



Datum  
2018-10-31

Diarie nr  
5.0-1807-0457

Ert datum  
2018-07-03

Er beteckning  
M2018/01984/Ke

Vår referens  
Peter Flyhammar

Miljö- och energidepartementet  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)  
[stina.andersson@regeringskansliet.se](mailto:stina.andersson@regeringskansliet.se)

## Remissvar om Naturvårdsverkets redovisning avseende klassificering av gruvavfall och Naturvårdsverkets och SGU:s förslag till strategi för hantering av gruvavfall

Statens geotekniska institut (SGI) har lämnats möjligheter att lämna ett skriftligt yttrande om Naturvårdsverkets redovisning avseende klassificering av gruvavfall och Naturvårdsverkets och SGU:s förslag till strategi för hantering av gruvavfall. Synpunkter ska vara Miljö- och energidepartementet tillhanda senast den 31 oktober 2018.

### SGI:s kompetensområde

SGI är en förvaltningsmyndighet för geotekniska och miljögeotekniska frågor, och ska vara pådrivande i frågor som syftar till en säker, ekonomisk och miljöanpassad samhällsutveckling inom det geotekniska området. Myndigheten ska även medverka till att de nationella miljökvalitetsmålen nås och bidra med underlag och expertkunskap i det arbete som regeringen bedriver nationellt och inom Europeiska unionen.

### Sammanfattning av SGI:s synpunkter

SGI:s synpunkt kan sammanfattas enligt följande:

- SGI anser att det är viktigt att hanteringen av gruvavfall förbättras och deltar därför gärna i framtagandet av en ny vägledning med fokus på användningen av avfallshanteringsplanen.
- SGI vill framhålla betydelsen av ändamålsenlig statistisk över gruvavfall med information om mängder och sammansättning.
- SGI anser att det är mycket viktigt att även kostnaderna för avfallshanteringen beaktas redan under koncessionsskedet för att kunna utveckla en ändamålsenlig hantering av gruvavfall.
- SGI anser att avfallshanteringsplanen skulle kunna vara ett viktigt medel för att kunna utveckla en miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall och anser därför att dess roll i prövningen bör stärkas. Vi är dessutom villiga att delta i framtagandet av en ny vägledning med fokus på användningen av avfallshanteringsplanen (se punkt 1).
- SGI anser att det är olyckligt att prövningen av verksamheten i olika instanser kan variera beroende på var gruvverksamheten är lokaliserad i förhållande till fyndigheten. Därför anser vi att det finns mycket goda skäl att se över prövningssystemet.
- SGI anser att det uppenbarligen finns behov av att kunna särskilja gråbergmassorna med farliga egenskaper så att de inte hanteras på ett felaktigt sätt med tanke på att det finns paragrafer i utvinningsförordningen som reglerar just hanteringen av farligt avfall. Därför anser vi att behovet av ändringar i avfallsförordningens bilaga 4 bör analyseras.

---

#### Statens geotekniska institut

581 93 LINKÖPING  
Besöksadress: Olaus Magnus väg 35

Tel: +46 13-20 18 00  
Fax: +46 13-20 19 14  
E-post: [sgi@swedgeo.se](mailto:sgi@swedgeo.se)

Bankgiro: 5211-0053  
Org.nr: 20 21 00-0712

- SGI anser att det finns ett behov av att förbättrade vägledning om karakterisering och hantering enligt utvinningsförordning som ett led i att förbättra bedömningen av långsiktiga miljörisker.

## Bakgrund

*Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget avseende klassificering av utvinningsavfall*  
Naturvårdsverket har analyserat behov av och förutsättningar för att förtydliga vägledning avseende under vilka förutsättningar utvinningsavfall som uppvisar farliga egenskaper bör klassificeras som farligt avfall samt vilka konsekvenser klassificeringen skulle kunna innebära avseende förordning (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.

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 faktorer som över tid bidrar till utvinningsavfallens farlighet. Att enbart möjliggöra en klassificering av sulfidhaltigt gråberg som farligt avfall är därmed inte tillräckligt. Det krävs först och främst en riskbedömning enligt utvinningsavfallsförordningen bestämmelser där en korrekt karakterisering av avfallets egenskaper – inklusive de långsiktiga – är avgörande för riskbedömningen. En utökad klassificering 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 korrekt hänvisning.

