

§ 233

Dnr 2018.3286

Yttrande över Naturvårdsverkets redovisning avseende klassificering av gruvavfall samt Naturvårdsverkets och SGU:s förslag till strategi för hantering av gruvavfall Sammanfattning

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.

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

I det andra uppdraget föreslår Naturvårdsverket och Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) på uppdrag av regeringen en strategi för miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall.

Skellefteå kommun har fått möjlighet att lämna synpunkter på de två redovisade regeringsuppdragen. Kommunstyrelsen har lämnat över ärendet till bygg- och miljönämnden.

Beslut

Bygg- och miljönämnden beslutar att lämna följande synpunkter på de två redovisade uppdragen:

Klassificering av gruvavfall:

- Bygg- och miljönämnden anser att det är positivt om avfallskoderna kan uppdateras så att möjligheten finns att klassa gråberg som farligt avfall. Det är dock mycket viktigt att det klargörs vad detta får för praktiskt betydelse.
- När anrikningssand och gråberg som blivit klassificerat som farligt avfall och utvinningsavfall ska användas som återfyll i håligheter (enligt 22 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall) anser bygg- och miljönämnden att det bör avgöras i prövningen vilka försiktighetsåtgärder som ska vidtas för att undvika miljöpåverkan på kort och lång sikt. Det kan t.ex. krävas undersökningar av bergets täthet mm.

- Bygg- och miljönämnden anser att det är positivt om Naturvårdsverket tar fram vägledning angående karaktärisering och hantering enligt utvinningsavfallsförordningen.

Strategi för hantering av gruvavfall:

Bygg- och miljönämnden anser att förslaget till strategi innehåller många bra förslag på åtgärder och ytterligare utredningar. Nedan kommenteras ett antal av dessa som nämnden särskilt vill lyfta:

- Bygg- och miljönämnden ser positivt på möjligheten att stärka avfallshanteringsplanerna genom att förtydliga avfallshanteringsplanernas roll i prövningen samt att de godkänns i domstol på samma sätt som miljökonsekvensbeskrivningar och därmed mer tydligt utgör en förutsättning för prövning av tillstånd. Uppdateringar av en tidigare godkänd avfallshanteringsplan bör även fortsättningsvis kunna hanteras av tillsynsmyndigheten då det skulle bli resurskrävande med domstolsprövning av avfallshanteringsplaner minst var femte år.
- I de fall avfallet från gruvverksamheten är lämpligt att använda i samhällsbyggandet anser bygg- och miljönämnden att det bör ställas högre krav på verksamhetsutövarna att detta material inte ska deponeras utan istället användas. Förbättrade förutsättningar för korrekt klassificering bör kunna leda till en förbättrad särhållning av material med olika egenskaper vilket kan underlätta återvinning.
- Bygg- och miljönämnden ser positivt på förslaget att inkludera avfallshanteringskostnader vid prövningen av en fyndighets brytvärdhet (i malmbevisningen). Det skulle ge en mer komplett bild över kostnaderna för hela verksamheten i alla faser.
- Eftersom utvinningsmetod till stor del påverkar mängden avfall som uppkommer anser bygg- och miljönämnden att det vore positivt om valet av teknik prövades enligt 2 kap miljöbalken i samband med tillståndsprövningen på det sätt som beskrivs i strategin.
- Bygg- och miljönämnden instämmer i de beskrivna svårigheterna att bedöma storleken på den ekonomiska säkerheten och hur denna ska utformas. Förslaget på att en lämplig myndighet bör vara remissinstans i denna fråga skulle kunna höja kvaliteten på granskningen av de ekonomiska säkerheterna. Bygg- och miljönämndens erfarenhet av att

initiera omprövning av en ekonomisk säkerhet utifrån en uppdaterad avfallshanteringsplan är att det är en utdragen och tidskrävande process.

