



Kungl. Vetenskapsakademien har till uppgift att främja vetenskaperna och stärka deras inflytande i samhället.
The Royal Swedish Academy of Sciences has as its aim to promote the sciences and strengthen their influence in society.

Stockholm 15 december 2021

Dnr: KVA/2021/365/76

Göran K. Hansson/hs
Ständig sekreterare
Telefon: 08 - 673 95 55
E-post: helene.sundstrom@kva.se

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

Yttrande om promemorian *Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall* (Dnr M2021/02019)

Kungl. Vetenskapsakademien (KVA) yttrar sig över Miljödepartementets promemoria av oktober 2021 *Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall*. KVA önskar framföra kommentarer till de analyser och förslag som ges i några av avsnitten i promemorian samt ge allmänna kommentarer till slutsatser och rekommendationer.

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Som huvudinnehåll och därmed syfte med promemorian anges att den ska ge

- förslag till nya bestämmelser för hur säkerheten för utvinningsindustrin ska ställas, samt
- förslag till nya bestämmelser om säkerhetens storlek och form samt prövningen av säkerheter.

Till utvinningsindustrin hör, enligt promemorian, gruvverksamhet, täktverksamhet och kalkbränning.

Förslagen syftar till att minimera risken för att staten ska behöva bekosta åtgärder för att stänga, återställa och följa upp nedlagd verksamhet. Bland förslagen betonas även att

- krav på avfallshanteringsplaner för utvinningsavfall ska ställas, samt att
- nya uppgifter ska ges till Riksgäldskontoret i frågor om säkerhetens storlek och form.

2 Författningsförslag

Här ges under fem underrubriker förslag till ändringar i lagtexter liksom förslag till förordningar. Vetenskapsakademien avstår från att kommentera formuleringarna av lagtexten i avsnitt 2, likaså i avsnitt 11.

3 Ärendet och dess beredning

Promemorian tycks i väsentliga delar sammanfatta, vidareutveckla och omarbeta ett flertal tidigare rapporter och remisser där några av promemorians förslag har framförts. Det hade varit önskvärt att det klart redovisades vad som är nytt i promemorian och hur det skiljer sig från de tidigare förslagen.

Kraven på plan för avfallshantering (dvs. omhändertagande och hantering av avfall som uppkommer under utvinningen) betonas men det föreslås inte något nytt planeringsinstrument i form av plan för efterbehandling (dvs. återställande av områden där gruv- och täktverksamhet bedrivits). Vetenskapsakademien ser att det finns ett behov av att definiera de krav som ska uppfyllas i en efterbehandlingsplan i samband med pågående och avslutad utvinningsverksamhet, alltså inte bara för avfallshanteringen under pågående verksamhet.



4 Utgångspunkter för den svenska utvinningsindustrin

Utvinningsindustrin utvinnet per definition ämnen och material genom att bryta eller på annat sätt extrahera dem från jordskorpan eller från lösa avlagringar, samt bearbetar eller på annat sätt hanterar redan utvunnet material. Till denna industri hör gruvverksamhet, täktverksamhet och kalkbränning, och dessa definitioner följs strikt i promemorian. En verksamhet som då inte inkluderas är vad som kan betecknas som återvinningsindustrin – utvinning/återvinning från sekundära och otraditionella källor såsom deponerat gruvavfall, processavfall, t.ex. slagg, okonventionella råvarukällor såsom rötslam, industrirestprodukter, konstruktioner och produkter av olika slag i samhällssystemen (urban mining). Vetenskapsakademien anser att det även för dessa verksamheter bör finnas krav på avfallshanteringsplan, liksom i förekommande fall även efterbehandlingsplan. Därmed skulle regelsystemet omfatta fler branscher än enbart gruvverksamhet, täktverksamhet och kalkbränning inom ramen för begreppet utvinningsindustrin.

5 Nya bestämmelser om säkerheter för utvinningsindustrin

Förslagen under 5.1 och 5.2 är välmotiverade.