### *Förslag till strategi för hantering av gruvavfall*

Detta förslag till strategi syftar till att åstadkomma en långsiktig, miljömässigt 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. Styr signaler från samhället ska ge verksamhetsutövare och andra samhällsaktörer drivkrafter att:

- Förebygga uppkomst av avfall
- Minimera miljöpåverkan från avfall
- Öka återvinningen av avfall

Förslaget till strategi baseras på ett antal utgångspunkter:

- Sveriges mineralstrategi
- Sveriges miljömål
- Resurseffektivitet
- Samhällsekonomisk effektivitet
- Långsiktighet

Strategin identifierar fem strategiska områden som bedöms vara av särskild vikt för att nå målbilden. För varje område finns ett antal åtgärder som bör vidtas för att nå önskad status.

### **Ett effektivt och tydligt prövningssystem**

#### Status

Prövningssystemet ska utgöra det huvudsakliga styrmedlet för en miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall. Systemet ska vara ändamålsenligt och begripligt samt miljömässigt och samhällsekonomiskt effektivt. Avfallshanteringen ska ha en central roll i prövningen och ska vara tydlig för alla aktörer.

#### Åtgärder

- Inkludera avfallshanteringskostnaderna vid prövning av en fyndighets brytvärdhet.
- Tydliggör avfallshanteringsplanens roll i prövningen.
- Tydliggör kopplingen mellan avfallshanteringsplanen och den ekonomiska säkerheten.
- Utred hur prövningssystemet kan förbättras.

### **Pålitlig tillsyn och egenkontroll**

#### Status

En pålitlig tillsyn bidrar till att verksamhetsutövare genom sin egenkontroll följer gällande lagar, regler och villkor. Tillsynen ska ge drivkrafter för verksamhetsutövare att ständigt förbättra sin miljöprestanda. Den som driver en verksamhet eller som gör något som påverkar miljön ska själv ha kontroll över sin verksamhet och dess miljöpåverkan och visa att de följer miljöbalken.

#### Åtgärder

- Ge vägledning om utvinningsavfallsförordningen.
- Möjliggör miljöstraffsavgifter kopplad till avfallshanteringsplanen.

### **Rätt kunskap på rätt plats**

#### Status

Verksamhetsutövare, domstolar och myndigheter ska ha tillräcklig kunskap om gruvverksamhet, gruvavfallshandling och miljökonsekvenser så att prövning, tillsyn och egenkontroll fungerar effektivt.

### Åtgärder

- Utse lämplig myndighet som obligatorisk remissmyndighet för frågor om ekonomisk säkerhet.
- Främja samverkan mellan länsstyrelser med gruvverksamhet för ökad kunskapsöverföring och resursutnyttjande av expertkunskap.
- Gör systematisk uppföljning av genomförda efterbehandlingar.

### **Ordning och reda på avfallet**

#### Status

Verksamhetsutövare och myndigheter ska dokumentera information om var olika typer av gruvavfall finns samt dess innehåll och egenskaper. Genom ordning och reda på avfallet finns goda förutsättning för resurseffektiv hantering och återvinning, nu och i framtiden.

### Åtgärder

- Utveckla statistiken över gruvavfall.
- Samla information om historiskt gruvavfall.
- Utred om det finns juridiska hinder som försvårar möjligheterna till sekundär utvinning.

### **En innovativ avfallshantering**

#### Status

Genom att främja innovationer ska Sverige fortsätta att vara en stark gruvnation. Innovationer inom avfallshantering ska stimulera till nya tekniker som leder till att mindre avfall uppstår, att mer av avfallet kan återvinnas och att miljöskador kan undvikas.

### Åtgärder

- Återinrätta det nationella mineralforumet

### **Underlag**

Remiss Naturvårdsverkets redovisning av två uppdrag om gruvavfall

Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag avseende klassificering av utvinningsavfall, ärendenummer: NV-03308-16, skrivelse, 2017-04-20

Förslag till strategi för hantering av gruvavfall, ärendenummer: NV-03195-16, skrivelse, 2017-09-14

### **SGI:s synpunkter**

Mot bakgrund av SGI:s kompetensområde har vi valt att fokusera på kommenterar med anknytning till

- Avfallshanteringsplanen.
- Prövningssystemet.
- Klassning av gruvavfall.

### **Avfallshanteringsplanen**

I flera av de föreslagna åtgärderna lyfts avfallshanteringsplanen fram som ett medel för att styra utvecklingen mot en miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall. I åtgärden *Ge vägledning om utvinningsavfallsförordningen* omnämns SGI som en av deltagarna i arbetet att ta fram en samlad vägledning om tillämpningen av utvinningsavfallsförordningen med särskilt fokus på avfallshanteringsplanerna. Åtgärden syftar bl.a. till att förtydliga för såväl verksamhetsutövaren som prövningsmyndigheten och tillsynsmyndigheten om vad som behöver ingå i en avfallshanteringsplan.

