



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2026-03-05

Ärendenummer
NV-25-058251

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över promemorian Prövningen av avfallshanteringsplaner för utvinningsavfall och vissa kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om kritiska råmaterial (KN2025/02361)

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar att reglerna om prövning av avfallshanteringsplaner ses över och får en tydligare utformning för att förenkla både för tillsynsmyndigheter och för verksamhetsutövare. Därmed blir tillståndsprövsprocessen mer transparent och effektiv för sådana verksamheter som hanterar utvinningsavfall. En tydligare reglering avseende utredningar av återvinningsbarheten kan leda till ökad cirkularitet i hela värdekedjan för kritiska råmaterial.

Naturvårdsverket framför följande synpunkter:

- Naturvårdsverket instämmer delvis i förslaget att tillsynsmyndigheten ska pröva om avfallshanteringsplanen uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen, men bedömer att detta inte är möjligt när planen varit föremål för en tillståndsprövning.
- Vi tillstyrker delvis förslaget att avfallshanteringsplanen ska godkännas av tillsynsmyndigheten men anser att förslaget behöver utredas vidare avseende de avfallshanteringsplaner som ingått i en tillståndsprövning.
- Naturvårdsverket instämmer i förslaget att det bör vara länsstyrelsen som prövar en begäran om att undantas från skyldigheten att lämna in en utredning om återvinningsbarheten. Vi bedömer emellertid att länsstyrelsen ska ha möjlighet att inhämta yttrande från Sveriges geologiska undersökning (SGU) innan ett beslut fattas.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

3.2 Tillsynsmyndigheten ska alltid pröva om avfallshanteringsplanen uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen

Naturvårdsverket instämmer delvis i förslaget, men bedömer att det inte alltid är möjligt för tillsynsmyndigheten att pröva om avfallshanteringsplanen uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen.

Naturvårdsverket delar promemorians uppfattning att dagens bestämmelser om vilken myndighet som ska pröva avfallshanteringsplanen, och då framförallt länsstyrelsens roll, är otydliga. Det är därför välkommet att reglerna ses över och får en tydligare utformning för att förenkla både för tillsynsmyndigheter och för verksamhetsutövare.

Vi instämmer i förslaget att om en avfallshanteringsplan inte varit föremål för en tillståndsprövning är det lämpligt att tillsynsmyndigheten bedömer om planen uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen.

När avfallshanteringsplanen ingått som ett underlag i en tillståndsansökan har dock Naturvårdsverket en annan uppfattning än promemorians.

Naturvårdsverket delar promemorians tolkning av rättsfallet MÖD 2007:20 i den delen att det endast är de frågor som varit föremål för prövning i målet som omfattas av rättskraften. Den avgörande frågan, och där Naturvårdsverkets uppfattning skiljer sig från promemorians, är dock om det är möjligt för tillsynsmyndigheten att pröva om avfallshanteringsplanen uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen när planen ingått som ett underlag i en tillståndsprövning. I detta avseende skiljer sig också promemorians förslag med hur reglerna som var föremål för prövning i MÖD 2007:20 var utformade. Den avgörande skillnaden mellan det nu remitterade förslaget och förhållandena i MÖD 2007:20 ligger nämligen i kravet på att planen ska godkännas. Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, med tillhörande förordningar, innehåller inget krav på att länsstyrelsen ska *godkänna* säkerhetsrapporten.¹ Där finns endast ett krav att den ska ges in till länsstyrelsen.

En avfallshanteringsplan ska enligt 22 kap. 1 § 8 miljöbalken ingå i en ansökan om tillstånd. Den utgör således en processförutsättning, vilket innebär att prövningsmyndigheten inledningsvis måste pröva om ansökan uppfyller processförutsättningarna. Eftersom en avfallshanteringsplan måste ingå i ansökan behöver prövningsmyndigheten kontrollera att den ingivna planen är fullständig och innehåller de uppgifter som utvinningsavfallsförordningen kräver. Om en ingiven avfallshanteringsplan har brister åligger det prövningsmyndigheten att förelägga sökanden att åtgärda bristen.

Mark- och miljödomstolen ska enligt 22 kap. 21 § miljöbalken grunda sin dom på allt skriftligt och muntligt material som tillförts målet. De uppgifter som ska ingå i en avfallshanteringsplan ingår bland annat i domstolens bedömning av om den ansökta verksamheten uppfyller kraven i 2 kap. miljöbalken, men också i bedömningen av hur stor ekonomisk säkerhet som bör ställas på verksamheten. Uppgifterna i avfallshanteringsplanen behöver därmed även av denna anledning bedömas av domstolen. Väsentliga delar av avfallshanteringsplanen kommer därför ha prövats av prövningsmyndigheten och omfattas av rättskraften.

