

Till: Miljö- och energidepartementet

Epost: m.registrator@regeringskansliet.se

Miljö- och energidepartementets dnr. M2018/01984/Ke

Remissvar angående Naturvårdsverkets redovisning avseende klassificering av gruvavfall och Naturvårdsverkets och SGUs förslag till strategi för hantering av gruvavfall

SveMin, branschorganisationen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige, representerar cirka 40 företag med 13 000 anställda inom produktion, prospektering och teknik. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

Sammanfattning

Branschen ser positivt på att regeringen uppdragit åt Naturvårdsverket och SGU att ta fram en strategi som tar ett helhetsgrepp på frågan om en långsiktigt hållbar hantering av gruvavfall. Den presenterade strategin innehåller delar som branschen helt kan ställa sig bakom, medan vi är kritiska till, eller ifrågasätter värdet av, andra delar.

En grundläggande brist är att strategin inte tar sin utgångspunkt i en tydlig problembeskrivning. Mål och strategier formuleras utan en analys av vilka problem man identifierat och vill lösa.

I avsnitt 1 framför vi några aspekter som vi anser utgör viktiga utgångspunkter för en gruvavfallsstrategi. Avsnitt 2 presenterar några övergripande synpunkter på strategin. I avsnitt 3 analyseras strategins målbild och i avsnitt 4 kommenteras de åtgärdsförslag som presenterats.

Avsnitt 5 tar upp redovisningen avseende klassificering av utvinningsavfall där vi delar Naturvårdsverkets uppfattning att en korrekt karaktärisering av utvinningsavfall är mycket viktig, medan en formell klassning som farligt avfall inte gör någon skillnad i praktisk tillämpning.

1. Inledning

Branschen arbetar mycket aktivt med hur man på bästa sätt ska bidra till en hållbar samhällsutveckling och ser positivt på att regeringen uppdragit åt Naturvårdsverket och SGU att ta fram en strategi som tar ett helhetsgrepp på frågan om en långsiktigt hållbar hantering av gruvavfall.

1.1 Några utgångspunkter

I gruvverksamhet uppkommer stora mängder utvinningsavfall som måste hanteras. Inom överskådlig tid är det ett ofrånkomligt faktum.

Möjligheter att på olika sätt utnyttja ("återvinna") utvinningsavfall finns, men ska inte överskattas. Det avfall som är/har varit värt att omanrika har i huvudsak redan utnyttjats. Exempel finns på potential att utvinna "nya metaller/ämnen" ur utvinningsavfall. Krossat berg som skulle kunna ersätta makadam finns i stora mängder, men både miljö- och kostnadsskäl gör att möjliga transportavstånd blir begränsande.

Avfallshantering representerar stora kostnader och skapar inga mervärden. Redan idag finns därför starka drivkrafter för att i första hand generera så lite avfall som möjligt, i andra hand söka möjligheter att utnyttja avfallet och därefter att omhänderta det avfall som ändå uppkommer på ett hållbart sätt.

För att en strategi för hantering av gruvavfall ska få bästa genomslag och för att de åtgärder som föreslås inom ramen för en sådan strategi ska bli ändamålsenliga, måste branschens och företagens kunskap, erfarenheter och gedigna arbete utnyttjas och tas tillvara. Vi tror att en framgångsfaktor i det fortsatta arbetet är att bygga vidare på den dialog som var en del av arbetet med strategin!

2. Övergripande synpunkter på Gruvavfallsstrategin

Huvudmålsättningen för strategin, dvs en långsiktigt hållbar hantering av utvinningsavfall, står vi som bransch helhjärtat bakom. Vi är dock tveksamma till i vilken utsträckning de förslagna åtgärderna leder mot det målet. I det följande redovisas våra viktigaste kritiska synpunkter på den redovisade strategin.

2.1 Strategin måste omfatta alla tre hållbarhetsperspektiven

I rapporten använder man genomgående begreppet "miljömässigt hållbar". Vi menar att en strategi för en långsiktigt hållbar hantering av gruvavfall måste innefatta även hållbarhetsbegreppets övriga två perspektiv, ekonomisk och social hållbarhet. Kärnan i hållbarhetsbegreppet är att de tre utgör en helhet, och alla är relevanta kopplat till en strategi för gruvavfall.

