



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-12-17

Ärendenummer
NV-08201-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria Säkerhet vid hantering av utvinningsavfall (M2021/ 02019)

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att förslagen i promemorian till viss del innebär ett förbättrat genomförande av utvinningsavfallsdirektivet, men även till viss del ett försämrat genomförande. Naturvårdsverket anser att det finns förslag som behöver justeras för att syftena ska uppnås.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om en ny bestämmelse i miljöbalken om säkerhet vid utvinningsverksamhet, men anser att lagtexten i 15 kap. 36 a § bör förtydligas. Naturvårdsverket anser att det ur lagtexten tydligt bör framgå att tillståndet för sin giltighet ska göras beroende av att den av verksamhetsutövaren ställda säkerheten har bedömts vara godtagbar vid en prövning enligt 15 kap. 36 b § miljöbalken.

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen om att avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning, men anser att de bör kompletteras med ett krav på godkännande av avfallshanteringsplanens innehåll inom ramen för tillståndsprövningen.

Naturvårdsverket anser att förslaget till bestämmelser om beräkningen av säkerhetens storlek inte motsvarar kraven i artikel 14 utvinningsavfallsdirektivet och genomförandebeslutet. Naturvårdsverket kan inte tillstyrka bestämmelsen med mindre än att det görs ett tillägg. Bestämmelsen om beräkningen av säkerhetens storlek behöver kompletteras med att det vid beräkningen även ska tas hänsyn till att oberoende kvalificerade tredje parter kommer att bedöma situationen och utföra de åtgärder som behövs för att återställa området till ett tillfredsställande skick.

Naturvårdsverket kan inte tillstyrka förslaget om prövning av säkerhetens form med mindre än att det görs en ändring. Naturvårdsverket anser att bestämmelsen om prövning av säkerhetens form behöver omfatta all gruvverksamhet, inte bara gruvdrift och gruvanläggning, utan även anläggning för bearbetning av utvunnet material.

Naturvårdsverket tillstyrker med synpunkter ett antal övriga förslag.

Naturvårdsverket tillstyrker de förslag som inte närmare berörs i detta yttrande.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Förslagen syftar till att minimera risken för att staten ska behöva bekosta nödvändiga åtgärder för att stänga, återställa och följa upp nedlagda utvinningsverksamheter och bygger på principen om att förorenaren ska betala. Naturvårdsverket anser att förslagen till viss del innebär ett förbättrat genomförande av utvinningsavfallsdirektivet¹, men även i något fall ett försämrat genomförande. Förslagen behöver justeras för att syftena ska uppnås.

Nedan framgår Naturvårdsverkets inställning till delar av förslagen i promemorian. Naturvårdsverket tillstyrker de förslag som inte närmare berörs nedan.

Kapitel 5 Nya bestämmelser om säkerheter för utvinningsindustrin

5.1 En ny bestämmelse i miljöbalken om säkerhet vid utvinningsverksamhet

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om en ny bestämmelse i miljöbalken om säkerhet vid utvinningsverksamhet, men anser att lagtexten i 15 kap. 36 a § bör förtydligas.

Enligt författningskommentaren till 15 kap. 36 a § miljöbalken måste den ställda säkerheten ha prövats enligt 15 kap. 36 b § innan tillståndet får tas i anspråk. Av lagtexten framgår dock endast att säkerhet ska ställas för att tillståndet ska bli giltigt. Något krav på att säkerheten dessutom ska ha prövats går inte att utläsa. Enligt Naturvårdsverket bör lagtexten förtydligas så att det framgår att tillståndet *för sin giltighet* ska göras beroende av att den av verksamhetsutövaren ställda säkerheten har bedömts vara godtagbar vid en prövning enligt 15 kap. 36 b § miljöbalken.

Naturvårdsverket anser vidare att det behöver säkerställas att tillståndet *utformas* så att det tydligt framgår att en godtagen säkerhet är en förutsättning för att tillståndet ska få tas i anspråk. Prövningsmyndigheten bör därför ha en skyldighet att föreskriva villkor om att tillståndet får tas i anspråk först när den säkerhet som ska ställas enligt 15 kap 36 a § miljöbalken har bedömts godtagbar vid en prövning enligt 15 kap. 36 b § miljöbalken. En sådan skyldighet bör uttryckligen framgå av förslaget till 22 kap. 25 h § miljöbalken (se vidare avsnitt 6.6 nedan).

Enligt gällande rätt krävs säkerhet för verksamheter som omfattar deponering av avfall (15 kap. 35 § miljöbalken). En mycket stor andel av det utvinningsavfall som uppkommer i Sverige läggs på gråbergssupplag och i sandmagasin. Sådan avfallshantering omfattas av de generella bestämmelserna om deponering av avfall i miljöbalken, eftersom den omfattas av miljöbalkens definitioner av deponi respektive deponera avfall (15 kap. 5 a § och 15 kap. 6 § miljöbalken)².