- När det gäller att främja samverkan för ökad kunskapsöverföring och resursutnyttjande av expertkunskap anser bygg- och miljönämnden att fler tillsynsmyndigheter än länsstyrelserna bör ingå. Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och berörda kommuner har värdefull kunskap som också bör tas till vara.
- Bygg- och miljönämnden anser att även berörda kommuner bör ingå i samverkan avseende systematisk uppföljning av genomförda efterbehandlingar. Detta med anledning av att kommunerna har god lokalkännedom och ofta goda kunskaper om berörda recipienter samt att miljöeffekterna ofta har betydelse både lokalt och regionalt.

Beslutsunderlag

Samhällsbyggnads tjänsteskrivelse 2018-10-19.

Länk till remissen: <https://www.regeringen.se/remisser/2018/07/remiss-naturvardsverkets-redovisning-av-tva-uppdrag-om-gruvavfall/>

Beslutet sänds till:

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:

stina.andersson@regeringskansliet.se

Kommunstyrelsen

Bygg- och miljönämnden

Yttrande över Naturvårdsverkets redovisning avseende klassificering av gruvavfall samt Naturvårdsverkets och SGU:s förslag till strategi för hantering av gruvavfall

Sammanfattning

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.

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

I det andra uppdraget föreslår Naturvårdsverket och Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) på uppdrag av regeringen en strategi för miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall.

Skellefteå kommun har fått möjlighet att lämna synpunkter på de två redovisade regeringsuppdragen. Kommunstyrelsen har lämnat över ärendet till bygg- och miljönämnden.

Förslag till beslut

Bygg- och miljönämnden beslutar att lämna följande synpunkter på de två redovisade uppdragen:

Klassificering av gruvavfall:

- Bygg- och miljönämnden anser att det är positivt om avfallskoderna kan uppdateras så att gråberg kan klassas som farligt avfall. Det är dock mycket viktigt att det klargörs vad detta får för praktisk betydelse.

- När anrikningssand och gråberg som blivit klassificerat som farligt avfall och utvinningsavfall ska användas som återfyll i håligheter (enligt 22 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall) anser bygg- och miljönämnden att det bör avgöras i prövningen vilka försiktighetsåtgärder som ska vidtas för att undvika miljöpåverkan på kort och lång sikt. Det kan t.ex. krävas undersökningar av bergets täthet mm.
- Bygg- och miljönämnden anser att det är positivt om Naturvårdsverket tar fram vägledning angående karaktärisering och hantering enligt utvinningsavfallsförordningen.

Strategi för hantering av gruvavfall:

Bygg- och miljönämnden anser att förslaget till strategi innehåller många bra förslag på åtgärder och ytterligare utredningar. Nedan kommenteras ett antal av dessa som nämnden särskilt vill lyfta:

- Bygg- och miljönämnden ser positivt på möjligheten att stärka avfallshanteringsplanerna genom att förtydliga avfallshanteringsplanernas roll i prövningen samt att de godkänns i domstol på samma sätt som miljökonsekvensbeskrivningar och därmed mer tydligt utgör en förutsättning för prövning av tillstånd. Uppdateringar av en tidigare godkänd avfallshanteringsplan bör även fortsättningsvis kunna hanteras av tillsynsmyndigheten då det skulle bli resurskrävande med domstolsprövning av avfallshanteringsplaner minst var femte år.
- I de fall avfallet från gruvverksamheten är lämpligt att använda i samhällsbyggandet anser bygg- och miljönämnden att det bör ställas högre krav på verksamhetsutövarna att detta material inte ska deponeras utan istället användas. Förbättrade förutsättningar för korrekt klassificering bör kunna leda till en förbättrad särhållning av material med olika egenskaper vilket kan underlätta återvinning.
- Bygg- och miljönämnden ser positivt på förslaget att inkludera avfallshanteringskostnader vid prövningen av en fyndighets brytvärdhet (i malmbevisningen). Det skulle ge en mer komplett bild över kostnaderna för hela verksamheten i alla faser.
- Eftersom utvinningsmetod till stor del påverkar mängden avfall som uppkommer anser bygg- och miljönämnden att det vore positivt om valet av teknik prövades enligt 2 kap miljöbalken i samband med tillståndsprövningen på det sätt som beskrivs i strategin.
- Bygg- och miljönämnden instämmer i de beskrivna svårigheterna att bedöma storleken på den ekonomiska säkerheten och hur denna ska utformas. Förslaget på att en lämplig myndighet bör vara remissinstans i denna fråga skulle kunna

höja kvaliteten på granskningen av de ekonomiska säkerheterna. Bygg- och miljönämndens erfarenhet av att initiera omprövning av en ekonomisk säkerhet utifrån en uppdaterad avfallshanteringsplan är att det är en utdragen och tidskrävande process.