Det är viktigt att det inte tappas bort att en utgångspunkt för regeringsuppdraget var det övergripande målet 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.

2.2 Rapporten saknar både problem- och konsekvensanalyser

Vi anser att gruvavfallsstrategin borde utgå ifrån en tydlig problemanalys, dvs. vilka problem är det man vill lösa, vilket också påtalats vid flera tillfällen under arbetet med regeringsuppdraget. Någon sådan analys har vi inte sett i underlaget. I en analys bör man bl a konstatera "vad som finns" och "vad som fungerar" (idag). Man bör också göra en gap-analys, "vad saknas" och "vad fungerar inte". Utan en ordentlig problemanalys är det svårt att bedöma relevansen av utpekade strategiska områden och till dessa kopplade åtgärder. En sådan analys skulle man behöva göra tillsammans med eller i dialog med branschen.

För flera av de åtgärder som nu föreslås skulle det också behövas en konsekvensanalys.

2.3 Brist på globalt perspektiv

En analys av produktion, handel, användning och återvinning av metaller måste göras i ett globalt perspektiv. Hantering av gruvavfall sker visserligen lokalt, men även när det gäller exempelvis trender i efterbehandling, efterfrågan på metaller och återvinningspotential skulle projektet behöva värdera vad som händer utanför Sveriges gränser. Den svenska gruvindustrins konkurrenskraft, och risken att svensk gruvproduktion ersätts av produktion någon annanstans i världen, och vilka indirekta miljökonsekvenser det skulle innebära, är också viktigt att väga in i den konsekvensanalys som bör göras.

3 Målbilden haltar

I avsnitt 3.1 utvecklas och analyseras den målbild man definierat för strategin. Den målbilden kommenteras vidare i det följande.

3.1 "Förebygga uppkomst av avfall"

I många sammanhang framhålls mängden gruvavfall som ett problem i sig och en minimering av mängderna som ett självändamål. Vi tycker det är bra att strategin i målbilden (sid 9) valt att komplettera målet "Förebygga uppkomst av avfall" med en text som talar om att "optimera utvinning och bearbetning".

I vissa fall kan det t ex vara positivt ur resurshushållnings- och miljösynpunkt att bryta malm med lägre halter i befintliga gruvor, även om det leder till mer avfall både i absoluta tal och per ton producerad metall.

När man sen utvecklar analysen i avsnitt 3.1.1 så är man dock tillbaka till ett resonemang där mängden gruvavfall ses som ett problem i sig och där minskade mängder är det slutliga målet, även om man konstaterar att målet om minskade mängder ibland måste vägas mot andra aspekter. Texten i avsnittet om att val av utvinningsmetod borde ingå i tillståndsprovningen visar på fortsatt bristande förståelse för de grundläggande förutsättningarna för gruvverksamheter. Vidare i samma avsnitt anges att undantaget från deponiskatt kan ge minskade incitament för att förebygga uppkomsten av avfall, trots att undantaget är motiverat av främst det skälet att en skatt inte kan påverka avfallsmängderna.

Rapporten beskriver inte gruvbranschens arbete för att minimera avfallet och de naturliga incitament som finns för att göra det som är möjligt i det avseendet. Frågan om i vilken mån förbättringar kan uppnås genom reglering och tillsynsarbete i förhållande till detta har inte analyserats och förslagen är därmed inte sakligt underbyggda.

3.2 "Minimera miljöpåverkan från avfall"

Målet att, så långt det är möjligt och rimligt, minimera miljöpåverkan från utvinningsavfall är självklart för branschen. Vår uppfattning är dock att beskrivningen i rapporten (avsnitt 3.1.2) ger en felaktig bild av att dagens hantering orsakar allvarliga problem med avseende på utsläpp till vatten. Den faktiska situationen är att det de senaste decennierna har skett dramatiska förbättringar på det här området och att det idag i de flesta fall är svårt att över huvud taget påvisa någon miljöpåverkan nedströms pågående gruvverksamheter.

Vi konstaterar också att rapporten inte diskuterar annan miljöpåverkan än utsläpp till vatten. Det är ofrånkomligt att hanteringen av avfall tar mark i anspråk och därmed kan ha en påverkan på ekosystem och på annan markanvändning. Inom det området har också mycket hänt under senare år och branschen är nu aktivt involverad i projekt med inriktning på ekologisk kompensation och efterbehandlingstekniker för skapande av mervärden.

