



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-03-11

Ärendenummer:
NV-09710-20

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Utvinning ur alunskiffer - Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket SOU 2020:71 (N2020/03167)

Sammanfattning

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att det inte är lämpligt att införa någon särskild reglering i befintlig miljölagstiftning med miljökrav som enbart tar sikte på utvinning ur alunskiffer.

Naturvårdsverket tillstyrker ändringarna i 1 och 17 §§ mineralförordningen om att en ansökan om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession ska innehålla uppgift om den berör alunskiffer.

Naturvårdsverket tillstyrker även de föreslagna ändringarna i 4 kap. 2 § minerallagen och 17 § 9 mineralförordningen. Verket anser dock att kostnaderna för avfallshanteringen bör tas med i bedömningen av sökandens tekniska och ekonomiska möjligheter att fullfölja planen för den planerade verksamheten.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

4.3.2 Bearbetningskoncession

Naturvårdsverket anser att utredningen i analysen av prövningsprocessen inte har beaktat att i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28-46 §§ miljöbalken, vilket framgår av 4 kap. 2 § minerallagen.

Dessa bestämmelser medför skyldigheter för den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden att bland annat samråda med myndigheter och berörda och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning med en omfattning enligt bestämmelserna. De innebär även att den som prövar tillståndsfrågan, dvs. Bergmästaren, bland annat ska ge tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 28 § miljöbalken.

Källor som utredningen har använt som underlag för att beskriva prövningsprocessen är skrivna före revideringen av 6 kap. miljöbalken 2018 och

innan hänvisningen till 6 kap. 28-46 §§ miljöbalken fördes in i minerallagen. Det medför otydligheter i utredningens beskrivning av prövningsprocessen för bearbetningskoncessionen, bland annat vad gäller omfattningen av miljökonsekvensbeskrivningen, avgränsningssamrådet och möjligheten för allmänheten att yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen efter att den är kungjord. Samråds-kretsen för avgränsningssamrådet anges inte i utredningen i enlighet med 6 kap. 30 § miljöbalken. Otydligheten medför även att utredningen inte har tagit hänsyn till att ett meningsfullt sådant samråd ska ha hållits innan verksamhetsutövaren utformar miljökonsekvensbeskrivningen och den slutliga tillståndsansökan, i detta fall ansökan om bearbetningskoncession (6 kap. 31 § miljöbalken).

Dessa brister i utgångspunkten för analysen av prövningsprocessen för bearbetningskoncessionen kan även ha påverkat analysen som lett till bland annat förslaget om ändring av 8 kap. 6 a § minerallagen, se vidare nedan.

4.4.7 Förbudet mot brytning av uran m.m.

Naturvårdsverket delar inte Strålsäkerhetsmyndighetens tolkning av 9 kap. 6 i § miljöbalken som framförs i utredningens Bilaga 5, och som utredningen hänvisar till, att hanteringen av utvinningsavfallet inte skulle vara en del av gruvdriften eller gruvanläggningen vid tillämpningen av förbudsbestämmelsen. Bestämmelsens ordalydelse ger enligt Naturvårdsverket inte utrymme för någon annan tolkning än att förbudet gäller om gruvdriften eller gruvanläggningen i sin helhet utgör en kärnteknisk anläggning som kräver tillstånd enligt kärntekniklagen.

6.1 Utgångspunkter och slutsatser

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att det inte är lämpligt att införa någon särskild reglering i befintlig miljölagstiftning med miljökrav som enbart tar sikte på utvinning ur alunskiffer. Verket delar utredningens bedömning, utifrån nuvarande kunskapsläge, att regleringen i miljöbalken med förordningar är tillräcklig och relevant för att bedöma och hantera potentiella miljörisker vid utvinning i alunskiffer när även de tillägg som är under beredning beaktas.

6.2.1 Förslag om prövning av sökandens lämplighet vid ansökan om bearbetningskoncession

Naturvårdsverket tillstyrker de föreslagna ändringarna i 4 kap. 2 § minerallagen och 17 § 9 mineralförordningen. Verket anser dock att ändringarna endast blir effektiva om det samtidigt säkerställs att kostnaderna för avfallshanteringen, inklusive stängning och återställning, enligt svensk lagstiftning och EU-rätt, kommer att tas med i bedömningen av sökandens tekniska och ekonomiska möjligheter att fullfölja planen för den planerade verksamheten.