- När det gäller att främja samverkan för ökad kunskapsöverföring och resursutnyttjande av expertkunskap anser bygg- och miljönämnden att fler tillsynsmyndigheter än länsstyrelserna bör ingå. Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och berörda kommuner har värdefull kunskap som också bör tas till vara.
- Bygg- och miljönämnden anser att även berörda kommuner bör ingå i samverkan avseende systematisk uppföljning av genomförda efterbehandlingar. Detta med anledning av att kommunerna har god lokalkännedom och ofta goda kunskaper om berörda recipienter samt att miljöeffekterna ofta har betydelse både lokalt och regionalt.

Beslutsunderlag

Samhällsbyggnads tjänsteskrivelse 2018-10-19.

Länk till remissen: <https://www.regeringen.se/remisser/2018/07/remiss-naturvardsverkets-redovisning-av-tva-uppdrag-om-gruvavfall/>

Elisabeth Berggren
Verksamhetschef

Anna Bodén
Miljöinspektör

Beslutet sänds till:

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:

stina.andersson@regeringskansliet.se

Kommunstyrelsen

Beskrivning av ärendet

Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag avseende klassificering av gruvavfall

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.

Naturvårdsverkets analys har utgått från en undersökning av behov av en förtydligad vägledning utifrån ett tillsynsmyndighetsperspektiv, med utgångspunkt från den långsiktiga miljörisken med aktuell tillämpning av befintligt regelverk. De rättsliga förutsättningarna för en förtydligad vägledning utifrån gällande regelverk har också analyserats. Naturvårdsverket har 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 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 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 faktorer som över tid bidrar till utvinningsavfallets farlighet. Att enbart möjliggöra en klassificering av sulfidhaltigt gråberg som farligt avfall är inte tillräckligt. Naturvårdsverket bör därför inleda ett arbete kring vägledning om karaktärisering och hantering enligt utvinningsavfallsförordningen.

Förslag till strategi för hantering av gruvavfall

I det andra uppdraget föreslår Naturvårdsverket och Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) på uppdrag av regeringen en strategi för miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall.

Förslaget till strategi baseras på ett antal utgångspunkter:

