALLSHANTERINGSPLANER OCH BEHOV AV VÄGLEDNING .....</b>	<b>13</b>
3.1. ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER FRÅN INTERVJUERNA .....	14
3.1.1. <i>Svårt att uppskatta miljömässiga långtidseffekter – tillsynsmyndigheterna saknar resurser</i> 14	
3.1.2. <i>Klassificering av brytningsavfall som farligt avfall</i> .....	15
3.1.3. <i>Kartläggning av avfallshanteringsplanerna</i> .....	16
<b>4. ANALYS .....</b>	<b>17</b>
4.1. INTERVJUSTUDIEN OCH GRANSKNING AV AVFALLSHANTERINGSPLANERNA .....	17
4.2. TILLSYNSMYNDIGHETERNA BEHÖVER MER VÄGLEDNING OCH INFORMATION OM AVFALLETS EGENSKAPER .....	18
4.3. MÖJLIGA TILLVÄGAGÅNGSSÄTT FÖR RÄTT KLASIFICERING BÄTTRE RISKBEDÖMNING .....	20
4.3.1. <i>Förbättrad vägledning om tillämpning av utvinningsavfallsförordningen</i> .....	20
4.3.2. <i>Möjlighet att klassificera gråberg som farligt avfall</i> .....	21
4.3.3. <i>Riskanalys</i> .....	22
4.4. FÖRTYDLIGANDE AVSEENDE TILLÄMPNING .....	23
<b>5. KONSEKVENSER FÖR UTVINNINGSAVFALLSFÖRORDNINGEN .....</b>	<b>23</b>
<b>6. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER .....</b>	<b>24</b>
<b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>26</b>
<b>BILAGA 1 UPPDRAGET .....</b>	<b>27</b>
<b>BILAGA 2 FÖRTECKNING ÖVER GRUVOR .....</b>	<b>28</b>

### ***Sammanfattning***

Naturvårdsverket har analyserat behov av och förutsättningar för att förtydliga vägledningen avseende under vilka förutsättningar utvinningsavfall som uppvisar farliga egenskaper bör klassificeras som farligt avfall samt vilka konsekvenser klassificeringen skulle kunna innebära avseende förordningen (2013:319) om utvinningsavfall. Bakgrund till uppdraget återfinns i Riksrevisionens rapport Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten (RiR 2015:20) i vilken det uppmärksammas att stora avfallsmängder, varav okänd mängd är potentiellt syrabildande, inte kan klassificeras som farligt avfall.

Naturvårdsverkets analys har utgått ifrån en undersökning av behov av en förtydligad vägledning utifrån ett tillsynsmyndighetsperspektiv, med utgångspunkt från den långsiktiga miljörisken med aktuell tillämpning av befintliga regelverk. Naturvårdsverket har vidare analyserat de rättsliga förutsättningarna för en förtydligad vägledning utifrån gällande regelverk. Naturvårdsverket har också utrett behovet av vissa förtydliganden och uppdateringar i utvinningsavfallsförordningen.

Naturvårdsverket konstaterar att det saknas kod som klassificerar gråbergsavfall med farliga egenskaper som farligt avfall. Naturvårdsverket rekommenderar därför att regeringen analyserar och överväger behov av en ändring med tillkommande koder i avfallsförordningens bilaga 4. Om det inte finns någon eller några lämpliga avfallskoder som beskriver ett gruvavfall som farligt avfall utifrån farliga egenskaper, är det inte möjligt att klassificera avfallet som farligt avfall. Naturvårdsverket kan inte ändra på dessa förutsättningar genom att tydliggöra befintlig vägledning om klassificering av farligt avfall.

Naturvårdsverket anser att det inte är lämpligt att myndigheten använder bemyndigandet i 12 § avfallsförordningen. Som en konsekvens av detta anser Naturvårdsverket också att bemyndigandet bör tas bort.

Naturvårdsverket bedömer att mer utvinningsavfall i framtiden bör kunna klassificeras som farligt avfall om nya koder tillkommer i avfallsförordningen eftersom förutsättningarna för en sådan klassificering redan följer av avfallets egenskaper. Ytterligare vägledning är nödvändig för att bestämmelserna ska tolkas och tillämpas korrekt.

Naturvårdsverket konstaterar vidare att otillräcklig information om avfallets egenskaper och därmed potentiell risk för framtida miljöskada är en del av ett komplext problem och att det är många olika faktorer som över tid bidrar till utvinningsavfallets farlighet. Att enbart möjliggöra en klassificering av sulfidhaltigt gråberg som farligt avfall är därmed inte tillräckligt. Det krävs först och främst en riskbedömning enligt utvinningsavfallsförordningens bestämmelser där en korrekt karakterisering av avfallets egenskaper – inklusive de långsiktiga – är avgörande för riskbedömningen. En utökad klassificeringsmöjlighet innebär inte i sig någon förändring vad gäller de krav som åligger verksamhetsutövarna att karakterisera avfallet och göra efterföljande riskbedömning. Utökad vägledning behövs för att karakteriseringen ska kunna göras så bra som möjligt. Naturvårdsverket bör därför inleda ett arbete kring vägledning om karakterisering och hantering enligt utvinningsavfallsförordningen.

Naturvårdsverket föreslår slutligen att utvinningsavfallsförordningen ändras så att det tydliggörs att identifiering och klassificering av utvinningsavfall ska göras i enlighet med 13 a och 13 b §§ avfallsförordningen samt att 33 § p 5 i utvinningsavfallsförordningen uppdateras med korrekta hänvisningar.

## 1. Uppdraget

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att analysera och förtydliga sin vägledning avseende under vilka förutsättningar utvinningsavfall som uppvisar farliga egenskaper bör klassificeras som farligt avfall samt vilka konsekvenser klassificeringen skulle kunna innebära avseende förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

I uppdraget till Naturvårdsverket beskrivs att bakgrunden till uppdraget återfinns i Riksrevisionens rapport ”Gruvavfall – ekonomiska risker för staten”<sup>1</sup> i vilken det rekommenderades att Naturvårdsverket snarast bör utreda ett utnyttjande av myndighetens föreskriftsrätt i fråga om att möjliggöra klassificering av gruvavfall med farliga egenskaper som farligt avfall. Riksrevisionen framhöll i sin rapport att sulfidhaltigt gråberg, som potentiellt kan utgöra en miljö- och hälsorisk, inte klassificeras som farligt avfall. Riksrevisionen pekade vidare på att Naturvårdsverket inte har använt sig av sin föreskriftsrätt om att klassificera avfall som farligt och föreslog att Naturvårdsverket snarast utreder ett utnyttjande av sagda föreskriftsrätt ifråga om att möjliggöra klassificering av gruvavfall med farliga egenskaper som farligt avfall.

### 1.1. Uppdragets genomförande – utgångspunkter och tillvägagångssätt

#### 1.1.1. Rättsliga ramar för uppdraget

Drygt 80 procent av allt avfall i Sverige utgörs av utvinningsavfall från gruvindustrin.<sup>2</sup> Med hänsyn till den stora mängden, och andra mycket specifika förutsättningar som skiljer sig från andra avfallsslag, har hanteringen av utvinningsavfall reglerats i ett särskilt utvinningsavfallsdirektiv.<sup>3</sup> Genom förordningen (2013:319) om utvinningsavfall (utvinningsavfallsförordningen) har utvinningsavfallsdirektivet och vissa andra EU-bestämmelser<sup>4</sup> genomförts i svensk lagstiftning.<sup>5</sup> Utvinningsavfallsförordningen innehåller bestämmelser om

---

<sup>1</sup> RiR 2015:20

<sup>2</sup> Avser Sveriges totala årliga avfall. 2014 uppgick den totala svenska avfallsmängden till ca 167 miljoner ton. Se vidare på <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Avfallsmangder/> (hämtad 2017-01-30).

<sup>3</sup> Direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av utvinningsavfall och om ändring av direktiv 2004/35 EG.

<sup>4</sup> Kommissionens beslut (2009/335/EG) om tekniska riktlinjer för upprättande av den finansiella säkerheten, Kommissionens beslut (2009/337/EG) om definitionen av kriterierna för klassificering av avfallsanläggningar, Kommissionens beslut (2009/359/EG) om komplettering av definitionen av inert avfall och Kommissionens beslut (2009/360/EG) om komplettering av de tekniska kraven för karakterisering av avfallet.

<sup>5</sup> Regeringens yttrande 2014-01-21 (ärende UF2013/70885/UD/RS) till EU-kommissionen i kommissionens ärendenummer 2011/2117 s. 2 ”Även om de allmänna hänsynsreglerna gäller, kan det ibland finnas anledning att komplettera och i vissa fall precisera dem avseende viss verksamhet. Så har också skett i fråga om ramarna för sådan verksamhet i vilken utvinningsavfall hanteras. Bestämmelserna i förordningen kompletterar och preciserar de allmänna hänsynsreglerna 2 kap. miljöbalken för sådan verksamhet i vilken utvinningsavfall hanteras.

yrkesmässig hantering av utvinningsavfall som tillägg till bestämmelserna i miljöbalken och andra förordningar.<sup>6</sup>

Generella bestämmelser om avfall finns i 15 kap. miljöbalken och i avfallsförordningen (2011:927), i vilken också klassificering av avfall regleras.