Naturvårdsverket delar alltså inte bedömningen i promemorian att ett sandmagasin vid en gruvverksamhet inte skulle vara en deponeringsverksamhet (avsnitt 6.1, s. 44). Ett sandmagasin är ett avfallsmagasin enligt 8 §

¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG

² Jfr prop. 2006/07:95 s. 134 och Regeringens svar på kommissionens motiverade yttrande angående genomförandet av direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG (KOM:s ref SG Greffe (2013) D/19196, ärendenummer 2011/2117), 2014-01-21, s. 19

utvinningsavfallsförordningen (2013:319) där sådant finkornigt utvinningsavfall som uppkommit vid bearbetning eller vid rening eller återvinning av processvatten bortskaffas tillsammans med vatten.

Redan i dag omfattas en verksamhet som innebär deponering av utvinningsavfall av krav på säkerhet. Förslaget innebär att säkerhet ska krävas även för andra delar inom den verksamhet som ska ha en avfallshanteringsplan enligt utvinningsavfallsförordningen. Naturvårdsverket anser att det är en välkommen förändring.

Kapitel 6 Säkerhetens storlek och koppling till avfallshanteringsplanen

6.2 Avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen, men anser att de bör kompletteras med ett krav på godkännande av avfallshanteringsplanens innehåll inom ramen för tillståndsprövningen.

Förslagen i promemorian innebär bland annat att ansökan om tillstånd ska innehålla en avfallshanteringsplan när en sådan krävs enligt utvinningsavfallsförordningen. Om ansökan är ofullständig eller bristfällig i fråga om avfallshanteringsplanen kan tillståndsmyndigheten därmed tillämpa 22 kap. 2 § miljöbalken för att åstadkomma behövliga kompletteringar. Ytterst kan avsaknaden av avfallshanteringsplan eller brister i en sådan leda till att ansökan avvisas. Naturvårdsverket bedömer att förslaget tydliggör avfallshanteringsplanens roll i tillståndsprövningen.

För att säkerställa att avfallshanteringsplanen uppfyller kraven på vad en sådan ska innehålla enligt utvinningsavfallsförordningen anser dock Naturvårdsverket att det också bör införas en bestämmelse om att avfallshanteringsplanen ska godkännas inom ramen för tillståndsprövningen. En motsvarande bestämmelse om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen finns i 6 kap. 42 § miljöbalken. Det framgår även av artikel 5.6 utvinningsavfallsdirektivet att medlemsstaterna ska besluta om förfaranden enligt vilka den behöriga myndigheten ska godkänna avfallshanteringsplanen.

6.3 Beräkning av säkerhetens storlek

Naturvårdsverket kan inte tillstyrka bestämmelsen med mindre än att det görs ett tillägg.

Naturvårdsverket anser att genomförandet av artikel 14.2 b i utvinningsavfallsdirektivet behöver förtydligas och föreslår följande tillägg i 3 § i förslaget till förordning om säkerheter vid utvinningsverksamhet.

3 § Den som är skyldig att ställa säkerhet enligt 15 kap. 36 a § miljöbalken ska beräkna vilket belopp säkerheten ska uppgå till. Beräkningen ska grunda sig på avfallshanteringsplanen och vad ansökan om tillstånd i övrigt innehåller.

I beräkningen ska samtliga kostnader som krävs för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt miljöbalken samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken ingå. Vid beräkningen ska hänsyn även tas till

1. de ökade kostnader som en oplanerad eller tidigare lagd stängning av verksamheten kan ge upphov till, ~~och~~

2. förväntad prisutveckling på relevanta varor, tjänster och material,
och

3. att oberoende kvalificerade tredje parter kommer att bedöma situationen och utföra de åtgärder som behövs för att återställa området till ett tillfredsställande skick.

Beräkningen ska innehålla en analys som identifierar och bedömer osäkerheter samt värderar på vilket sätt osäkerheterna påverkat beräkningen.

Naturvårdsverket anser att förslaget till bestämmelser om beräkningen av säkerhetens storlek utan detta tillägg inte motsvarar kraven i artikel 14 utvinningsavfallsdirektivet och genomförandebeslutet³. Enligt artikel 14.2 b i direktivet ska säkerheten beräknas på grundval av antagandet att oberoende kvalificerade tredje parter kommer att *bedöma* situationen och *utföra* de rehabiliteringsarbeten som behövs.