När en avfallshanteringsplan prövats och därmed accepterats av prövningsmyndigheten, är en efterföljande prövning av tillsynsmyndigheten i praktiken mycket begränsad. Tillsynsmyndigheten kan inte göra någon annan bedömning av avfallshanteringsplanen än vad prövningsmyndigheten har gjort,

¹ Vid tiden för Mark- och miljööverdomstolens avgörande var förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor gällande. Den har senare ersatts av förordningen (2015:236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allmänna kemikalieolyckor.

eftersom uppgifterna i den ligger till grund för verksamhetens tillstånd. Tillsynsmyndigheten kan heller inte gå emot en domstols, eller annan prövningsinstans, bedömning och underkänna eller begära kompletteringar i sak av en avfallshanteringsplan som godtagits i en tillståndsprövning. Tillsynsmyndigheten kan därför inte, när avfallshanteringsplanen ingått i en tillståndsprövning, vara den myndighet som ska pröva om avfallshanteringsplanen uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen, eftersom denna fråga redan är rättskraftigt avgjord.

3.3 Avfallshanteringsplanen ska lämnas in till tillsynsmyndigheten när tillstånd har getts

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att avfallshanteringsplanen ska lämnas till tillsynsmyndigheten. Naturvårdsverket delar även promemorians uppfattning att det är lämpligt att planen lämnas in så snart som möjligt efter det att tillstånd meddelats om verksamheten omfattas av ett tillstånd enligt miljöbalken. I andra fall bör den lämnas in senast när verksamheten påbörjas.

Naturvårdsverket delar även promemorians bedömning att det idag är otydligt när avfallshanteringsplanen ska lämnas till tillsynsmyndigheten. Vi välkomnar därför den föreslagna ändringen av 27 § utvinningsavfallsförordningen. Första stycket i paragrafen kan dock behöva justeras avseende tillsynsmyndighetens godkännande.

3.4 Prövningen ska leda till att avfallshanteringen godkänns

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att tillsynsmyndigheten ska godkänna en avfallshanteringsplan som inte ingått i en tillståndsansökan. Vad gäller avfallshanteringsplaner som varit en del av en tillståndsprövning anser vi att förslaget behöver utredas vidare.

Naturvårdsverket delar promemorians uppfattning i den utsträckningen att en avfallshanteringsplan i något skede måste godkännas. Det framgår av artikel 5.5 i utvinningsavfallsdirektivet att en avfallshanteringsplan ska godkännas av den behöriga myndigheten och att myndigheten ska se till att avfallshanteringsplanen efterlevs.² Enligt Naturvårdsverket talar detta för att det är lämpligt att tillsynsmyndigheten har en roll i detta avseende. Rollen behöver dock förtydligas vad gäller prövningen av utvinningsavfallsplanerna.

I enlighet med vad vi framfört i avsnitt 3.2 kan inte tillsynsmyndigheten vara den instans som bedömer om avfallshanteringsplanen uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen om planen ingått i en tillståndsprövning. I promemorian konstateras också att för de verksamheter som varit föremål för en tillståndsprövning bör det inte vara möjligt för tillsynsmyndigheten att besluta om att inte godkänna planen.³ Naturvårdsverket delar promemorians slutsats i detta avseende. Det är också därför det inte är möjligt att föreskriva att det ska vara tillsynsmyndigheten som *prövar* att avfallshanteringsplanen uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen. Denna bedömning har nämligen redan gjorts av prövningsmyndigheten, även om det inte uttryckligen framgår av beslutet eller domen.

² Europaparlamentet 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.

³ Se sidan 20.

Precis som konstateras i promemorian kan tillståndsprövningen av en verksamhet leda till att tillståndet förenas med villkor och krav på åtgärder som inte är i direkt överensstämmelse med avfallshanteringsplanen som ursprungligen lämnades in till prövningsmyndigheten.⁴ När sedan avfallshanteringsplanen lämnas in till tillsynsmyndigheten bör det vara tillsynsmyndighetens uppgift att kontrollera att planen överensstämmer med de tillstånd eller övriga beslut och åtaganden som verksamheten omfattas av. Om, och i så fall hur, detta ska regleras i utvinningsavfallsförordningen bör utredas vidare.

3.5 Avfallshanteringsplanen ska uppdateras inom fem år efter godkännande

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att femårsfristen ska räknas från den dag planen godkändes av tillsynsmyndigheten. Naturvårdsverkets föreslagna justeringar av bestämmelserna om godkännande av avfallshanteringsplanen påverkar inte beräkningen av tidsfristen.

Det bör noteras att även här är tillsynsmyndighetens prövning begränsad, eftersom den måste förhålla sig till de tillstånd som verksamheten omfattas av.

4.2 Skyldigheten att ta fram en utredning om återvinningsbarhet

Utredningen bör vara en del av ansökan om tillstånd för nya verksamheter

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att en utredning om återvinningsbarhet ska vara en del av en ansökan om tillstånd för nya utvinningsavfallsanläggningar.