En del av utvinningsavfallet kan orsaka allvarliga miljöskador om det innehåller vittringsbenägna mineral som till exempel sulfider. När de börjar vittra kan de ge upphov till metallhaltigt och eventuellt surt lakvatten. I dag klassificeras dock syrabildande gråbergsavfall inte som farligt avfall eftersom egenskapen syrabildande inte utgör grund för klassificering av gråbergsavfall som farligt avfall. På samma sätt saknas möjlighet att klassificera gråbergsavfall som har farliga egenskaper utifrån innehållet av farliga ämnen som farligt avfall. Därmed saknas det grund för klassificering av gråbergsavfall som farligt avfall i avfallsförordningen.

#### 1.1.2. *Tolkning av uppdraget*

Naturvårdsverket konstaterar att Riksrevisionen inte närmare utrett den potentiella miljörisken eller faktiska miljöskadan till följd av klassificeringsbestämmelserna och deras tillämpning. Naturvårdsverket konstaterar också att den oro länsstyrelserna gett uttryck för inte har analyserats i Riksrevisionens rapport i förhållande till vilka möjligheter dagens regelverk erbjuder

Utgångspunkter för uppdraget har därför varit att utreda:

- vilket behov av förtydligande av vägledningen som finns hos länsstyrelserna samt
- vilka behov av ändringar i de aktuella regelverken som föreligger.

#### 1.1.3. *Så har uppdraget genomförts*

Naturvårdsverket har analyserat om det finns brister i regelverket för utvinningsavfall som innebär att ytterligare reglering är nödvändig, antingen genom att Naturvårdsverket använder sig av föreskriftsrätt eller att ändring sker i annat relevant regelverk. Analys av brister har i första hand genomförts som en kartläggning av befintliga regler och en analys av hur och var dessa regler bäst ändras om ytterligare klassificeringsmöjlighet anses nödvändigt. Frågan om potentiell miljörisk med nuvarande situation har undersökts i en intervjustudie med sakkunniga handläggare i de fem län som har aktiva gruvor.<sup>7</sup>

Uppdraget har i huvudsak genomförts av en projektgrupp vid Naturvårdsverket bestående av miljöjuristen Ulrika Gunnesby, handläggarna Ann-Marie Fällman, Axel Hullberg, John Lotoft, och Elisa Abascal Reyes (projektledare<sup>8</sup>), samt en styrgrupp bestående av enhetscheferna Linda Gårdstam, Patrik Havermann,<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Förordningen (2013:319) om utvinningsavfall trädde i kraft den 1 juli 2013 då förordningen (2008:722) om utvinningsavfall upphörde att gälla.

<sup>7</sup> Frågor om andra förklaringar till eventuell bristfällig reglering har också rymts inom den genomförda undersökningen, men har inte analyserats vidare eftersom de inte täcks av uppdraget.

<sup>8</sup> Till och med 2017-02-17.

<sup>9</sup> Från och med 2017-01-23.

Linda Nilsson,<sup>10</sup> och Gunilla Sallhed. Till arbetet har även miljöjuristerna Frida Rudsander och Linn Åkesson bidragit.

Beslut om denna skrivelse har fattats av generaldirektören Björn Risinger (NV-03308-16).

## **2. Rättsliga förutsättningar för klassificering av utvinningsavfall som farligt avfall – kartläggning och beskrivning av relevanta regelverk**

Klassificering utgör en grund för ett säkert omhändertagande av avfallet enligt avfallsförordningen (2011:927), men är också styrande för bland annat om tillstånd behövs för viss typ av hantering eller vilka regler som gäller vid deponering. Klassificering av ett avfall som farligt avfall är därmed avgörande för hur ett antal bestämmelser ska tillämpas.

Avfallsförordningen ska inte tillämpas på utvinningsavfall som omfattas av utvinningsavfallsförordningen.<sup>11</sup> I avfallsdirektivet undantas utvinningsavfall från avfallsdirektivets tillämpningsområde, i den utsträckning det omfattas av utvinningsavfallsdirektivet.<sup>12</sup> Detta innebär således att det i huvudsak är utvinningsavfallsförordningens bestämmelser som ska tillämpas på utvinningsavfall som komplement och precisering av miljöbalkens bestämmelser.

Avfallsförordningen innehåller inte någon definition av ”icke-farligt” avfall.

### **2.1. Hantering av avfall enligt utvinningsavfallsförordningen**

#### **2.1.1. Utvinningsavfallsförordningens tillämpningsområde**

Syftet med utvinningsavfallsförordningen är att förebygga och begränsa de skadliga effekter på människors hälsa och miljön som kan uppkomma vid hantering av avfallet från utvinning. Som nämnts ovan ska avfallsförordningen inte tillämpas på utvinningsavfall som omfattas av utvinningsavfallsförordningen. Inte heller förordningen (2001:512) om deponering av avfall ska tillämpas på avfall som omfattas av utvinningsavfallsförordningen.<sup>13</sup>

#### **2.1.2. Utvinningsavfallsanläggningar och riskanläggningar**

Ett viktigt syfte med utvinningsavfallsförordningen är att säkerställa att utvinningsavfall karakteriseras och riskbedöms. I utvinningsavfallsförordningen finns särskilda bestämmelser som gäller för utvinningsavfallsanläggningar och ytterligare bestämmelser som gäller om utvinningsavfallsanläggningen är en riskanläggning. Vissa bestämmelser som gäller utvinningsavfall i en utvinningsavfallsanläggning som varken är farligt eller inert avfall, ska tillämpas endast om anläggningen är en riskanläggning (19 § utvinningsavfallsförordningen).

---

<sup>10</sup> Till och med 2016-12-31.

<sup>11</sup> 11 § 4 avfallsförordningen.

<sup>12</sup> Artikel 2.2 d avfallsdirektivet.

<sup>13</sup> 4 § 4 förordningen (2001:512) om deponering av avfall.

En utvinningsavfallsanläggning är en riskanläggning om något av följande kriterier uppfylls (10 § utvinningsavfallsförordningen):

- anläggningens egenskaper är sådana att ett fel eller en brist i anläggningen eller i driften av den skulle kunna orsaka en allvarlig olycka, dvs. en händelse som medför en allvarlig fara för människors hälsa eller miljön på kort eller lång sikt (10 § 1 och 44 §),
- andelen farligt avfall vid slutet av den planerade driften bedöms vara mer än 50 procent eller mellan 5–50 procent och en bedömning av vissa specifika omständigheter inte medför en annan bedömning (10 § 2 och 51 §), eller
- anläggningens vattenfas eller vätska har en sådan kemisk sammansättning att den ska anses vara en farlig kemisk produkt (10 § 3).

Klassificering av avfall som farligt avfall enligt avfallsförordningen är således en av flera bestämningsgrunder för om en utvinningsavfallsanläggning är en riskanläggning.

### 2.1.3. Kunskapskrav på verksamhetsutövaren

Den som driver en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller driver en utvinningsavfallsanläggning<sup>14</sup> ska karakterisera det avfall som uppkommer eller hanteras i verksamheten så att avfallet kan hanteras på det sätt som avses i 22 §, skaffa sig kännedom om de egenskaper som det avfall som ska bortskaffas har i fråga om att ge upphov till lakvatten (70 § utvinningsavfallsförordningen), och i samband med att verksamheten stängs se till att det område som har påverkats av verksamheten återställs till ett tillfredsställande skick genom att utföra eller bekosta de avhjälpandeåtgärder som behövs (71 §).

Den som i sin verksamhet ger upphov till eller hanterat utvinningsavfall ska vidta avfallsförebyggande skyddsåtgärder, främja den återvinning av avfallet som är lämplig från miljösynpunkt och bortskaffa avfallet på ett sätt som är säkert för människors hälsa och miljön på kort och lång sikt (22 §). Den som driver eller avser att driva en utvinningsavfallsanläggning ska också se till att anläggningen utformas så att den är lämplig med hänsyn till möjligheterna att under och efter drift uppfylla de krav på avfallshantering som följer av miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och så att skadliga effekter på människors hälsa och miljön undviks så långt möjligt (56 §).

Enligt 15 kap. 34 § miljöbalken ska den som avser bedriva en verksamhet som omfattar deponering av avfall ställa säkerhet i enlighet med 16 kap. 3 §. Kravet gäller även en verksamhet som omfattar deponering av utvinningsavfall, oavsett om det är fråga om en utvinningsavfallsanläggning eller inte.

---

<sup>14</sup> Placering av utvinningsavfall i en hålighet efter utvinning för konstruktionsändamål eller som en avhjälpandeåtgärd är inte en utvinningsavfallsanläggning om utvinningsavfallet inte är farligt avfall (9 § tredje stycket). Den som bedriver en sådan verksamhet ska utföra kontroller och ha ett ansvar som i vissa delar men inte alla motsvarar det ansvar som den har som bedriver en utvinningsavfallsanläggning (76 §).