Motsvarande beräkningsgrund saknas i den föreslagna bestämmelsen om beräkningen av säkerhetens storlek. Bestämmelserna i förordningen behöver säkerställa att den ekonomiska säkerhetens storlek även täcker kostnaderna för att oberoende kvalificerade tredje parter kommer att bedöma situationen och utföra de åtgärder som behövs för att återställa området till ett tillfredsställande skick⁴. I och med att 64 § utvinningsavfallsförordningen föreslås att tas bort försvinner även det nu gällande kravet i 64 § 4 på en säkerhet enligt en oberoende kvalificerad bedömning.

Vidare bedömer Naturvårdsverket att hänvisningen till 15 kap. 36 b § miljöbalken i förslaget till 22 kap. 1 f § miljöbalken är överflödigt, eftersom kravet på att ställa säkerhet följer av 15 kap. 36 a § miljöbalken.

6.4 Föreskrifter om hur en säkerhet ska beräknas

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget, med följande synpunkt.

Bemyndigandet till Statens geotekniska institut (SGI) avser föreskrifter om hur en säkerhet ska beräknas. Naturvårdsverkets förslag om att den ekonomiska säkerhetens storlek ska beräknas även med hänsyn till att oberoende kvalificerade tredje parter kommer att bedöma situationen och utföra de åtgärder som behövs för att återställa området till ett tillfredsställande skick innebär att det kan uppstå ett behov av att precisera hur en sådan beräkning ska göras. Det kan därför behöva förtydligas att bemyndigandet till SGI även omfattar sådana föreskrifter.

6.5 Yttrande från Riksgäldskontoret i tillståndsprövningen

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget till ny bestämmelse i 22 kap. 13 a § miljöbalken, med följande medskick.

³ Kommissionens beslut (2009/335/EG) den 20 april 2009 om tekniska riktlinjer för upprättande av den finansiella säkerheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin

⁴ Uttrycket rehabilitering används inte i det svenska genomförandet av direktivet. Naturvårdsverket föreslår därför i stället uttrycket ”återställa området till ett tillfredsställande skick” som används i 25 § 4 och 71 § utvinningsavfallsförordningen.

Förslaget syftar till att genomföra artikel 1.2 i genomförandebeslutet. Där anges att en bedömning av de kostnader som krävs för att säkerställa rehabilitering av mark, stängning och åtgärder efter stängning inbegripet eventuell övervakning och behandling av förorenade ämnen ska utföras av en oberoende och kvalificerad tredje part och även beakta en oplanerad eller tidigarelagd stängning.

Säkerhetens storlek avgörs till stor del av vilka åtgärder för stängning, återställning och uppföljning som behöver vidtas för att uppfylla lagstiftningens krav. När det är klarlagt vilka åtgärder som krävs i detta avseende, kan kostnaderna för åtgärderna beräknas. Naturvårdsverket uppfattar förslaget som att Riksgäldskontorets bedömning ska omfatta såväl *behovet* av åtgärder och valda metoder för stängning och återställning som *beräkningen* av kostnaderna för åtgärderna. Naturvårdsverket menar då att verkets förslag i avsnitt 6.3 innebär att Riksgäldskontoret även ska granska hur kostnadsberäkningen påverkats av att oberoende kvalificerade tredje parter kommer att bedöma situationen och utföra de åtgärder som behövs för att återställa området till ett tillfredsställande skick.

6.6 Villkor i tillståndet

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen med följande synpunkter.

Naturvårdsverket anser att det behöver tydliggöras vilken ändring som ska åstadkommas med förslaget till 22 kap. 25 h § första stycket 1 miljöbalken, dvs. villkor om bestämt belopp. Enligt 22 kap. 25 § första stycket 11 miljöbalken ska ett tillstånd innehålla de villkor som behövs med avseende på ställande av säkerhet. Av rättsfallet NJA 2011 s. 296 följer att frågorna om huruvida tillståndshavaren ska ställa säkerhet, om säkerhetens storlek och om säkerheten kan ställas efter hand (successivt) enligt plan tas upp i samband med tillståndsprövningen och regleras i själva villkoret om ställande av säkerhet (jämför avsnitt 4.2.3 i promemorian). Att verksamhetsutövaren ska ställa säkerhet samt vad säkerheten ska säkerställa framgår av förslaget till 15 kap. 36 a § miljöbalken. Av gällande rätt följer därtill ett krav på att säkerhetens storlek, dvs. ett bestämt belopp, ska regleras genom villkor i tillståndet. Naturvårdsverket anser därför att motiveringen till den föreslagna bestämmelsen behöver utvecklas.