SGI anser att det är viktigt att hanteringen av gruvavfall förbättras och deltar därför gärna i framtagandet av en ny vägledning med fokus på användningen av avfallshanteringsplanen. Vi vill också framhålla betydelsen av ändamålsenlig statistisk över gruvavfall med information om mängder och sammansättning, se åtgärderna *Utveckla statistiken över gruvavfall* och *Samla information om historiskt gruvavfall*, för att kunna utveckla hanteringen av gruvavfall i önskad riktning.

### **Prövningssystemet**

Naturvårdsverket anser i sin analys att nuvarande prövningssystemet för hantering av gruvavfall inte är ändamålsenligt. Ett sådant problem enligt Naturvårdsverket är att

- avfallshanteringens kostnader inte beaktas vid prövningen av verksamhetens lönsamhet.

Avfallshanteringskostnaderna ingår inte i det underlag, den s.k. malmbevisningen, som Bergsstaten använder vid bedömning av en fyndighets brytvärdhet, dvs. under koncessionsskedet. Information om kostnaderna för avfallshantering kommer däremot att redovisas under den efterföljande miljöprövningen enligt miljöbalken. Bristen på information om avfallshanteringens kostnader under Bergsstatens prövning skulle kunna ge en felaktig bild av om en fyndighet är brytvärd.

För att kunna utveckla en ändamålsenlig hantering av gruvavfall anser SGI att det är mycket viktigt att även kostnaderna för avfallshanteringen beaktas redan under koncessionsskedet. Därför stöder vi åtgärd *Inkludera avfallshanteringskostnaderna vid prövning av en fyndighets brytvärdhet* om att utreda möjligheterna att genom föreskrifter ändra malmbevisningen så att avfallshanteringskostnader kan beaktas vid Bergsstatens bedömning om fyndighetens brytvärdhet.

Ett annat problem enligt Naturvårdsverket är att

- avfallshanteringsplanens roll vid prövning är otydlig.

Avfallshanteringsplanen är en central del i styrningen mot en miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall. Planen ska visa hur en verksamhet vidtar avfallsförebyggande, återvinning, bortskaffar eller på annat sätt fysiskt hanterar gruvavfall samt hanterar faror för och konsekvenser av olyckor så att en hållbar utveckling främjas. På grund av brister i implementeringen av utvinningsdirektivet i de svenska bestämmelserna är det idag otydligt hur avfallshanteringsplanen ska beaktas i tillståndsprocessen.

SGI anser att avfallshanteringsplanen skulle kunna vara ett viktigt medel för att kunna utveckla en miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall och anser därför att dess roll i prövningen bör stärkas. Vi stöder därför åtgärden *Tydliggör avfallshanteringsplanens roll i prövningen* som anger att regeringen bör tillsätta en utredning för att stärka och utveckla avfallshanteringsplanens roll i prövningsprocessen. För att stärka avfallshanteringsplanen som ett verktyg för att styra utvecklingen mot en miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall är vi dessutom villiga att delta i framtagandet av en ny vägledning med fokus på användningen av avfallshanteringsplanen, se ovan.

Ytterligare ett problem enligt Naturvårdsverket är att

- prövningssystemet inte är ändamålsenligt med avseende på exempelvis prövningens omfattning i respektive instans samt lokaliseringen av driftsanläggningar.

En MKB tas fram både i koncessionsskedet och i tillståndsprövningen. Kunskapsläget ifråga om fyndigheten, utvinningsavfallet och dess miljökonsekvenser, aktuella recipienter och verksamhetens faktiska drift är dock av naturliga skäl lägre i det inledande skedet då Bergsstatens prövning sker. Trots detta avgörs vissa frågor slutligen (3-4 kap. miljöbalken) medan andra frågor eventuellt avgörs preliminärt, t.ex. villkor till skydd för omgivande natur (7 kap. miljöbalken). Systemet innebär att det både finns risk för att dubbelprövning och risk för att prövningen blir ofullständig hos mark- och miljödomstolen.

Beroende på om anrikningsverket, utvinningsavfallsanläggningar och övriga anläggningar är lokaliserade i närheten av fyndigheten eller på annan plats sker prövning av lokaliserings lämplighet i olika instanser. Vid lokalisering av driftsanläggningarna i närheten av fyndigheten prövar Bergsstaten frågan utifrån 3-4 kap. miljöbalken samt i förekommande fall enligt 7 kap. Därefter prövar MMD lokaliserings lämplighet från miljösynpunkt enligt 2 kap. 6 § miljöbalken, vilken i praktiken blir begränsad till följd av att platsen redan är bestämd genom Bergsstatens prövning. Vid lokalisering av gruvverksamheten på annan plats än fyndigheten sker en fullständig prövning av lokaliserings enligt miljöbalken av mark- och miljödomstolen.