#### 2.1.4. *Dokumentation om ett utvinningsavfalls farliga egenskaper – avfallshanteringsplaner ett viktigt dokument för tillsynen*

Den som driver en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller driver en utvinningsavfallsanläggning ska ha en avfallshanteringsplan (23 § utvinningsavfallsförordningen). En avfallshanteringsplan ska bland annat innehålla dokumentation av karakteriseringen enligt 30 § av det utvinningsavfall som uppkommer eller hanteras i verksamheten (24 § 4). För varje slag av utvinningsavfall ska det också finnas information om eventuella farliga egenskaper som anges i bilaga 1 till avfallsförordningen och om avfallet är farligt avfall (33 § 5).<sup>15</sup>

Avfallshanteringsplanen ska skickas till tillsynsmyndigheten (27 §). Om planen inte har prövats inom ramen för en tillståndsprövning ska tillsynsmyndigheten pröva om planen uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen. Om planen är bristfällig ska tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att avhjälpa bristen (28 §). En brist kan exempelvis bestå i att det saknas uppgifter om eventuella farliga egenskaper hos utvinningsavfallen.

Det ställs inte lika omfattande krav på vad en avfallshanteringsplan ska innehålla om det i verksamheten inte finns en utvinningsavfallsanläggning (jfr 25 §). Det är därför osäkert om det exempelvis finns tillräckliga uppgifter om hur verksamheten kommer att stängas för att bedöma om det område som påverkas av verksamheten kan återställas till ett tillfredsställande skick. Det är således osäkert om de bestämmelser som gäller för en verksamhet som inte är en utvinningsavfallsanläggning är tillräckliga för att säkerställa en säker hantering av utvinningsavfall, som inte är inert men som inte heller har klassificerats som farligt avfall, och som placeras i håligheter efter utvinning.

#### 2.1.5. *Särskilda krav på säkerhet för riskanläggningar*

Om det i en verksamhet finns en riskanläggning eller en anläggning som bedömts bli en riskanläggning ska verksamhetsutövaren se till att det finns en strategi för förebyggande av allvarliga olyckor, ett säkerhetsledningssystem för genomförande av strategin och en intern beredskapsplan som specificerar de åtgärder som ska vidtas i händelse av en allvarlig olycka (57 §). Uppgifter om detta ska finnas med i avfallshanteringsplanen (26 §).<sup>16</sup>

#### 2.1.6. *Vägledning till utvinningsavfallsförordningen*

Naturvårdsverket har ett tillsynsvägledningsansvar över tillämpningen av utvinningsavfallsförordningen.<sup>17</sup> Vägledningen har i första hand genomförts i form av kompetensutvecklingsinsatser och dialog med tillsynsmyndigheter och andra berörda myndigheter.

---

<sup>15</sup> Lydelsen i 33 § 5 utvinningsavfallsförordningen har inte uppdaterats efter det att bilaga 1 till avfallsförordningen upphävts [se förordningen (2015:727) om ändring i avfallsförordningen (2011:927)].

<sup>16</sup> Säkerhetsledningssystemet ska omfatta de rutiner och instruktioner som behöver fastställas och tillämpas i fråga om bland annat uppgifter och ansvarsområden för den personal på alla nivåer i organisationen som deltar i arbetet med att hantera faror för allvarliga olyckor, identifiering av utbildningsbehov och genomförande av den utbildning som behövs samt andra anställdas och eventuella entreprenörers deltagande (60 §).

<sup>17</sup> 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen (2011:13).



För närvarande finns ingen skriftlig vägledning till utvinningsavfallsförordningen. Naturvårdsverket har aviserat att en sådan ska tas fram. Det har inte ingått i detta uppdrag att ta fram en ny sådan vägledning.

## **2.2. Farligt avfall enligt avfallsförordningen**

### *2.2.1. Definition av farligt avfall*

Farligt avfall definieras i 3 § avfallsförordningen. Definitionen har samma innebörd som definitionen av farligt avfall i 5 § utvinningsavfallsförordningen. I avfallsförordningen anges att med farligt avfall avses avfall som i bilaga 4 till avfallsförordningen beskrivs med en avfallskod markerad med en asterisk (\*) eller som enligt föreskrifter som har meddelats av Naturvårdsverket med stöd av 12 § avfallsförordningen ska anses vara farligt. Naturvårdsverket har inte utfärdat några föreskrifter med stöd av 12 § avfallsförordningen.

### *2.2.2. Farliga egenskaper*

För att bedöma om ett avfall har en farlig egenskap (t.ex. explosivt, akut toxicitet eller mutagent) ska bilaga III till avfallsdirektivet 2008/98/EG<sup>18</sup> tillämpas eller avfallet testas enligt vissa föreskrivna metoder. Detta följer av 11 b § avfallsförordningen.

För att bedöma om ett avfall har farliga egenskaper ska alltså

1. bilaga III till avfallsdirektivet tillämpas, eller
2. avfallet testas enligt förordning (EG) nr 440/2008 eller enligt andra internationellt erkända testmetoder och riktlinjer och, i fråga om försök på djur eller människor, med hänsyn till artikel 7 i förordning (EG) nr 1272/2008.

Om en bedömning har gjorts både enligt 1 och 2 ska testresultatet enligt 2 gälla.

De farliga egenskaperna som är aktuella vid bedömningen benämns HP1–HP15, se tabell 1.

---

<sup>18</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

**Tabell 1. Farliga egenskaper enligt bilaga III till avfallsdirektivet**

<b>Egenskap (HP 1-15)</b>	<b>Beskrivning</b>
HP 1	Explosivt
HP 2	Oxiderande
HP 3	Brandfarligt
HP 4	Irriterande (hud, ögon)
HP 5	Specifik toxicitet för målorgan
HP 6	Akut toxicitet
HP 7	Cancerframkallande
HP 8	Frätande (hud)
HP 9	Smittfarligt
HP 10	Reproduktionstoxiskt
HP 11	Mutagent
HP 12	Avger en akut giftig gas
HP 13	Allergiframkallande
HP 14	Ekotoxiskt
HP 15	Avfall som kan ha en farlig egenskap som förtecknas ovan men som inte direkt uppvisas av det ursprungliga avfallet

2.2.3. *EU:s avfallsregler ligger till grund för de svenska bestämmelserna*  
Bilaga 4 till avfallsförordningen genomför kommissionens beslut 2000/532/EG om en förteckning över avfall,<sup>19</sup> senast ändrat genom beslut 2014/955/EU.<sup>20</sup> Förteckningen har meddelats med stöd av artikel 7.1 i avfallsdirektivet. Enligt artikel 7.1 är den förteckning över avfall som kommissionen tar fram bindande när det gäller fastställande av avfall som ska anses utgöra farligt avfall.

Enligt artikel 7.2 får en medlemsstat betrakta avfall som farligt avfall om det, trots att det inte tas upp som farligt i förteckningen över avfall, har minst en av de egenskaper som anges i bilaga III till avfallsdirektivet. Medlemsstaten ska i så fall utan dröjsmål anmäla detta till kommissionen och förteckna det i en särskild rapport samt förse kommissionen med all relevant information. På grundval av de inkomna anmälningarna ska kommissionen se över avfallsförteckningen för beslut om en justering.

2.2.4. *Klassificering av avfall enligt avfallskoder i bilaga 4*

I bilaga 4 till avfallsförordningen finns koder för avfall från prospektering, ovan- och underjordsbrytning samt fysikalisk och kemisk behandling av material:

<sup>19</sup> Kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall.

<sup>20</sup> Kommissionens beslut 2014/955/EU av den 18 december 2014 om ändring av beslut 2000/532/EG om en förteckning över avfall enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG.

**Tabell 2. Koder i bilaga 4 till avfallsförordningen för avfall från prospektering, ovan- och underjordsbrytning samt fysikalisk och kemisk behandling av material**

Kod	Specifikation
01	Avfall från prospektering, ovan- och underjordsbrytning samt fysikalisk och kemisk behandling av mineral
01 01	Avfall från mineralbrytning:
01 01 01	Avfall från brytning av metallhaltiga material
01 01 02	Avfall från brytning av icke-metallhaltiga material
01 03	Avfall från fysikalisk och kemisk behandling av metallhaltiga mineral:
01 03 04*	Syrabildande gruvavfall från bearbetning av sulfidmalm som enligt 13 b § ska anses vara farligt avfall.
01 03 05*	Annat gruvavfall som innehåller farliga ämnen och som enligt 13 b § ska anses vara farligt avfall.
01 03 06	Annat gruvavfall än det som anges i 01 03 04 och 01 03 05.
01 03 07*	Annat avfall som innehåller farliga ämnen från fysikalisk och kemisk behandling av metallhaltiga mineral och som enligt 13 b § ska anses vara farligt avfall.
01 03 08	Annat stoft- och partikelformigt avfall än det som anges i 01 03 07.
01 03 09	Annat rödslam från aluminiumoxidproduktion än det som anges i 01 03 10.
01 03 10*	Rödslam från aluminiumoxidproduktion som innehåller farliga ämnen och som inte omfattas av 01 03 07(*) och som enligt 13 b § ska anses vara farligt avfall.
01 03 99	Annat avfall än det som anges i 01 03 04–01 03 10.

Som framgår av tabell 2 är till exempel koderna för syrabildande gruvavfall från bearbetning av sulfidmalm och annat gruvavfall som innehåller farliga ämnen och som enligt 13 b § ska anses vara farligt avfall, markerade med en asterisk (01 03 04\* och 01 03 05\*).