Som anförts ovan (avsnitt 5.1) anser Naturvårdsverket att tillståndsmyndigheten ska föreskriva villkor om att tillståndet inte får tas i anspråk förrän säkerheten har ställts och prövats enligt 15 kap. 36 b § miljöbalken. Vissa skrivningar i promemorian tyder på att skyldigheten att föreskriva sådana villkor ska anses följa av förslaget till 22 kap. 25 h § första stycket 2 miljöbalken (se t.ex. s. 68). Enligt Naturvårdsverket är det dock inte givet att ett villkor om att säkerheten fortlöpande ska vara giltig och i kraft ska tolkas som att det också innebär att säkerheten ska ha ställts och prövats innan tillståndet får tas i anspråk. Naturvårdsverket anser att lagtexten behöver tydliggöras så att det framgår att villkor ska föreskrivas om att säkerheten ska ha ställts och prövats innan tillståndet får tas i anspråk.

Kapitel 7 Säkerhetens form

7.1 Prövning av säkerhetens form

Naturvårdsverket kan inte tillstyrka förslaget med mindre än att det görs en ändring.

Naturvårdsverket föreslår en ändring av den nya bestämmelsen i 15 kap. 36 b § första stycket miljöbalken så att den omfattar all gruvverksamhet.

36 b § När en säkerhet ställs i ett ärende som avser tillstånd till ~~gruvverksamhet-gruvdrift eller gruvanläggning~~, ska säkerheten prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. I övriga fall prövas säkerheten av tillståndsmyndigheten.

Enligt förslaget till bestämmelse i 15 kap. 36 b § miljöbalken ska Riksgäldskontoret pröva säkerhetens form när det gäller tillstånd till gruvdrift och gruvanläggning. Förslaget motiveras bland annat med att gruvavfall utgör en mycket stor andel av allt avfall som genereras i Sverige och att gruvavfallet i många fall är det mest problematiska ur miljösynpunkt.

Naturvårdsverket uppfattar dock att förslaget inte omfattar allt gruvavfall då endast gruvdrift och gruvanläggning och inte anläggning för bearbetning av utvunnet material omfattas.

Gruvdrift och gruvanläggning omfattar sådan verksamhet som kräver tillstånd enligt 4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251). Det innebär t.ex. att fristående anrikningsverk, som kräver tillstånd enligt 4 kap. 14 § miljöprövningsförordningen, inte omfattas av den föreslagna ordningen för prövningen av säkerhetens form även om avfallshanteringen sker i anslutning till anrikningsverket. I promemorian nämns att det finns två anrikningsverk utan gruva enligt SGU:s bergverksstatistik (s. 71). Dessa verksamheter omfattas alltså inte av begreppen gruvdrift och gruvanläggning i den mening som de används i miljöprövningsförordningen. Mängderna gråberg, som uppstår vid brytningen, och anrikningssand, som uppstår då malmen anrikas eller bearbetas på annat sätt, är avsevärda och fördelades relativt lika enligt uppgifterna för år 2020 då de var ca 60 miljoner ton vardera⁵.

Enligt Naturvårdsverket är det inte motiverat att göra en sådan åtskillnad. Naturvårdsverket anser att bestämmelsen även behöver omfatta anläggning för bearbetning av utvunnet material, till exempel anrikningsverk, även där det inte finns någon gruva. Det väsentliga bör vara att säkerheten för den gruvverksamhet där avfallet hanteras ska omfattas av den föreslagna ordningen för prövningen av säkerhetens form.

Naturvårdsverket anser därför att begreppet gruvverksamhet bör användas i 15 kap. 36 b § miljöbalken, i stället för gruvdrift och gruvanläggning. På så sätt kan även sådana fristående anläggningar som anrikar (bearbetar) utvunnet material omfattas av bestämmelsen. Det bör i författningskommentaren tydliggöras att med gruvverksamhet avses verksamheter som är tillståndspliktiga enligt 4 kap. 11 § eller 14 § miljöprövningsförordningen.

Ändringsförslaget innebär även att motsvarande följdändringar behövs i de föreslagna bestämmelserna i 7 § förordningen om säkerheter vid

⁵ SGU (2021) Bergverksstatistik 2020. Periodiska publikationer 2021:2, SGU, Uppsala.

utvinningsverksamhet, 7 kap. 10 a § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och 2 kap. 26 b § miljötillsynsförordningen (2011:13). Det bör därtill övervägas om 8–11 §§ i förslaget till förordning om säkerheter vid utvinningsverksamhet uttryckligen ska begränsas till gruvverksamhet, för att undvika otydligheter i fråga om Riksgäldskontorets befogenheter.

Därutöver anser Naturvårdsverket att förslaget till överklagandebestämmelse i 15 § förordningen om säkerheter vid utvinningsverksamhet bör hänvisa till 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken i stället för 21 kap. 1 § andra stycket.⁶

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Gunilla Sallhed, handläggarna Anders Wallin, Ann-Marie Fällman och Olena Kashyna.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:
m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

⁶ Jfr t.ex. 50 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt 9 kap. 6 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken