

Till:**Miljödepartementet**

m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

m.rattssekretariatet@regeringskansliet.se

SBMIs yttrande avseende Miljödepartementets remiss: ”Säkerhet för hantering av utvinningsavfall”

SBMI, Sveriges Bergmaterialindustri är branschorganisationen för producenter och leverantörer av bergmaterial samt branschens underleverantörer. Årligen produceras och levereras ca 100 miljoner ton bergmaterial i Sverige. Föreningen samlar över ca 90 % av den svenska bergmaterialindustrin.

Sammanfattning

- SBMI konstaterar att en **bergtäkt i ett område med geologiskt gynnsamma förutsättningar inte genererar något utvinningsavfall**, och kan därmed inte anses omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall.
- SBMI erinrar om att täktverksamheter **redan omfattas av en ekonomisk säkerhet** för efterbehandling, och att de eventuella merkostnader som hanteringen av utvinningsavfall medför bör kunna omfattas av den redan befintliga säkerheten.
- **SBMI avstyrker för slaget om att införa en särskild ekonomisk säkerhet för hantering av utvinningsavfall** för täktverksamheter som genererar utvinningsavfall, då de redan omfattas av en ekonomisk säkerhet för efterbehandling, vilken bör kunna omfatta även hanteringen av utvinningsavfall.
- **SBMI avstyrker särskilt förslaget i den del som avser att avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning** (avsnitt 6.2), då det är prövningsmyndigheten som har att ta ställning till huruvida en sökande omfattas av kravet på att ha en avfallshanteringsplan.

En typisk bergtäkt genererar inget utvinningsavfall

I PM anges att: "Det saknas uppgifter om hur många de täktverksamheter som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall är."

SBMIs kommentar till detta påstående är att andelen av landets ca 1200 täktverksamheter (2020) som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall är lågt på grund av att de allra flesta täkter inte genererar något utvinningsavfall.

Enligt 15 kap. 1 § miljöbalken så är definitionen av avfall "varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med". I de flesta fall har verksamhetsutövaren inte för avsikt att göra sig av med bergmaterial som uppkommer i produktionsprocessen, utan så långt det är möjligt tillvarata allt utbrutet material.

I samband med att utvinningsavfallsdirektivet infördes genomförde SBMI ett utredningsarbete i syfte att tydliggöra vad som avse med utvinningsavfall. Detta utredningsarbete resulterade i en branschvägledning. I denna branschvägledning framgår följande:

- Avbaningsmassorna sparas för att användas till tex släntning, stränder vid en täktsjö, eller underlag för vegetation i efterbehandlingen av tåkten, och utgör därmed inte något utvinningsavfall.
- Om det uppstår ett överskott av någon sortering kan bergmaterialprodukten sparas för att användas i efterbehandlingen av tåkten.
- Det avskilda sedimentet från sedimentationsdammar kommer att användas i efterbehandlingen av tåkten, eller återförs i produktionsprocessen. Detta finmaterial är ett utmärkt bindemedel för t ex vägbyggen.
- Borrkax läggs i upplag för senare användning i samband med efterbehandling av tåkten.
- Reststen från blockstensindustrin omhändertas för vidare produktion av ballastprodukter.

För miljön, för samhället och för företagets lönsamhet är det viktigt att så långt det är möjligt tillvarata och nyttiggöra allt utbrutet material och sträva efter en resurseffektiv produktionsprocess.

Mot bakgrund av detta kan SBMI konstatera att de flesta bergtäkter inte producerar något utvinningsavfall och därmed inte kan anses omfattas av krav om att ta fram en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall.

Naturvårdsverket har i en vägledning publicerades i december 2019 försökt åstadkomma en ändring av praxis kring bedömningen av utvinningsavfall. Vid Naturvårdsverkets samråd i arbetet med denna vägledning har SBMI tydligt påpekat att det i de flesta bergtäkter till skillnad från många andra utvinningsverksamheter inte uppkommer något utvinningsavfall.

Naturvårdsverkets vägledning har inte fått genomslag i praxis. Även i flertalet nya beslutade täkttillstånd saknas villkor om krav avseende avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. SBMI har försökt verka för att få en tydlig vägledande fram i denna fråga, men hittills saknas sådan uttalad praxis från rättsliga överinstanser. Frågan om utvinningsavfall har varit föremål för diskussion i flera täkttillståndsförhandlingar, men inget har skrivits kring detta i domarna, så ingen dom ger tydlig vägledning.

Täktverksamheter omfattas redan av ekonomisk säkerhet för efterbehandling

I PM anges att "Förslagen syftar till att minimera risken för att staten ska behöva bekosta nödvändiga åtgärder för att stänga, återställa och följa upp nedlagda utvinningsverksamheter".

SBMI vill erinra om att täktverksamheter redan omfattas av en ekonomisk säkerhet för efterbehandling, och att de eventuella merkostnader som hanteringen av utvinningsavfall medför bör kunna omfattas av den redan befintliga säkerheten. Ofta är en förutsättning som anges i tillståndsvillkoren att t ex avbaningsmassorna ska användas vid efterbehandlingen. Därför finns en stor risk att den ekonomiska säkerheten för efterbehandling av bergtåkten och ekonomiska säkerheten för hantering av utvinningsavfall blir redundanta, då de ofta avser hantering av samma material.

I den remitterade PM konstateras att "Avfall från täktverksamhet är i jämförelse med gruvverksamhet oftast mindre problematiskt i miljömässigt hänseende och det är också fråga om väsentligt mindre mängder avfall." SBMI håller med om detta påstående, och konstaterar att även i de fall där vissa mängder utvinningsavfall uppstår och det kan anses befogat att reglera om krav avseende avfallshanteringsplan för utvinningsavfall så är omfattningen så liten att det inte kan anses motiverat att hantera en särskild ekonomisk säkerhet kopplad till just denna hantering, särskilt i relation till hur sällan säkerheten tas i anspråk.

Branschen upplever att nivåerna på ekonomiska säkerheter för efterbehandling generellt skenat i höjden under senare år. Denna utveckling upplevs som omotiverad utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. En ökande ekonomisk säkerhet binder mycket kapital, vilket minskar investeringsutrymmet i en bransch som behöver historiskt stora investeringar för att klara av framtidens krav på fossilfrihet och hållbarhet.

Avfallshanteringsplanen ska inte utgöra en processförutsättning

I PM föreslås att avfallshanteringsplanen ska ingå i tillståndsansökan och utgöra en processförutsättning. Att en avfallshanteringsplan blir en processförutsättning innebär att avsaknad av sådan, eller en bristfällig sådan, ska medföra att ansökan avvisas. Det är prövningsmyndigheten som har att ta ställning till huruvida en sökande omfattas av kravet på att ha en avfallshanteringsplan. Rättsläget är oklart och den vägledning som finns inom området motsvarar inte praxis i hanteringen. Under dessa förutsättningar innebär det en mycket konstig ordning att avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning. Det skulle innebära att man utsätter den sökande för en betydande risk och rättsosäkerhet i samband med prövning av täktillståndsansökan.

Nuvarande handläggningstider, från inlämnande av ansökan till lagakraftvunnet avgörande, löper ofta över ett antal år, inkluderat eventuella överklagandeprocesser. Till detta kommer i praktiken en tid för framtagande av ansökan med underlagsdokument och samrådsförfarande m.m. Skulle en överinstans i den senare delen av en process, tvärt emot underinstansen, göra bedömningen att sökanden omfattats av kravet på att ha en avfallshanteringsplan, innebär det att ansökan avvisas efter flera års processande och att sökanden i praktiken behöver börja om på nytt, trots att de materiella miljökraven som ställs på verksamheter är uppfyllda.

En avfallshanteringsplan som en processförutsättning innebär en stor osäkerhet för sökanden i processen. Sökanden kan i tveksamma fall välja att antingen inte ge in en avfallshanteringsplan, med den stora processrisk det kan komma att innebära, eller att lägga tid och resurser på att ta fram en avfallshanteringsplan "för säkerhets skull", trots att sökanden bedömer att sådan inte krävs. Sökanden – och övriga aktörer i tillståndsprövningen – måste då också, kanske helt i onödan, förhålla sig till alla de andra regler som gäller för verksamheter som är skyldiga att ha en avfallsplan. Förslaget innebär att en processrisk byggs in i miljöbalken, utan att det motiveras av miljöskyddsintressen. Det innebär en stor ekonomisk och tidsmässig risk för sökanden. Även för tillståndsprövningens andra aktörer, och för den delen för skattebetalarna som bekostar domstolars och myndigheters arbete, är risken för avvisning negativ ur ett processekonomiskt och resursmässigt perspektiv. Tillståndsprövningarna behöver bli effektivare. Då behövs det färre, inte fler, processuella regler som inte bidrar med miljönytta.

Ytterligare ett moment i en redan alltför komplex process

Införandet av krav avseende avfallshanteringsplan för utvinningsavfall tillför en onödig administrativ börda utan miljönytta.

Hanteringen av avfallshanteringsplanen som en processförutsättning och bestämningen av storleken av ytterligare en ekonomisk säkerhet tillför ytterligare ett moment i prövningen, vilket går helt mot regeringens tydligt uttryckta ambition om att effektivisera miljötillståndsprocessen.

Den syn på avfall som driver de tillsynsmyndigheter att avfallsklassa material som istället kan nyttiggöras utan fara för människors hälsa eller miljön, är inte förenlig med regeringens tydligt uttryckta ambition om cirkulär och resurseffektiv materialförsörjning, och den är inte förenlig med den tydliga logik som EUs avfallshierarki bygger på. Att avfallsklassa material som kan nyttiggöras som produkter eller biprodukter är slöseri med resurser.

SBMI anser att förslaget om att införa en särskild ekonomisk säkerhet för hantering av utvinningsavfall innebär en ökad administrativ hantering utan miljönytta för bergtäkter som inte genererar något-, eller små mängder utvinningsavfall.

/

SBMI, Sveriges Bergmaterialindustri genom vd Mårten Sohlman

Tel: 070-676 98 99

Mail: marten.sohlman@sbmi.se