Hur man ska identifiera och klassificera ett avfall enligt koderna i bilaga 4 beskrivs alltså i 13 a och 13 b §§ avfallsförordningen. Vid valet av avfallskod ska den som klassificerar avfallet identifiera den källa som gett upphov till avfallet och välja en lämplig avfallskod i kapitel 01–12 eller 17–20 som inte slutar på 99.<sup>21</sup> Om beskrivningen av en avfallskod i bilaga 4 innehåller en hänvisning till 13 b § avfallsförordningen ska avfallet anses vara farligt avfall om innehållet av farliga ämnen gör att avfallet har en eller flera farliga egenskaper, eller om avfallet innehåller vissa utpekade ämnen. I utvinningsavfallsförordningen saknas dock specifik hänvisning till bestämmelserna om att identifiera en avfallskod för avfallet enligt 13 a § avfallsförordningen och likaså en hänvisning till 13 b § avfallsförordningen om klassificering av avfallet som farligt avfall.

<sup>21</sup> Om det inte går att hitta en lämplig kod i något av dessa kapitel ska en kod i kapitel 13–15 som inte slutar på 99 väljas, och om det inte heller där finns någon lämplig kod ska en kod i kapitel 16 som inte slutar på 99 väljas. Om det inte går att hitta en lämplig kod enligt något av dessa alternativ ska man välja den avfallskod i bilaga 4 som slutar på 99 och som bäst beskriver avfallet.

### 2.2.5. *Naturvårdsverkets vägledning om klassificering av farligt avfall*

Naturvårdsverket har tagit fram en generell vägledning om klassificering av farligt avfall.<sup>22</sup> Vägledningen beskriver hur man går till väga vid klassificering av farligt avfall och vänder sig främst till verksamhetsutövare som har en skyldighet att klassificera det avfall som uppstår i verksamheten. Inom kort väntas även kommissionen slutföra en gemensam EU-vägledning över klassificering av avfall, som kommer utgöra ett underlag för nationell vägledning.<sup>23</sup>

### 2.2.6. *Arbetsgången vid klassificering – systematik för avfallsförordningen*

Det första steget vid klassificering är att sammanställa information om avfallet. För att klassificera avfallet rätt kan det vara nödvändigt att ta fram information om avfallens ursprung, huvudbeståndsdelar, funktion och vilken process avfallet härrör ifrån. För vissa avfallstyper med okänd sammansättning kan detaljerad information om ursprung och innehåll av farliga ämnen särskilt behövas för korrekt klassificering. Redan på ett tidigt stadium är det relevant att koncentrera sig på de egenskaper hos avfallet som kan vara utslagsgivande för klassificeringen.

Det andra steget vid klassificeringen är att med stöd av den information om avfallet som framkommit i det första steget välja lämplig avfallskod enligt bilaga 4 till avfallsförordningen.

Vägledningen beskriver också hur man ska gå till väga om en avfallstyp i bilaga 4 klassificeras som farligt avfall genom en hänvisning till 13 b § avfallsförordningen, dvs. om avfallet har en eller flera farliga egenskaper och hänvisningen till 13 b § utgör en så kallade spegelingång.<sup>24</sup>

Naturvårdsverkets vägledning om klassificering av farligt avfall kan alltså utgöra ett stöd för avfallsinnehavaren för att ta reda på om avfallet ska klassificeras som farligt avfall eller inte.

## 2.3. *Klassificering av utvinningsavfall som farligt avfall*

I 5 § utvinningsavfallsförordningen finns en förklaring av vad som avses med farligt avfall; enligt 5 § utvinningsavfallsförordningen är farligt avfall ett ämne eller föremål som är avfall och som är markerat med en asterisk (\*) i bilaga 4 till avfallsförordningen eller som enligt föreskrifter meddelade med stöd av 12 § avfallsförordningen är farligt avfall.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Avfall/Farligt-avfall/Klassificering-av-farligt-avfall/>

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Avfall/Farligt-avfall/Klassificering-av-farligt-avfall-/Farligt-avfall-som-miljofarligt/>

<sup>23</sup> <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/avfall/klassificering/Draft-Guidance%20Document-waste-classification-clean.pdf>

<sup>24</sup> För förklaring av spegelingång se kommissionens utkast till Guidance document on the definition and classification of waste, s. 11: Mirror entries are a group of at least two alternative entries with six digits on the LoW. In contrast to AH or ANH entries, if waste is to be allocated to a group of alternative entries (namely Mirror non-hazardous (MNH) entries and mirror hazardous (MH) entries, further steps in the assessment for allocation have to be undertaken.

<sup>25</sup> Innebörden av definitionerna i 5 § utvinningsavfallsförordningen och 3 § avfallsförordningen är likalydande, se avsnitt 2 samt avsnitt 2.2.1.

Klassificering av utvinningsavfall som farligt avfall påverkar vilka bestämmelser som ska tillämpas på i huvudsak två sätt. För det första är en hållighet som har uppkommit vid utvinning och där annat utvinningsavfall än farligt avfall läggs tillbaka för konstruktionsändamål eller som en avhjälpandeåtgärd inte en utvinningsavfallsanläggning (9 § tredje stycket utvinningsavfallsförordningen). För det andra kan andelen farligt avfall i en utvinningsavfallsanläggning medföra att anläggningen ska anses vara en riskanläggning (10 § 2).

Klassificeringen av ett utvinningsavfall som farligt avfall påverkar även hur lång tid ett område kan användas för uppsamling av utvinningsavfall innan det blir en utvinningsavfallsanläggning (9 § andra stycket utvinningsavfallsförordningen).

Klassificering skiljer sig enligt utvinningsavfallsförordningen från karakterisering.<sup>26</sup> Vid karakteriseringen tas information om avfallets egenskaper fram. Vid klassificering bedöms vissa egenskaper utifrån kriterier för att klassificera avfallet som farligt avfall utifrån farliga egenskaper. Klassificering utgår från totalhalter av ämnen medan karakterisering även omfattar fysikaliska egenskaper och även kemisk sammansättning i det lakvatten som avfallet kan ge upphov till.

### **3. Undersökning av miljöpåverkan, avfallshanteringsplaner och behov av vägledning**

I Riksrevisionens rapport<sup>27</sup> konstateras att gruvavfall och spridningsmekanismerna från avfallet kan leda till miljöproblem om det hanteras felaktigt. Riksrevisionen har dock inte granskat eller värderat eventuell förekomst av eller risk för ett sådant problem. I detta uppdrag har Naturvårdsverket därför undersökt vilket behov som finns ur ett miljöperspektiv att vidta åtgärder. Undersökningen har dels genomförts genom en intervjustudie (tillsynsmyndigheternas perspektiv), dels genom en kartläggning och analys av hur avfallets egenskaper beskrivs i gällande avfallshanteringsplaner (verksamhetsutövarnas perspektiv/redovisning).

I intervjustudien har Naturvårdsverket intervjuat sakkunniga handläggare på länsstyrelser i län med pågående gruvverksamheter<sup>28</sup> i syfte att få en uppfattning om vad som kan orsaka miljöproblem till följd av gråbergshantering, och i vilken utsträckning en möjlighet att klassificera gråbergsavfallet som farligt avfall skulle underlätta tillsynen och avhjälpa gråbergsavfallets miljöpåverkan. Naturvårdsverket har i intervjuerna bett länsstyrelsernas handläggare att redogöra för miljöproblematiken kopplat till gråbergsavfallet, inhämtat synpunkter på nuvarande klassificeringsbestämmelser och ställt frågor kring befintlig vägledning och behov av vägledning.

Samtliga avfallshanteringsplaner till och med augusti 2016 har vidare granskats i syfte att studera hur egenskaper redovisas av verksamhetsutövarna.

---

<sup>26</sup> Hur klassificering av farligt avfall går till har beskrivits i avsnitt 2.2.3.

<sup>27</sup> RiR 2015:20

<sup>28</sup> Örebro, Dalarnas, Gävleborgs, Västerbottens och Norrbottens län

### 3.1. Övergripande slutsatser från intervjuerna

I intervjuerna har respondenterna diskuterat frågor om att bedöma avfallets miljöpåverkan generellt och inte enbart i förhållande till bedömning om avfallet ska klassificeras som farligt avfall eller inte. Det kan, enligt respondenterna, inte utslutas att det finns risk för miljöskador från utvinningsavfall med nuvarande hantering i den utsträckning att de utgör ett problem som måste åtgärdas.

Respondenterna beskriver att miljöpåverkan är kopplad till avfallets inneboende egenskaper och i vilken utsträckning avfallet innehåller farliga ämnen. Om de inneboende egenskaperna aktiveras frigörs de farliga ämnena som finns i avfallet och sprids till omgivningen. Från intervjuer med handläggare på länsstyrelserna har det vidare framkommit att miljöpåverkan från utvinningsavfall är ett komplext område. Orsaker till och risker för miljöpåverkan är svåra att förutse och ställer höga kunskapskrav på såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter.

Intervjustudien ger inte underlag för att visa att miljöpåverkan från brytningsavfall kan förhindras enbart genom att införa en möjlighet att klassificera avfallet som farligt avfall. Däremot ger flera av respondenterna uttryck för att det skulle innebära ökade möjligheter att genom tillsyn ställa krav på hanteringen så att tillräckliga åtgärder vidtas, i de fall inte andra bestämmelser i utvinningsavfallsförordningen säkerställer att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga åtgärder och bistår tillsynsmyndigheten med nödvändig dokumentation om avfallets egenskaper.