Naturvårdsverket anser att prövningssystemet innebär att samma verksamhet kan behandlas olika till följd av att olika instanser med olika sammansättning prövar verksamheten beroende på verksamhetens utformning. Det leder till olika möjligheter att ompröva instansernas beslut. Tillämpningen av lokaliseringsbestämmelsen i 2 kap. 6 § blir olika beroende på om lokaliseringen är i närheten av fyndigheten eller inte.

SGU delar dock inte Naturvårdsverkets bedömning och ställer sig inte bakom deras förslag att utreda det nuvarande prövningssystemet.

SGI har inte haft möjlighet att närmare analysera SGU:s invändningar mot Naturvårdsverkets förslag om att utreda det nuvarande prövningssystemet. Vi anser däremot att det är olyckligt att prövningen av verksamheten i olika instanser kan variera beroende på var gruvverksamheten är lokaliserad i förhållande till fyndigheten. SGI anser därför att det finns mycket goda skäl att se över prövningssystemet.

### **Klassning av gruvavfall**

SGI uppfattar det som att det finns brister i gällande regelverk som påverkar hantering av vissa typer av utvinningsavfall:

- 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 § andra stycket utvinningsavfallsförordningen). 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).

Det saknas kod som klassificerar gråbergsavfall med farliga egenskaper som farligt avfall. Om det inte finns någon kod eller några lämpliga avfallskoder som beskriver ett gruvavfall som farligt avfall utifrån farliga egenskaper, är det inte möjligt att klassificera avfallet som farligt avfall. Enligt artikel 7.2 i avfallsdirektivet (implementerat i svensk lagstiftning genom 12 §

avfallsförordningen) får en medlemsstat ta fram egna bestämmelser om medlemsstaten anser att ett visst avfall bör klassificeras som farligt avfall trots att det inte betecknas som farligt enligt avfallsförteckningen. Naturvårdsverket anser dock att detta bemyndigande bör tas bort och rekommenderar att regeringen analyserar och överväger behov av en ändring med tillkommande koder i avfallsförordningens bilaga 4. Om nya koder tillkommer i avfallsförordningen anser Naturvårdsverket att det behövs ytterligare vägledning för att bestämmelserna ska kunna tolkas och tillämpas korrekt. Naturvårdsverket föreslår vidare att utvinningsavfallsförordningen ändras så att det tydliggörs att identifiering och klassning av utvinningsavfall ska göras i enlighet med 13 a och 13 b §§ avfallsförordningen samt att 33 § utvinningsavfallsförordningen uppdateras med korrekta hänvisningar.

- Naturvårdsverket menar att en ökad klassificeringsmöjlighet sannolikt inte fångar upp eventuell långsiktig miljöpåverkan hos ett sulfidhaltigt utvinningsavfall. Då krävs en riskbedömning enligt utvinningsavfallsförordningens bestämmelser där en korrekt karakterisering av avfallets egenskaper är avgörande för riskbedömningen. Naturvårdsverket menar därför att en ökad klassificeringsmöjlighet måste förenas med åtgärder för att säkerställa att bedömningar av utvinningsavfallets långsiktiga miljörisker utvecklas och preciseras ytterligare. Därför bör Naturvårdsverket inleda ett arbete kring vägledning om karakterisering och hantering enligt utvinningsavfallsförordningen.

Mot bakgrund av vad som sagts om anser SGI följande:

- SGI anser att det uppenbarligen finns behov av att kunna särskilja gråbergmassorna med farliga egenskaper så att de inte hanteras på ett felaktigt sätt med tanke på att det finns paragrafer i utvinningsavfallsförordningen som reglerar just hanteringen av farligt avfall. Därför anser vi, i likhet med Naturvårdsverket, att behovet av ändringar i avfallsförordningens bilaga 4 bör analyseras. Vi anser vidare att hänvisningar till paragrafer i avfallsförordningen i 33 § utvinningsavfallsförordningen bör revideras snarast och att vägledning behövs om nya koder tillkommer i avfallsförordningens bilaga 4.
- SGI anser att det uppenbarligen finns ett behov av att förbättra vägledning om karakterisering och hantering enligt utvinningsavfallsförordning som ett led i att förbättra bedömningen av långsiktiga miljörisker.

### Beslut

Beslut i detta ärende har tagits av undertecknad generaldirektör Åsa-Britt Karlsson efter föredragning av avfalls- och deponitekniker Peter Flyhammar. I ärendets handläggning har även avdelningschef Mikael Stark deltagit.

STATENS GEOTEKNISKA INSTITUT

Åsa-Britt Karlsson

Peter Flyhammar