Naturvårdsverket delar även promemorians uppfattning att det är lämpligt att datumet för EU-förordningen om kritiska råmaterialers ikraftträdande utgör brytpunkten för vad som ska avses vara befintliga eller nya utvinningsavfallsanläggningar.⁵

För befintliga verksamheter bör utredningen ges in till länsstyrelsen

Naturvårdsverket delar promemorians uppfattning att det för befintliga utvinningsavfallsanläggningar är mest lämpligt att utredningen ges in till tillsynsmyndigheten.

Naturvårdsverket vill i sammanhanget framhålla att bestämmelserna tar sikte på befintliga utvinningsavfallsanläggningar och inte befintliga verksamheter. Det är inte ovanligt att en enskild utvinningsverksamhet har flera utvinningsavfallsanläggningar. Typiskt sett innehåller en gruvverksamhet utvinningsavfallsanläggningar bestående av ett sandmagasin och flera gråbergsupplag. Även slam från utvinningen kan utgöra ett utvinningsavfall varför till exempel ett klarningsmagasin eller andra slamdeponier kan utgöra utvinningsavfallsanläggningar inom verksamheten. Såsom Naturvårdsverket uppfattat EU-förordningen omfattar utredningsskyldigheten samtliga utvinningsavfallsanläggningar oavsett typ.

En annan bedömning som blir avgörande för vilken utredning som ska ges in till tillsynsmyndigheten är om en utvinningsavfallsanläggning ska anses vara stängd eller inte. Stängda avfallsanläggningar omfattas av artikel 27.4 i EU-förordningen. Dessa anläggningar ska inte ingå i verksamhetsutövarnas

⁴ Se sidan 19.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2014/1252 av den 11 april 2014 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020.

redovisning utan ska istället ingå i den databas som SGU ansvarar för och fått i uppdrag att utveckla.⁶ Utvinningsavfallsförordningen innehåller bestämmelser som anger när en utvinningsavfallsanläggning kan anses vara stängd och vilket ansvar en verksamhetsutövare har för stängda anläggningar. Naturvårdsverket bedömer därför att behovet av tillsynsvägledning avseende utvinningsavfallsanläggningar och stängningen av dessa kan komma att öka.

Länsstyrelsen bör ansvara för att pröva en begäran om att undantas från skyldigheten Naturvårdsverket instämmer i förslaget att det bör vara länsstyrelsen som prövar en begäran om att undantas från skyldigheten att lämna in en utredning om återvinningsbarheten.

När det gäller verksamheter som avser lämna in en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till mark- och miljödomstolen är det dock viktigt att en eventuell prövning om undantag från skyldigheten att inkomma med en utredning om återvinningsbarheten görs mycket tidigt i processen. Detta eftersom länsstyrelsens beslut i det avseendet blir avgörande för huruvida underlaget om återvinningsbarhet ska ingå i en tillståndsansökan eller inte. Beslutet måste därför ske tidigt i processen, samtidigt som det måste finnas en väl genomförd karakterisering av eventuellt befintligt och blivande utvinningsavfall som underlag för bedömningen. Naturvårdsverket bedömer att detta förslag kan leda till en ökad kvalitet på de karakteriseringar som genomförs, framförallt avseende nyetablering av verksamheter. Detta är positivt eftersom karakteriseringen ligger till grund för många av de efterföljande bedömningarna avseende avfallens egenskaper och lakbarhet. En väl genomförd karakterisering bidrar till en snabbare process eftersom det då är enklare att förutse vilka miljökonsekvenser avfallshanteringen kan leda till och därmed också vilka villkor som kan behövas för verksamheten.

Vad gäller länsstyrelsens beslut om undantag konstaterar Naturvårdsverket att det kan finnas skäl för länsstyrelsen att höra SGU eller andra berörda myndigheter inte bara när det är fråga om innehållet i en utredning om återvinningsbarhet, utan även vid bedömningen om undantag från skyldigheten att inkomma med en sådan utredning. Detta eftersom även prövningen om undantag innehåller bedömningar av innehållet i utvinningsavfallet och de tekniska möjligheterna för återvinning. Den föreslagna 94 a § i utvinningsavfallsförordningen bör därför formuleras på så sätt att den även gäller för länsstyrelsens prövning om undantag.

5. Överklagande av beslut enligt EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Skyldigheten att ta fram en utredning om återvinningsbarhet har en nära koppling till de utredningar som ska tas fram inom ramen för tillståndsprövningen enligt miljöbalken för utvinningsavfallsanläggningar. Det är därför lämpligt att eventuella överklaganden enligt förordningen prövas av mark- och miljödomstol på samma sätt som övriga frågor enligt balken.

⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Sveriges geologiska undersökning, KN2025/02359 (delvis), KN 2025/02383.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Johan Kuylenstierna efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand, miljöjuristen Sara Nordström samt handläggarna Jennifer Brammer, Emma Bååth och Johanna Enberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johan Kuylenstierna

Marie Uhrwing

Kopia till:
kn.cks.remisser@regeringskansliet.se