Respondenterna har framfört att det finns behov av vägledning för att göra bedömningar av om avfallet är tillräckligt undersökt, det vill säga om provtagningar är tillräckligt representativa, och för att bedöma påverkan från avfallet. Respondenterna har också framfört behovet av riktlinjer för att bedöma utsläpp av lakvatten från upplag och utvinningsavfallsanläggningar. Det finns även behov av vägledning för att bedöma vilka funktionskrav som förebyggande- och skyddsåtgärder ska klara.

#### 3.1.1. Svårt att uppskatta miljömässiga långtidseffekter – tillsynsmyndigheterna saknar resurser

Ett problem som återkommer flera gånger i intervjuerna är att det i dagsläget är svårt att uppskatta och bedöma de långsiktiga miljöeffekter som kan uppkomma. Långtidseffekter är ett område där respondenterna i hög utsträckning bedömer att det finns förbättringspotential i fråga om testmetoder och kunskap att utläsa och utvärdera effekterna på lång sikt. I intervjuerna har det särskilt framhållits att effekter och påverkan från sulfidmalm är svåra att bedöma och förutse. Nedan återges beskrivning av den problematik som respondenterna lämnat avseende bedömning av långsiktig miljöpåverkan.

Att gråberg kan ge upphov till miljöpåverkan är inte någon ny kunskap eller ny frågeställning. Miljöpåverkan är starkt kopplad till utvinningsavfallets inneboende egenskaper, till exempel lakningsegenskaper, buffringsförmåga, syrabildningspotential och innehåll av potentiellt farliga ämnen, samt de stora mängder avfall som uppkommer.

Avgörande för miljöpåverkan är i vilken omfattning potentiellt farliga ämnen kan frigöras från utvinningsavfallet. På så vis kan till exempel ett gråbergsavfall med förhållandevis låga totalhalter av farliga ämnen – men där ämnena frigörs lätt på grund av till exempel låg buffringsförmåga – leda till en större miljöpåverkan än från ett gråbergsavfall med höga totalhalter där ämnena är hårt bundna. Miljöpåverkan från avfallet kan förebyggas genom att man vid karakteriseringen av gråbergsavfallet analyserar avfallets inneboende egenskaper och identifierar vilka processer som leder till miljöpåverkan och vidtar de åtgärder som mildrar effekterna av avfallet. Det är viktigt att den karakterisering som genomförs av avfallet är representativ och även fångar ämnen som förekommer i låga halter men i stor mängd i avfallet. Genom karakteriseringen av gråbergsavfallet bör det vara möjligt att identifiera och sortera det gråberg som bör särhållas på grund av att de kräver mer försiktighetsåtgärder för att förhindra miljöpåverkan. En bristfällig karakterisering kan medföra att gråberg med potentiell miljöpåverkan blandas med ofarligt gråberg, något som i efterhand är svårt att åtgärda och kan leda till att hela volymen gråberg behöver åtgärdas med kvalificerade miljöskyddsåtgärder.

Vid brytning och drift uppkommer stora mängder utvinningsavfall. För att bedöma effekterna i förväg krävs omfattande provtagning och utvärdering. Det är verksamhetsutövaren som ansvarar eller som kan göras ansvarig för att ta fram underlag för bedömningar av miljöpåverkan. Tillsynsmyndigheterna har dock inte själva de resurser som krävs för att bedriva egna utredningar utan granskar det material som verksamhetsutövaren tar fram. En upplevd svårighet som beskrivs av respondenterna är att avgöra om underlaget är tillräckligt. För att göra bästa möjliga bedömningar av riskerna för miljön och människors hälsa behöver provtagningar och analyser vara representativa och motsvara de avfallsmängder som uppkommer och omfatta alla egenskaper och innehåll av viktiga parametrar för miljön i det material som senare kommer att utgöra avfall.

### 3.1.2. *Klassificering av brytningsavfall som farligt avfall*

Länsstyrelsen i Västerbotten har i en skrivelse till Naturvårdsverket uppmärksammat problemet med avsaknaden av möjligheten att klassificera brytningsavfallet som farligt avfall. I skrivelsen belyser man problematiken genom ett exempel från en gruva i länet. Av länsstyrelsens exempel går det att utläsa att totalhalterna av potentiellt farliga ämnen i gråberget varierar vid en och samma gruva.

I avfallshanteringsplanerna motiverar verksamhetsutövare varför man inte gör en bedömning av om avfallet ska klassificeras som farligt avfall med att man med rådande ingångar i avfallsförordningen inte ges möjlighet att klassificera gråbergsavfall som ett farligt avfall även om det har identifierade farliga egenskaper. Kod 010101, avfall från brytning av metallhaltiga mineral, saknar spegelingång och det innebär att verksamhetsutövarna i avfallshanteringsplanerna menat att avfallet per definition inte kan anses vara farligt avfall. Brytningsavfallets klassificering blir därmed väldigt generell utan hänsyn till variationer av totalhalter i avfallet.

Intervjuerna visar att handläggare på länsstyrelsen anser att det är märkligt att brytningsavfall som innehåller farliga ämnen per definition inte kan klassificeras

som farligt avfall (se avsnitt 3.1.2). Respondenterna menar vidare att en klassificering som farligt avfall skulle ge en möjlighet att öka fokus på brytningsavfallet och man upplever att det skulle finnas starkare motiv att ställa krav på hanteringen. Det framhålls dock att en möjlighet att klassificera brytningsavfallet som farligt skulle behöva kombineras med konkreta anvisningar som till exempel åtgärds- och funktionskrav för brytningsavfallet när det skulle klassificeras som farligt.

### 3.1.3. Kartläggning av avfallshanteringsplanerna

Naturvårdsverkets genomgång av tio avfallshanteringsplaner visar att halterna i brytningsavfallet varierar, se tabell 2. I exemplet är det framförallt halterna av arsenik och zink som varierar kraftigt.

**Tabell 3. Variationer av genomsnittliga halter (mg/kg TS) i gråbergsprover redovisade i avfallshanteringsplaner från 10 olika gruvor\***

Ämne	Gruva									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Arsenik (As)	1,35	10,6	4,57	20	1000	7110	3,2	5	2,3	47
Bly (Pb)	11,4	13,5	4,31	10	100	32	3	7	6,5	0,02
Kadmium (Cd)	0,238	saknas	0,04	0,2	10	1,83	0,1	0,1	0,04	53
Kobolt (Co)	7,95	11,3	14,5				13,5	25	94,7	158
Koppar (Cu)	43,4	47,3	33,3	20	100	5940	12,4	1326	202	58
Nickel (Ni)	15,1	23,6	3,7			3,3	4,7	21	67,6	58
Zink (Zn)	40,9	69,2	24,1	100	1000	770	54,3	66	28	8

\* Se bilaga 2.

Vid genomgången framgår att rubriker och texter har disponerats för att följa bestämmelserna om karakterisering i 24 § utvinningsavfallsförordningen. Gråbergsavfallets karakterisering omfattar i de flesta fall analyser av totala halter av ämnen. Det innebär att det i teorin finns underlag i avfallshanteringsplanen som är tillräckligt för att genomföra en klassificering av detta avfall, men eftersom gråbergsavfallet inte kan klassificeras som farligt avfall genomförs i praktiken inte några vidare bedömningar av avfallets inneboende egenskaper utifrån de farliga egenskaperna HP1–HP15. En nackdel är att klassificeringen av brytningsavfallet blir väldigt generell.

Som nämnts ovan hänvisar verksamhetsutövarna i avfallshanteringsplanerna till att spegelingång saknas för avfallskod 010101 i bilaga 4 till avfallsförordningen, dvs. avfall från brytning av metallhaltiga material och att gråbergsavfallet såsom det definieras i bilaga 4 aldrig kan klassificeras som farligt avfall. Trots detta väljer verksamhetsutövarna i några fall att utveckla klassificeringen och utföra sammanvägda bedömningar av om haltnivåerna av ämnen med farliga egenskaper överstiger nivåerna för farligt avfall. I de avfallshanteringsplaner där ovanstående analys inte genomförs stannar klassificeringen i ett konstaterande att gråbergsavfallet inte kan klassificeras som farligt avfall. I det senare fallet



görs inte någon mer ingående sammanställning eller analys av vilka farliga egenskaper HP1–HP15 som kan vara aktuella.

Underlaget i form av analys svar av prover från gråbergsavfallet, till exempel av totalhalter av ämnen, varierar kraftigt mellan avfallshanteringsplanerna. Det förekommer att miljontals ton karakteriseras utifrån ett relativt begränsat antal prover, fem till nio stycken, men även exempel på mer än tjugo gånger så många prover för samma avfallsmängder.

För klassificeringen av avfall är totalhalterna av farliga ämnen av stor betydelse för att bedöma om ett avfall är farligt avfall. De avfallshanteringsplaner som studerats uppvisar många gånger relativt låga totalhalter av farliga ämnen i gråbergsavfallet, men det förekommer fall där halterna är så pass höga att det skulle kunna vara fråga om farligt avfall om det funnits en spegelgång.

#### **4. Analys**

Naturvårdsverkets intervjustudie och genomgång av avfallshanteringsplaner bekräftar bilden som ges av Riksrevisionen att länsstyrelserna dels behöver få in mer information från verksamhetsutövarna om utvinningsavfallets egenskaper över tid, dels ställa högre krav på verksamhetsutövarnas hantering av utvinningsavfall vars långtidseffekter är svårbedömda.