5.3 Nya uppgifter för Riksgäldskontoret

Förslaget att Riksgäldskontoret ska bli tillsynsmyndighet med uppgiften att granska och pröva avfallshanteringsplaner från utvinningsindustrin skulle innebära att myndigheten får en ny roll och förväntas verka med formellt tillsynsansvar inom ett område där egen fackkunskap helt saknas. Verksamhetsutövarens förslag rörande säkerhetens form och storlek kan i många fall, av ekonomiska skäl, förväntas ligga på en miniminivå. Vetenskapsakademien anser att staten borde ge uppdraget till en oberoende sakkunnig myndighet (t.ex. Naturvårdsverket, SGU och SGI, inte enbart länsstyrelserna) att bedöma och anvisa eventuella justeringar av de tekniska delarna av planen. Efter denna granskning, bekostad av verksamhetsutövaren, kan planen inges och bedömas av Riksgäldskontoret för granskning av de ekonomiska förutsättningarna.

6 Säkerhetens storlek och koppling till avfallshanteringsplanen

6.1 Vad ska säkerheten täcka

Säkerheten ska täcka alla åtgärder som krävs för stängning av verksamheten, återställning av området där verksamheten bedrivits samt uppföljning av den stängda verksamheten. Kravet formuleras som *tillfredsställande skick* respektive *kontrollera att anläggningen uppfyller vissa grundläggande funktioner efter stängning* vilket inbjuder till alternativa tolkningar och bedömningar. Vetenskapsakademien anser att kravet är alltför oklart och tvetydigt, och att ett tydligare och skarpare formulerat krav borde ställas.

6.2 Avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning

Förslaget, att en avfallshanteringsplan ska upprättas och ingå i ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på avfallshanteringsplan, är välmotiverat och borde vara självklart. Det innebär att verksamhetsutövaren måste inge en avfallshanteringsplan, som ska granskas och godkännas, innan tillstånd för start av verksamheten kan ges. Men planen måste givetvis bedömas och omfatta mer än en konventionell miljökonsekvensbeskrivning. Det finns otaliga exempel på utvinningsverksamhet som startat och i förekommande fall avslutats, där de långsiktiga konsekvenserna inte har bedömts, t.ex. effekter på vattenmiljön, framtida grundvattenpåverkan etc. En annan aspekt som bör beaktas är vad som ska krävas vid byte av verksamhetsutövare i något skede av processen. Om en ny verksamhetsutövare, som saknar egen avfallshanteringsplan, ska tillträda och möjligen bedriva ny verksamhet och starta nya processer bör en ny anpassad avfallshanteringsplan avkrävas innan tillstånd beviljas för den nya utövaren.



6.3 Beräkning av säkerhetens storlek

6.4 Föreskrifter om hur en säkerhet ska beräknas

Förslaget rörande beräkning av säkerhetens storlek och omfattning är klargörande och välmotiverat och anvisar även hur bedömningen ska göras. Här involveras myndigheter med relevant fackkunskap, vilka också ska anlitas i godkännandeprocessen (SGU, SGI).

6.5 Yttrande från Riksgäldskontoret i tillståndsprövningen

Yttrandet gäller inte bara beräkningen av säkerhetens storlek utan måste även beakta säkerhetens form och kopplingen till den faktiska föreslagna verksamheten. Här måste myndigheter med fackkunskaper inom teknik, lagstiftning och ekonomi samverka eller anlitas. Se kommentaren under 5.3 rörande Riksgäldskontorets föreslagna ansvar.

6.6 Villkor i tillståndet

Klargörandet av vilka villkor som ska preciseras i tillstånden är välmotiverat.

6.7 Avfallshanteringsplanen

Se kommentar under 6.2. Det är rimligt att planen ska inges och godkännas innan verksamheten kan tillstyrkas och starta.

7 Säkerhetens form

Riksgäldskontoret förslås få omfattande uppgifter och mandat att bedöma och pröva frågor kring säkerhetens form för verksamhet som omfattar gruvdrift eller gruvanläggningar och även uppdrag att meddela bestämmelser som krävs för att föreslagna säkerhet ska godtas. Dessa frågor kräver fackkunskaper som myndigheten inte självklart har och därmed kan trovärdigheten ifrågasättas; se kommentar under 5.2.