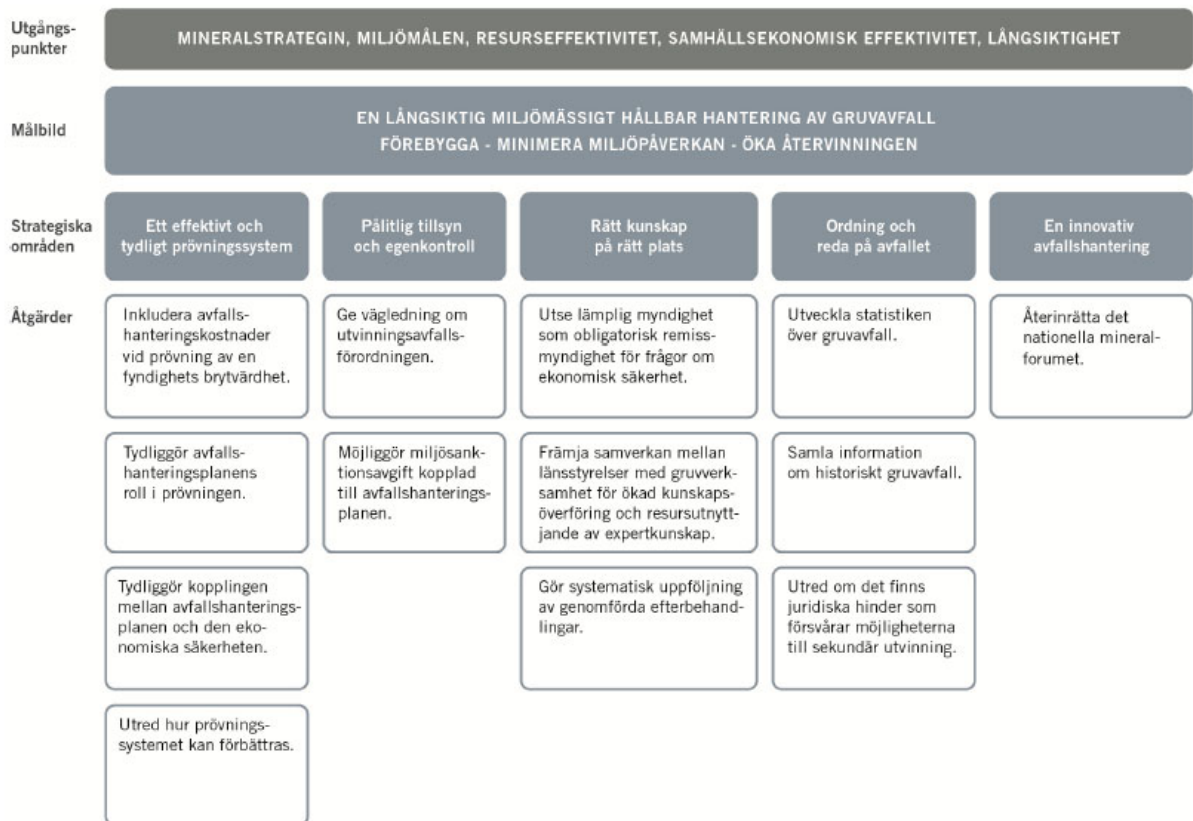
- *Sveriges mineralstrategi*
- *Sveriges miljömål*
- *Resurseffektivitet*

- *Samhällsekonomisk effektivitet*
- *Långsiktighet*

Strategin är ett verktyg för att ytterligare förbättra svensk gruvavfallshantering, säkerställa att gällande lagstiftning fungerar och följs, samt att tillräckliga ekonomiska säkerheter ställs för att minimera framtida risker för att saneringskostnader uppkommer för staten.

Strategin innehåller fem strategiska områden som bedöms vara av särskild vikt för att förebygga uppkomst av gruvavfall, minimera miljöpåverkan från gruvavfall och öka återvinningen av gruvavfall. De strategiska områdena handlar om tydliga regelverk, pålitlig tillsyn och egenkontroll, rätt kunskap, ordning och reda på avfallet samt om att stimulera resurseffektivitet och innovation (se figur nedan från sid 12 i rapporten).

FÖRSLAG TILL STRATEGI FÖR HANTERING AV GRUVAVFALL



Figur 1. En strategi för miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall.

Förslag

Inom strategin föreslås att regeringen tillsätter tre statliga utredningar för att utreda:

- hur avfallshanteringsplanernas roll i prövningen kan tydliggöras,
- vilken myndighet som är lämplig obligatorisk remissmyndighet för frågor om ekonomisk säkerhet,
- hur prövningssystemet kan förbättras.

Naturvårdsverket bör få i uppdrag att:

- utarbeta förslag för att tydliggöra kopplingen mellan avfallshanteringsplanen och den ekonomiska säkerheten,
- utreda och möjliggöra miljöskaktionsavgift kopplat till avfallshanteringsplanerna.

SGU bör få i uppdrag att:

- genomföra systematisk uppföljning av genomförda efterbehandlingar i samverkan med Naturvårdsverket, universitet och länsstyrelser,
- samla information om historiskt gruvavfall.

Rapporten innehåller även avsnitt om nuläge för den svenska gruvnäringen, förekomst och hantering av gruvavfall, miljöpåverkan från gruvavfall, styrmedel för gruvavfall och en genomgång av den forskning och utveckling som pågår inom området eller är avslutad.