##### **4.1. Intervjustudien och granskning av avfallshanteringsplanerna**

Av intervjustudien framgår att respondenterna anser att problematiken kring utvinningsavfall är komplex och svåröverskådlig över tid. Det är dock inte tydligt på vilket sätt respondenterna skiljer mellan å ena sidan en bedömning av utvinningsavfallets miljöpåverkan över tid och å andra sidan effekterna på en sådan bedömning från en ökad klassificeringsmöjlighet.

Intervjuerna visar att respondenterna är medvetna om att miljöpåverkan från utvinningsavfall är kopplat till avfallets inneboende egenskaper. Reaktivt avfall, som genom vittring och lakning ger utsläpp av potentiellt farliga ämnen, behöver motverkas genom aktiva åtgärder. Enligt respondenterna skulle en möjlighet att klassificera brytningsavfall såsom gråbergsavfall, som är reaktivt och innehåller farliga ämnen, som farligt avfall kunna utgöra ett ytterligare stöd för att ställa krav på förebyggande åtgärder.

Genomgång av avfallshanteringsplanerna visar på att det finns utvinningsavfall som redan idag uppvisar sådana egenskaper att det skulle kunna klassificeras som farligt avfall.

Intervjuerna visar också på behovet av vägledning om vilka funktionskrav som är rimliga och motiverade att ställa på utvinningsavfallsanläggningar och om vilka krav på information om egenskaperna hos utvinningsavfall som kan ställas.

Det bör dock framhållas att allt utvinningsavfall ska karakteriseras och hanteras enligt de bestämmelser som anges i utvinningsavfallsförordningen. Detta innebär att det, enligt den systematik som följer av utvinningsavfallsförordningen, ska vara möjligt att hantera utvinningsavfall enligt den riskbedömning som görs, som bygger på korrekt karakterisering av avfallets egenskaper. Naturvårdsverket har under utredningsarbetet inte uppmärksammat något fall där en

utvinningsavfallsanläggning skulle ha bedömts vara en riskanläggning utifrån innehållet av utvinningsavfall som skulle kunna klassificeras som farligt avfall utan att samtidigt uppfylla kriterierna för riskanläggning enligt 10 § 1 utvinningsavfallsförordningen.

Bättre karakterisering och riskbedömning står dock inte i motsats till att möjliggöra att mer utvinningsavfall kan klassificeras som farligt avfall genom ändringar i regelverk och förtydliganden i vägledningar. Identifiering av farliga egenskaper och klassificering som farligt avfall ska redan nu ingå i den information om avfallet som ska redovisas i avfallshanteringsplanerna enligt utvinningsavfallsförordningen.

#### **4.2. Tillsynsmyndigheterna behöver mer vägledning och information om avfallets egenskaper**

De intervjuade tillsynsmyndigheterna (länsstyrelserna) upplever sig sakna tillräcklig vägledning, dels för att bedöma effekter av utvinningsavfall, dels om vilka krav på funktion, utformning m.m. som kan ställas när det gäller förebyggande och skyddsåtgärder. Tillsynsmyndigheterna har också uppgett att de saknar tillräckliga instrument och resurser för att ställa högre krav på verksamhetsutövarna vad gäller information om avfallets egenskaper. Detta har, enligt respondenterna, negativa effekter på möjligheten att utöva tillsyn av visst utvinningsavfall. Därmed verkar även vägledning om riskbedömning och vilket underlag som bedöms vara nödvändigt för att göra en riskbedömning behövas. Bristfällig information innebär att det inte går att utesluta att vissa utvinningsavfall utgör en potentiell miljörisk till följd av att otillräckliga åtgärder vidtas för att förebygga negativ miljöpåverkan. Detta gäller i synnerhet så kallat reaktivt avfall oavsett om det är farligt avfall eller inte.

Från tillsynsmyndighetens perspektiv framhålls framför allt svårigheterna att bedöma effekterna av utvinningsavfall på lång sikt. Utvinningsavfall från såväl brytningen, som gråbergsavfall, som från efterföljande bearbetning/anrikning kan ha de inneboende egenskaper som ger upphov till en negativ påverkan på miljön. Avfallets egenskaper kan förändras med tiden genom vittring, till exempel kan sulfidmineral i avfallet oxidera och leda till metallhaltigt och ofta surt lakvatten.

Även om kunskapsläget kring återvinning av restprodukter från gruvverksamheter har förbättrats finns det en risk för negativ miljöpåverkan om restprodukter från brytning används eller hanteras på fel plats. Effekterna på miljön kan mildras genom åtgärder men i ett längre perspektiv är det svårt att avgöra om åtgärderna är tillräckliga. En möjlig konsekvens av bristfällig hantering är att vittrande avfall som används för anläggnings- eller konstruktionsändamål kan laka ut föroreningar okontrollerat.

Naturvårdsverkets genomgång av avfallshanteringsplanerna visar att den information som verksamhetsutövarna lämnar i planerna är bristfällig vad gäller vissa utvinningsavfalls farliga egenskaper och det kan ifrågasättas om verksamhetsutövaren därmed lever upp till de krav som faktiskt ställs i utvinningsavfallsförordningen. Naturvårdsverket konstaterar att tillsynsmyndigheterna har möjlighet att redan i dagsläget förelägga att

avfallshanteringsplanen ska kompletteras så att den uppfyller bestämmelserna i utvinningsavfallsförordningen. Det är också oklart på vilket sätt en klassificering av utvinningsavfallet som farligt avfall skulle avhjälpa problematik med bedömning av risk för utvinningsavfallets negativa miljöpåverkan på både kort och lång sikt. Naturvårdsverket bedömer därför att det behövs ytterligare vägledning för länsstyrelserna vad gäller krav på underlag för verksamhetsutövaren vad gäller riskbedömning.

En möjlig konsekvens med nuvarande klassificering, där gråbergsavfallet per definition inte kan utgöra farligt avfall, är att mängden gråbergsavfall som på grund av sina farliga egenskaper borde vara farligt avfall inte kommer att ingå i sammanställningen av den totala mängden farligt avfall. Vid intervjuer med handläggare på länsstyrelserna har det påpekats att det närmast är märkligt att en avfallsström som innehåller farliga ämnen (gråbergsavfallet) inte kan klassificeras som farligt avfall. Med hänsyn till att halterna kan variera, dels i en enskild gruva, dels kraftigt mellan olika gruvor, skulle en förtydligad eller utökad möjlighet att klassificera brytningsavfallet som farligt avfall kunna vara motiverad.

Naturvårdsverket framhåller dock att klassificering av avfall som farligt avfall inte är en riskbedömning. Klassificering ersätter därmed inte annan riskbedömning som ska göras av avfallets inneboende egenskaper enligt utvinningsavfallsförordningen. Medan klassificeringen är en grund för att bedöma om en utvinningsavfallsanläggning är en riskanläggning eller inte, är det dock inte den enda grunden för en sådan bedömning.

Avfallsmängden och andelen farligt avfall behöver vara kända för att kunna göra en bedömning huruvida en utvinningsavfallsanläggning är en riskanläggning eller inte enligt ett av de tre alternativ som beskrivs i 10 § i utvinningsavfallsförordningen. I de fall en utvinningsavfallsanläggning är en riskanläggning ställs långtgående krav på övervakning av anläggningen.<sup>29</sup>

Respondenterna i intervjustudien har uttryckt uppfattningen att en möjlighet att klassificera syrabildande gråbergsavfall som farligt avfall skulle kunna utgöra ett ytterligare stöd för tillsynsmyndigheterna att ställa krav på förebyggande åtgärder. Naturvårdsverket erinrar om att en tillsynsmyndighet får enligt 26 kap. 3 § miljöbalken besluta om de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och beslut som meddelats med stöd av balken ska följas. Det innebär att tillsynsmyndigheten kan förelägga avfallsinnehavaren om försiktighetsmått vid hanteringen av avfall, oavsett om avfallet klassificeras som farligt eller icke-farligt avfall. Tillsynsmyndigheten kan med andra ord förelägga verksamhetsutövaren att vidta försiktighetsmått som faller ut av den karakterisering och riskbedömning som gjorts enligt utvinningsavfallsförordningen.

---

<sup>29</sup> Verksamhetsutövaren ska bl.a. se till att det finns en strategi för att förebygga allvarliga olyckor, ett säkerhetsledningssystem för genomförandet av strategin och en intern beredskapsplan som specificerar de åtgärder som ska vidtas vid anläggningen i händelse av en allvarlig olycka.

#### **4.3. Möjliga tillvägagångssätt för rätt klassificering bättre riskbedömning**

##### **4.3.1. Förbättrad vägledning om tillämpning av utvinningsavfallsförordningen**

Om avfallshanteringsplanen är bristfällig kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att avhjälpa bristen. Om verksamhetsutövarna och tillsyns- och prövningsmyndigheterna arbetar aktivt med dessa planer är de idag ett verktyg för att öka medvetenheten om avfallet. Avfallshanteringsplanerna är avgörande för att skapa goda förutsättningar för tillsynen av gruvverksamhet och avsättning av den ekonomiska säkerheten.

Naturvårdsverket menar att det behövs vägledning för att den information om farliga egenskaper som redan nu ska finnas i avfallshanteringsplanen verkligen finns och tydliggörande om hur befintlig vägledning om farligt avfall kan användas som hjälp för att ta fram denna information. För detta behövs vägledning till 33 § 5 utvinningsavfallsförordningen.