3.3 "Öka återvinningen"

Möjligheter att på olika sätt utnyttja ("återvinna") utvinningsavfall finns, men ska inte överskattas. Det avfall som är/har varit värt att omanrika har i huvudsak redan utnyttjats. Exempel finns på potential att utvinna "nya metaller/ämnen" ur utvinningsavfall. Krossat berg som skulle kunna ersätta makadam finns i stora mängder, men både miljö- och kostnadsskäl gör att möjliga transportavstånd blir begränsande.

Det är också viktigt att notera att även om avfallet "återvinnns", och man med det menar att mer metall eller andra ämnen utvinns, så genereras ett nytt avfall. I många fall med bara marginellt minskade avfallsmängder och ibland med negativa effekter, till exempel i fråga om utsläpp till vatten.

4. Strategins förslag på åtgärder

Åtgärdsförslagen i strategin har delats in i fem "strategiska områden".

- Effektivt och tydligt provningssystem
- En pålitlig tillsyn och egenkontroll
- Rätt kunskap på rätt plats
- Ordning och reda på avfallet
- Innovativ avfallshantering

I det följande ges korta kommentarer till samtliga åtgärdsförslag som de presenteras i avsnitt 4.

4.1 Effektivt och tydligt provningssystem

- 1) Inkludera avfallshanteringskostnader vid provning av en fyndighets brytvärdhet

Branschen har också i olika sammanhang fört fram att det vore rimligt att den bedömning som görs i samband med provningen hos Bergsstaten ska inkludera kostnader för avfallshantering och efterbehandling. Dock är det viktigt att framhålla att kostnadsbedömningen i detta tidiga skede bara kan vara schablonmässig.

Vi noterar också att rapporten fortsatt talar om "provning av verksamhetens lönsamhet" trots tidigare påpekanden om att detta inte är vad som bedöms. Bergmästaren ska bedöma om fyndigheten "sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt" vilket innebär att de totala kostnaderna, inklusive avfallshantering, är relevanta. Det är dock inte fråga om en lönsamhetskalkyl.

2) Tydliggör avfallshanteringsplanens roll i prövningen

Tydliggöranden minskar osäkerheten och ökar förutsägbarheten. Det är alltid en positiv åtgärd. Dock undrar vi om det snarare än avfallshanteringsplanens roll är proceduren kring godkännande av avfallshanteringsplanen som behöver tydliggöras. Godkänns av vem och i vilket sammanhang?

3) Tydliggör kopplingen avfallshanteringsplanen och den ekonomiska säkerheten

Bra att tydliggöra kopplingen, om man inte ser att den är tydlig i avfallsförordningen idag. Redan idag ska avfallshanteringsplanen vara ett levande dokument som ska uppdateras kontinuerligt eller vid betydande förändring. I samband med det ska den ekonomiska säkerheten ses över och vid behov justeras. Kan vara uppåt (och nedåt, t ex om viss del av efterbehandling redan utförts etc).

Frågan är tydligt kopplad till utredningen om ekonomisk säkerhet (SOU 2018:59) som också är ute på remiss.

4) Utred hur prövningssystemet kan förbättras (SGU avvikande mening)

Som vi uppfattar det så avses här prövning av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Det borde tydligt framgå att det är avsikten.

Vi delar SGU:s syn att det inte ingått i regeringsuppdraget att ta fram en gruvavfallsstrategi att lägga fram förslag om förbättringar av prövningssystemet, även om det visst har en koppling till hantering av gruvavfall. Ytor behövs för upplag, var och hur de ska placeras ingår i prövningen, etc.

Vi delar således SGU:s reservation mot föreslagen åtgärd som ett resultat av framtagna strategier. Däremot delar vi i sak uppfattningen som Naturvårdsverket framfört att frågan bör utredas. SveMin anser att det är av avgörande betydelse att en sådan utredning har ett brett perspektiv och utförs av en organisation med möjlighet och kompetens att behandla alla relevanta frågor.

4.2 Pålitlig tillsyn och egenkontroll

5) Ge vägledning om utvinningsavfallsförordningen

Något som efterfrågats av verksamhetsutövarna. Viktigt att en sådan vägledning utformas i dialog med både ansvariga tillsynsmyndigheter och branschen - vari ligger otydligheterna, vad behöver man mer vägledning om, etc.