8 Ändring och omprövning

Förslaget att tidigare godkända villkor om säkerhet ska kunna omprövas är välmotiverat. Se slutkommentaren under 6.2.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vetenskapsakademien anser att alla verksamhetsutövare som har gruvverksamhet, eller har ansökt om sådan verksamhet, rimligen bör omfattas av det nya förslaget, inte bara nya utövare och nya tillstånd.

10 Konsekvensbeskrivning

10.1 Problemet och vad man vill uppnå

Vetenskapsakademien anser att det är en korrekt bedömning att det i dagens system kan vara svårt för de ansvariga instanserna, länsstyrelserna och mark- och miljödomstolen, att bedöma vad som är en betryggande och rimlig säkerhet för staten och samhället och för den enskilda utvinningsverksamheten.

10.2 Förslagen i korthet

10.4 Alternativa lösningar

Förslagen sammanfattas i korthet, vilket föranleder sammanfattningar även av kommentarerna (se även kommentarerna under tidigare avsnitt).

Riksgäldskontoret ska ha tillsynsansvar i frågor om både säkerhetens storlek och form, men flera myndigheter är inblandade. Stora delar av det som omfattades av länsstyrelsernas ansvar lyfts bort. SGI utformar föreskrifter för säkerhetens storlek, men det är inte helt klart vad det innebär och omfattar.

Underlag och beräkning av säkerhetens storlek görs av tillståndssökande företag (vid nyetablering och förändrade förutsättningar för redan etablerade), baserat på en avfallshanteringsplan som ska presenteras vid tillståndsansökan. Berörda är, med referens till utredningen Statens Gruvliga Risker, alla befintliga relevanta verksamheter. Ett alternativ för att säkerställa avsatt storlek på säkerhet, vilken utredningen Statens Gruvliga Risker föreslår ska utredas, skulle kunna vara en branschfinansierad fond för efterbehandling, kontroll och tillsyn av nedlagda gruvor om säkerheten bedöms vara otillräcklig.

Om inte Riksgälden har det ovanstående ansvaret vilken myndighet ska då anlitas? Ska länsstyrelserna, vilkas kompetens i dessa frågor inte alltid är självklar, fortsätta bära ansvaret, samt ge vägledning för dessa bedömningar? En annan lösning man nämner är en begränsning av vilka säkerheter som kan accepteras (förslag i Statens Gruvliga Risker), genom vilket långdragna juridiska processer skulle kunna undvikas under tiden gruvdriften tillåts fortgå utan säkerhet.

En avgörande fråga gäller gruvor som redan finns och som har ingivit planer och ansökningar som behandlats och tillstyrkts men där det verksamhetsutövande företaget utökar sin verksamhet och därmed genererar avfall som inte helt klart faller under den nya lagstiftningen.

10.5 Vilka som berörs av regleringen

Promemorians förslag anges omfatta bl.a. 17 gruvverksamheter samt ca 1300 täkter. Oklart är om även torvtäkter omfattas. De genererar inte betydande avfallsmängder men kan skapa allvarliga miljöproblem på både kort och lång sikt vilka måste åtgärdas.

I avfallshanteringsplanen ska beskrivas vilka typer och mängder av utvinningsavfall som uppstår, avfallets egenskaper och hur det ska hanteras under drift, under och efter stängning samt hur återvinning ska främjas. Hanteringen av utvinningsavfall i enskilda verksamheter fastställs vid tillståndsprövningen vilket ska framgå i avfallshanteringsplanen. Utgångspunkten är att verksamhetsutövare ska känna till det aktuella avfallets egenskaper utifrån den karakterisering som görs inom avfallshanteringsplanen. Vid hantering av utvinningsavfall ska bästa möjliga teknik väljas. För att bedöma planen enligt dessa anvisningar, och därmed uppskatta säkerhetens storlek, krävs en både djup och bred kompetens. Den finns nu inte vare sig hos länsstyrelserna eller hos Riksgälden. För allsidig analys och bedömning av hanteringsplaner och åtgärdsförslag behövs goda kunskaper inom berörda myndigheter av geologi, geokemi, hydrologi etc. Att bygga upp denna kompetens hos t.ex. länsstyrelserna är sannolikt orealistiskt. Att i ökande utsträckning ta hjälp av konsultföretag, vilka icke sällan står gruvbranschen nära, är inte en hållbar lösning.