Vägledning behövs om:

- att det för varje slag av utvinningsavfall ska finnas information om farliga egenskaper oavsett om avfallsslaget senare skulle kunna klassificeras som farligt avfall enligt befintligt regelverk eller inte,
- hur avfallsslag kan avgränsas och särskilt avfallsslag från olika mineralogiska enheter som har olika egenskaper identifieras,
- hur tillräckligt många och representativa prov för varje avfallsslag kan bedömas, samt om
- hur information om farliga egenskaper i varje avfallsslag ska tas fram.

Tydliggörande behövs kring hur Naturvårdsverkets vägledning för klassificering av avfall kan användas för att ta fram information om farliga egenskaper i varje typ av utvinningsavfall oavsett om det senare skulle kunna klassificeras som farligt avfall.

Eftersom tillsynsmyndigheterna har fört fram problem med att bedöma uppkomsten av surt och metallhaltigt lakvatten, som inte fångas upp av en eventuell klassificering som farligt avfall, behövs även vägledning till 36 § utvinningsavfallsförordningen.

Vägledning behövs om:

- hur information kan tas fram om den kemiska sammansättningen över tiden i det lakvatten som avfallet ger upphov till med hänsyn tagen till den avsedda hanteringen,
- hur uppkomsten av surt lakvatten och utlakning av metaller i sulfidhaltigt avfall, fastställs genom statisk eller kinetisk provning, och om
- när information om utlakning av metaller, oxyanjoner och salter, fastställd genom pH-beroende laktest, perkolationstest, tidsberoende frisättning eller andra lämpliga provningsmetoder är relevant.

Det som även har förts fram av tillsynsmyndigheterna är behov av vägledning till hur presenterade undersökningar om avfallets egenskaper ska tolkas.

Vägledning kan därför behövas till 43 § utvinningsavfallsförordningen om hur resultaten från karakteriseringen ska utvärderas (det gäller då 31–42 §§).

#### 4.3.2. *Möjlighet att klassificera gråberg som farligt avfall*

Införande av nya avfallskoder bör som regel ske genom en ändring i EU:s gemensamma förteckning över avfall. Avsikten med en harmoniserad lagstiftning är att den ska vara lättillgänglig och systematisk och enkel att tillämpa för både verksamhetsutövare och prövnings- och tillsynsmyndigheter.

Enligt beaktandesats 14 i avfallsdirektivet är det nödvändigt att behålla det system genom vilket avfall och farligt avfall har klassificerats i enlighet med den förteckning över avfall som upprättats genom kommissionens beslut 2000/532/EG, för att uppmuntra till en harmoniserad klassificering av avfallstyper och säkerställa att fastställandet av vad som är farligt avfall sker på ett harmoniserat sätt i gemenskapen.

Det översynsarbete som senast genomförts på EU-nivå ledde fram till den nu gällande förteckningen över avfall<sup>30</sup> som trädde i kraft den 1 juni 2015. Beslutet föregicks av förhandlingar med kommissionen och samtliga medlemsländer. Erfarenheten visar dock att det varit svårt att enas om ändringar eller tillägg av nya avfallstyper. Resultatet blev årslånga processer där ett mycket stort antal förslag på avfallstyper i förteckningen diskuterats, men utan några större förändringar av förteckningens utformning.<sup>31</sup> De ändringar som ändå genomförts finns beskrivna på Naturvårdsverket webbplats.<sup>32</sup> Mot bakgrund av dessa erfarenheter är det därför inte troligt att någon ändring på EU-nivå av avfallstyper för klassificering av utvinningsavfall som farligt avfall kommer att ske inom en snar framtid.

Om en medlemsstat anser att ett visst avfall bör klassificeras som farligt avfall trots att det inte betecknas som farligt enligt EU:s gemensamma förteckning, får medlemsstaten ta fram egna bestämmelser om detta, enligt artikel 7.2 i avfallsdirektivet, vilket innebär ett avsteg från principen om en harmoniserad avfallslagstiftning och klassificering av avfall. Sverige har valt att genomföra denna bestämmelse genom att ge Naturvårdsverket bemyndigande att meddela föreskrifter enligt 12 § avfallsförordningen.

För att ta reda på om avfallet är farligt eller inte farligt bör det i princip vara tillräckligt att tillämpa ett samlat regelverk. Om Naturvårdsverket skulle meddela föreskrifter enligt 12 § avfallsförordningen skulle det innebära att en reglering görs på både förordningsnivå och föreskriftsnivå. Det skulle medföra att det blir mer svårtillgängligt och otydligt för såväl verksamhetsutövare som myndigheter att tillämpa reglerna samt försvåra vägledningsarbetet.

Som denna redovisning visat finns ett behov av att klassificera exempelvis syrabildande gruvavfall som utgörs av gråberg och gråberg som innehåller

---

<sup>30</sup> Kommissionens beslut 2014/955/EU.

<sup>31</sup> Frågan om det nu aktuella utvinningsavfallet var också uppe i något läge tidigt i processen.

<sup>32</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Farligt-avfall/Andrade-regler-klassificering/>

farliga ämnen som farligt avfall. Det bör heller inte uteslutas att ändringar av avfallskoder för andra avfall kan bli aktuella i framtiden. Därför bör en reglering snarare ske genom en ändring i bilaga 4 till avfallsförordningen än i föreskrifter. Huvudsakligt syfte med en sådan ändring är att möjliggöra att mer utvinningsavfall kan klassificeras som farligt avfall och inte att ändra den systematik som gäller för hantering av utvinningsavfall enligt utvinningsavfallsförordningen.

En ändring med tillkommande avfallskoder i bilaga 4 enligt följande skulle tydliggöra att sulfidhaltigt gråberg eller gråberg med relevant innehåll av farliga ämnen kan utgöra farligt avfall, detta i likhet med nuvarande 01 03 04\*, 01 03 05\* och 01 03 06.

*01 01 03\* Syrabildande avfall från brytning av metallhaltiga mineral som enligt 13 b § ska anses vara farligt avfall*

*01 01 04\* Annat gruvavfall som innehåller farliga ämnen och som enligt 13 b § ska anses vara farligt avfall*

*01 01 05 Annat gruvavfall än det som anges i 01 01 03 och 01 01 04*

Detta skulle alltså innebära en mer likformig utformning i förhållande till övriga avfallstyper som förtecknas i bilaga 4 till förordningen och har en sexsiffrig kod. En sådan ändring måste följas av en anmälan till kommissionen i enlighet med artikel 7.2 i avfallsdirektivet (se avsnitt 2.2.2).

Naturvårdsverkets uppfattning är alltså att det inte är lämpligt att myndigheten använder bemyndigandet i 12 § avfallsförordningen. Som en konsekvens av detta anser vi också att bemyndigandet bör tas bort.

#### 4.3.3. Riskanalys

Naturvårdsverket har ovan konstaterat att en klassificering av farligt avfall skiljer sig från en riskbedömning av avfallets långsiktiga miljöpåverkan. Naturvårdsverket konstaterar också att visst sulfidhaltigt avfall har sådana miljörisker att försiktighetsmått är nödvändiga oberoende av om det klassificeras som farligt avfall eller inte. Sådana krav kan tillsynsmyndigheterna ställa i avfallshanteringsplanerna med hjälp av förtydligad eller utökad vägledning.

Naturvårdsverket menar dock att en ökad klassificeringsmöjlighet sannolikt inte fångar upp eventuell långsiktig risk för miljöpåverkan hos ett sulfidhaltigt utvinningsavfall. En utökad klassificeringsmöjlighet riskerar därmed att flytta fokus från den långsiktiga riskbedömningen av utvinningsavfallet och behovet av försiktighetsmått för sådant avfall kan därmed komma att underskattas. I vart fall bedömer Naturvårdsverket att en utökad klassificeringsmöjlighet inte löser problemet med brister i riskbedömning av utvinningsavfallets långsiktiga egenskaper. Naturvårdsverket menar därför att en utökad klassificeringsmöjlighet måste förenas med åtgärder för att säkerställa att bedömningar av utvinningsavfallets långsiktiga miljörisker utvecklas och preciseras ytterligare. Naturvårdsverkets förslag om ytterligare vägledning enligt vad som beskrivs ovan är ett exempel på en sådan åtgärd.