Utvinningsavfallsförordningen har också oklarheter och brister som inte kan åtgärdas genom vägledning, utan där författningsändringar bör övervägas.

6) Möjliggör miljöstraffavgift kopplad till avfallshanteringsplanen

Vi ifrågasätter behovet av och syftet med denna åtgärd.

När och hur menar man att miljöstraffavgift skulle kunna utkrävas? Är det något man hittills sett behov av? Omfattar analysen på vilket sett en sådan skulle leda till att förbättra systemet, eller räcker det med bättre vägledning? Har tillsynsmyndigheterna efterfrågat avfallshanteringsplaner och inte fått sådan, och påtryckningsmedel behövs? Eller, är tanken att kunna nyttja miljöstraffavgift i situationer när verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet har olika uppfattning om detaljeringsgrad och dokumentation?

4.3 Rätt kunskap på rätt plats

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

OK åtgärd. Jfr SOU 2018:59.

8) Främja samverkan mellan länsstyrelser med gruvverksamhet för ökad kunskapsöverföring och resursnyttjande av expertkunskap

Ett bra förslag! För att tillföra den nödvändiga kunskapen behöver gruvbranschens företrädare vara delaktiga i arbetet.

9) Gör systematisk uppföljning av genomförda efterbehandlingsåtgärder

Ett bra förslag och något som även branschen efterfrågat. Effekterna av efterbehandling kan ta lång tid att se fullt ut. Sverige var tidigt ute (i själva verket världsledande) med kvalificerade efterbehandling som

genomfördes redan i slutet av 1980-talet, men uppföljningen av dessa har varit sparsam. Att systematisera uppföljning och samla mer kunskap är värdefullt.

4.4 Ordning och reda på avfallet

10) Utveckla statistiken över gruvavfall

OK åtgärd, bra.

11) Samla information om historiskt gruvavfall

Mycket information finns redan sammanställd. Innan en insats genomförs behöver det tydliggöras vilken ytterligare information som behövs och varför. Vem ska ansvara och vem ska betala?

12) Utred om det finns juridiska hinder som försvårar möjligheterna till sekundär utvinning.

OK åtgärd.

4.5 En innovativ avfallshantering

13) Återinrätta det nationella mineralforumet

Vi har inga invändningar mot detta men om innovationer lyfts som ett strategiskt område så är det ett mycket magert förslag. Här borde man åtminstone gjort en översiktlig analys av andra initiativ och program med relevant inriktning. T ex inom EU:s Horizon 2020 och i det Vinnovafinansierade SIP STRIM. Mot den bakgrunden kunde man sedan fundera på behovet av ytterligare riktade satsningar.

5. Förslaget till Klassificering av utvinningsavfall

Remissen innehåller i tillägg till Naturvårdsverkets och SGU:s strategi för hantering av gruvavfall även Naturvårdsverkets rapport med redovisning av ett regeringsuppdrag avseende klassificering av utvinningsavfall.

Bakgrunden är Riksrevisionens rapport "Gruvavfall - Ekonomiska risker för staten" där det framhålls att stora mängder gruvavfall inte har fått någon formell klassning som farligt avfall trots att det potentiellt uppfyller kriterierna för farligt avfall.

SveMin delar naturvårdsverkets analys att det väsentliga i sammanhanget är att utvinningsavfallet blir korrekt karaktäriserat och att det hanteras baserat på sina egenskaper. En klassning som farligt avfall eller inte är ett trubbigt instrument som inte ger någon bra vägledning om ett lämpligt omhändertagande. Detta är en av anledningarna till att utvinningsavfallet idag inte omfattas av Avfallsförordningen (2011:927) eller Deponiförordningen (2001:512) utan istället har en speciallagstiftning, Utvinningsavfallsförordningen (2013:319), som bl a ställer krav på karaktärisering, riskanalys och framtagande av en särskild avfallshanteringsplan.

I sammanhanget kan nämnas att den svenska branschen, tillsammans med Naturvårdsverket, har varit engagerat i framtagandet av en serie Europastandards för karaktärisering av gruvavfall.

Stockholm den 9 november 2018

SveMin, genom

Per Ahl, vd

Lars-Åke Lindahl

Ansvarig, yttre miljö