Promemorians förslag är tänkta att träda i kraft 1 augusti 2022 och för att Riksgälden ska klara sina uppgifter anges att utbildning krävs. Det är svårt att se att en så omfattande kompetensuppbyggnad ska kunna göras inom den utsatta tiden vare sig hos Riksgälden eller hos länsstyrelserna, som anges som ett eventuellt alternativ.

Ambitionerna med förslaget är höga och tanken att säkerställa finansiering av den avfallshantering som krävs är bra och nödvändig. En central organisation för säkerhet känns lockande, men det är svårt att se Riksgälden i den rollen, vilket förefaller vara huvudförslaget trots att andra alternativ beskrivits. Alternativa förslag och lösningar bör därmed presenteras och analyseras.



10.6 Konsekvenser för staten

10.7 Konsekvenser för företag

10.8 Konsekvenser för miljön

I inledningen, avsnitt 1, anges vad som kan uppfattas som ett huvudsyfte: *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.* Viktigt är givetvis att konsekvenser för alla parter, inte bara staten utan även företagen, samhället, miljön etc. också ska inkluderas i konsekvensbeskrivningarna, bedömningarna och kraven, vilket ska genomsyra förslagen till ändringar i lagstiftningen och i förordningar. I miljökonsekvensbeskrivningen beaktas som regel även långtidseffekter vilket också är en dimension som måste beaktas vid prövningen av avfallshanteringsplanerna vilka även i praktiken ska omfatta en efterbehandlingsplanering.

Påståendet att *Avfall från täktverksamhet är i jämförelse med gruvverksamhet oftast mindre problematiskt* är en grov förenkling. Det finns många aktuella exempel på motsatsen. På Österlen är det tänkt att de föreslagna gruvorna ska definieras som täkter, dvs. inte som traditionella gruvor av den typ som finns t.ex. i Norrbotten, utan som mindre ytnära hålor eller likande. Självklart genererar verksamheten avfall, i fallet Österlen av storleksordningen 100 miljoner ton. Oavsett verksamhetsutövarens definition (gruva eller täkt, gruvverksamhet kan bedrivas under jord eller i dagbrott) kan stor påverkan på grundvatten och närmiljö befaras. Det behövs alltså en definition om vad som ryms inom begreppet täkt till skillnad från begreppet gruva i dagbrott.

Allmänna kommentarer och slutsatser

Promemorian är ambitiös och detaljerad. Den visar på brister i nuvarande miljölagstiftning och presenterar välmotiverade förslag för ändringar i texter och bedömningsrutiner. Den är dock ordrik och i delar svårläst, och samma frågor återupprepas i flera avsnitt. Den inledande sammanfattningen i avsnitt 1 är informativ och vägledande men kunde ha utökats med konkreta slutsatser och föreslagna åtgärder.

Förslaget att Riksgäldskontoret ska få ett huvudansvar för bedömning och prövning kräver förändringar av myndighetsrollen och myndighetens kompetens, vilket gör att detta förslag inte är till fullo försvarbart och motiverat. Vissa begrepp (utvinningsföretag, utvinningsverksamhet etc.) bör tydligt definieras liksom ansvarsfördelningen mellan olika aktörer.

Vetenskapsakademien anser det också önskvärt att det klart anges vilka myndigheter som ska anlitas, vilka roller och mandat de har, samt även hanteringskedjan från det att utvinningsföretaget inger begärda planer till anvisad myndighet och den fortsatta behandlingen av en eller flera myndigheter fram till beslut och eventuella uppföljningar.

Beslut i detta ärende har fattats av ständige sekreteraren efter förberedande arbete av Bert Allard, Sten-Åke Elming och Barbara Wohlfarth, ledamöter av Kungl. Vetenskapsakademiens klass för geovetenskaper.

Göran K. Hansson
Ständig sekreterare