#### **4.4. Förtydligande avseende tillämpning**

Som beskrivits ovan i avsnitt 2 innehåller 5 § utvinningsavfallsförordningen en förklaring av vad som avses med farligt avfall vid tillämpning av den förordningen. Enligt 5 § utvinningsavfallsförordningen är farligt avfall ett ämne eller föremål som är avfall och som är markerat med en asterisk (\*) i bilaga 4 till avfallsförordningen eller som enligt föreskrifter meddelade med stöd av 12 § avfallsförordningen är farligt avfall. I 13 a och b §§ avfallsförordningen finns en instruktion som beskriver hur identifiering och klassificering för att fastställa avfallskod i bilaga 4 ska göras. Före den ändring i avfallsförordningen som trädde ikraft den 1 januari 2016 var den här instruktionen en del av bilaga 4.<sup>33</sup> Då var det alltså tydligare att hänvisningen i 5 § utvinningsavfallsförordningen till bilaga 4 till avfallsförordningen även innefattade instruktionen om hur klassificering ska gå till. Även om det i 5 § utvinningsavfallsförordningen inte finns någon uttrycklig hänvisning till 13 a och b §§ avfallsförordningen, anser Naturvårdsverket att man ska tillämpa dessa bestämmelser vid klassificering av utvinningsavfall. Det skulle strida mot avfallslagstiftningens systematik, så som den förklarats ovan, att inte klassificera avfallet enligt beskrivningen i avfallsförordningen. Klassificering ska ske i två steg. Först ska man identifiera avfallet. Därefter ska man välja rätt avfallskod med stöd av identifieringen av avfallet. Naturvårdsverket bedömer att denna tolkning är i linje med kommissionens beslut 2000/532/EG och även med den vägledning om klassificering av avfall som kommissionen håller på att ta fram.<sup>34</sup> Det framgår också av kommissionens beslut 2009/360/EG om tekniska krav för karakterisering av utvinningsavfall, att den beskrivning av avfallet som behövs för karakteriseringen ska innehålla information om klassificering av avfallet enligt kommissionens beslut 2000/532/EG.<sup>35</sup>

Det är dock inte tydligt att denna systematik ska tillämpas vid klassificering av utvinningsavfall. Naturvårdsverket anser därför att utvinningsavfallsförordningen bör ändras så att det istället klargörs att klassificering av utvinningsavfall ska göras i enlighet med 13 a och 13 b §§ avfallsförordningen.

Naturvårdsverket noterar vidare att hänvisningen i 33 § 5 utvinningsavfallsförordningen till bilaga 1 till avfallsförordningen bör ändras på så vis att hänvisningen istället görs till bilaga III till avfallsdirektivet.

#### **5. Konsekvenser för utvinningsavfallsförordningen**

I uppdraget ingick att analysera möjliga konsekvenser för utvinningsavfallsförordningen av en förtydligad vägledning om klassificering av farligt avfall.

Naturvårdsverket konstaterar att de två möjliga vägar som ovan beskrivits, förtydligad vägledning och/eller tillkommande koder i avfallsförordningens bilaga 4, inte har några direkta konsekvenser för utvinningsavfallsförordningen,

<sup>33</sup> Förordningen (2015:727) om ändring i avfallsförordningen (2011:927).

<sup>34</sup> Kommissionens utkast till Guidance document on the definition and classification of waste, s. 23-24.

<sup>35</sup> Bilagan till kommissionens beslut av den 30 april 2009 om komplettering av de tekniska krav för karakterisering av avfall som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin, punkten 3.

om man med konsekvenser avser behov av författningsändringar. Men det kan konstateras att utvinningsavfallsförordningen inte har uppdaterats vad gäller hänvisningar till avfallsförordningens senaste ändringar.

Naturvårdsverkets förslag om förtydligad vägledning syftar till att det ska bli enklare att tillämpa utvinningsavfallsförordningen i enlighet med lagstiftarens intentioner. Om regeringen överväger att genomföra Naturvårdsverkets förslag om nya avfallskoder behöver en konsekvensutredning göras. En sådan utredning har enligt Naturvårdsverkets tolkning inte omfattats av det aktuella uppdraget.

## **6. Slutsatser och rekommendationer**

I regeringens uppdrag till Naturvårdsverket ingick att analysera och förtydliga vägledningen avseende under vilka förutsättningar utvinningsavfall som uppvisar farliga egenskaper bör klassificeras som farligt avfall samt vilka konsekvenser klassificeringen skulle kunna innebära avseende utvinningsavfallsförordningen.

Bakgrund var den kritik som framkom i Riksrevisionens rapport mot att stora avfallsmängder, varav okänd mängd är potentiellt syrabildande, inte kan klassificeras som farligt avfall.

Naturvårdsverket konstaterar att förtydligande av befintlig vägledning av klassificering av farligt avfall inte kan göras med mindre än att de avfallskoder för gråberg som i dagsläget saknas införs i bilaga 4 till avfallsförordningen. Om det inte finns någon eller några lämpliga avfallskoder som beskriver syrabildande avfall eller avfall som innehåller farliga ämnen som farligt avfall, är det inte möjligt att klassificera avfallet som farligt avfall. Naturvårdsverket kan inte ändra på dessa förutsättningar genom en tydligare vägledning.

Naturvårdsverket anser att det inte är lämpligt att myndigheten använder bemyndigandet i 12 § avfallsförordningen. Som en konsekvens av detta anser vi också att bemyndigandet bör tas bort.

Naturvårdsverket konstaterar vidare att otillräcklig information om avfallets egenskaper och därmed potentiell risk för framtida miljöskada är en del av ett komplext problem och att det är många olika faktorer som över tid bidrar till utvinningsavfallets farlighet. Att enbart möjliggöra en klassificering av gråberg som farligt avfall är därmed inte tillräckligt för att hantera det potentiella miljöproblemet. Det krävs också en riskbedömning enligt utvinningsavfallsförordningens bestämmelser. Naturvårdsverket vill därför framhålla att en utökad klassificeringsmöjlighet inte i sig innebär någon förändring vad gäller de krav som åligger verksamhetsutövarna att karakterisera avfallet, göra efterföljande riskbedömning och därefter hantera utvinningsavfallet i enlighet med bestämmelserna i utvinningsavfallsförordningen om exempelvis riskanläggningar. Det innebär att de problem som Riksrevisionen pekar på inte kan lösas med en ändring av befintlig vägledning om klassificering av farligt avfall. När det gäller vägledning om hur karakterisering och hantering enligt utvinningsavfallsförordningen ska gå till, bör Naturvårdsverket inleda ett arbete med att ta fram sådan vägledning.



Naturvårdsverket föreslår att utvinningsavfallsförordningen ändras så att det tydliggörs att identifiering och klassificering av utvinningsavfall ska göras i enlighet med 13 a och 13 b §§ avfallsförordningen. Nuvarande lydelse är otydlig och kan ge upphov till tolkningssvårigheter. Ändringen motiveras med att sådant utvinningsavfall som i dagsläget kan klassificeras som farligt avfall inte gör det eftersom otydlighet i regelverken leder tillfelaktig tillämpning. Naturvårdsverket anser att rätt mängd utvinningsavfall ska klassificeras som farligt avfall i bemärkelsen att allt utvinningsavfall som uppfyller kriterierna för att klassificeras som farligt avfall också bör göra det. Härutöver behöver 33 § p 5 uppdateras. Förslaget medför inte några ytterligare konsekvenser för lydelsen i utvinningsavfallsförordningen

**Källförteckning**

Regeringens yttrande 2014-01-21 (ärende UF2013/70885/UD/RS) till EU-kommissionen i kommissionens ärendenummer 2011/2117

Riksrevisionen (2015): Gruvor – Ekonomiska risker för staten. 2015:20

*Citerade webbplatser:*

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Farligt-avfall/Andrade-regler-klassificering/> (hämtad 2017-01-30)

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Farligt-avfall/Klassificering-av-farligt-avfall-/> (hämtad 2017-01-30)

<http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/avfall/klassificering/Draft-Guidance%20Document-waste-classification-clean.pdf>. (hämtad 2017-01-30)

<http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Avfallsmangder/> (hämtad 2017-01-30).

## Bilaga 1 Uppdraget



REGERINGEN

Miljö- och energidepartementet

Regeringsbeslut

I:7

2016-04-07

M2016/00990/Ke

Naturvårdsverket

106 48 STOCKHOLM

### Uppdrag avseende klassificering av utvinningsavfall

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att analysera och förtydliga sin vägledning avseende under vilka förutsättningar utvinningsavfall som uppvisar farliga egenskaper bör klassificeras som farligt avfall samt vilka konsekvenser klassificeringen skulle kunna innebära avseende förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 28 februari 2017.

#### Bakgrund

Riksrevisionen har i rapporten Gruvavfall – ekonomiska risker för staten (RiR 2015:20) identifierat att en stor del av utvinningsavfallet har farliga egenskaper, men att en liten andel av detta faktiskt har klassificerats som farligt.

Naturvårdsverket har tidigare konstaterat att utvinningsavfallet består huvudsakligen av gråberg och anrikningssand. Vissa typer av sulfidhaltigt gråbergsavfall kan generera giftigt, cancerframkallande och ekotoxiskt lakvatten som kan vara giftigt för människor vid direktexponering.

Regeringen konstaterar att ett arbete att analysera och förtydliga vägledningen avseende klassificering av visst utvinningsavfall som farligt avfall bör prioriteras.

På regeringens vägnar



Åsa Romson



Rasa Ptasekaite

Postadress  
103 33 Stockholm

Besöksadress  
Malmorgsgatan 3

Telefonväxel  
08-405 10 00

Telefax  
08-24 16 29

E-post: [m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)

**Bilaga 2 Förteckning över gruvor**

I tabell 3 har totalhalter i avfallshanteringsplaner för följande gruvor (1-10) tagits med:

<i>Nummer</i>	<i>Gruva</i>
1	Blötberget-Håksberg
2	Björkdalsgruvan
3	Kristinebergsgruvan 2
4	Maurliden V sårhållet gråberg
5	Maurliden V ej sårhållet gråberg
6	Maurliden Ö
7	Renströmsgruvan
8	Aitik
9	Kiruna
10	Malmberget