Beredningen av Naturvårdsverkets och SGU:s redovisning av regeringsuppdraget om strategi för hantering av gruvavfall är ett av de relevanta arbeten som pågår inom Regeringskansliet och som utredningen enligt direktiven ska beakta. Ett av problemen som förslaget till strategi identifierar är

att den malmbevisning som görs idag, och som utgör underlag för Bergsstatens bedömning av en fyndighets brytvärdhet enligt 4 kap. 2 § minerallagen, inte innefattar avfallshanteringskostnaderna. För att åtgärda detta anger förslaget till strategi att SGU avser att utreda möjligheterna att genom föreskrifter ändra malmbevisningen så att avfallshanteringskostnader, både under drift och vid återställning, stängning och övervakning, kan beaktas vid den bedömning som görs av fyndighetens brytvärdhet.¹

Naturvårdsverket anser att det är oklart om utredningen har beaktat detta förslag när det gäller föreslagna ändringar i 4 kap. 2 § minerallagen och 17 § 9 mineralförordningen, eftersom det endast nämns under avsnittet 4.4.8 om regelverket i miljöbalken.

6.2.2 Förslag rörande utredning om bearbetningen kan medföra väsentlig skada på jord- och skogsbruk

Naturvårdsverket anser att de brister i redovisningen kring bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken vad gäller miljöbedömningar som har påtalats ovan kan ha påverkat analysen som lett till bland annat förslaget om ändring av 8 kap. 6 a § minerallagen och att ta fram en vägledning till denna bestämmelse.

Naturvårdsverket menar att det föreslagna tillägget i 8 kap. 6 a § minerallagen är av begränsad betydelse. I samrådsretsen för avgränsningssamrådet ingår, bl a statliga myndigheter som kan antas bli berörda av verksamheten. Detta medför att Statens jordbruksverk och Skogsstyrelsen redan i avgränsningssamrådet bör ha fått information om den planerade verksamheten för det fall bearbetningen kan antas medföra skada på jord- eller skogsbruket. Då tillägget ändå innebär en extra påminnelse för berörda myndigheter och det inte bedöms minska möjligheterna för dem att på eget initiativ förordna om behövlig utredning, anser vi dock att förslaget kan godtas.

6.2.3 Förslag att ansökan om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession ska innehålla uppgift om den berör alunskiffer

Naturvårdsverket tillstyrker ändringarna i 1 och 17 §§ mineralförordningen om att en ansökan om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession ska innehålla uppgift om den berör alunskiffer. Naturvårdsverket delar uppfattningen att tilläggen behövs för att identifiera och följa upp verksamhet som avser undersökning eller bearbetning i alunskiffer.

6.3 Förslag om åtgärder för ökad kunskap om miljörisker vid utvinning i alunskiffer

Naturvårdsverket noterar att riskerna med förorenade områden från historisk utvinning av alunskiffer endast är översiktligt bedömda i underlagen för utredningens sammanställning av sådana risker. Bedömningarna i dessa grundar

¹ Naturvårdsverket NV-03195–16 samt SGU 311/888/2016. Skrivelse 2017-09-14 Förslag till strategi för hantering av gruvavfall, s. 57.

sig i stor utsträckning på översiktliga utredningar som gjorts i syfte att systematiskt inventera och riskklassificera förorenade områden för att möjliggöra prioriteringar av insatser. Det rör sig därmed inte om regelrätt riskbedömning som baserats på detaljerade utredningar av områdena. I vissa fall har dock mer omfattande studier genomförts. Naturvårdsverket anser därför att kunskapen om miljörisker från alunskifferbrytning vid de historiska objekten bör fördjupas utifrån tidigare gjorda inventeringar och vid behov även utifrån insamling av kompletterande underlag, inklusive nödvändig provtagning.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Maria Ohlman, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed och handläggarna Ann-Marie Fällman, Anna Frändberg Torssander, Björn Johansson och Erik Stigell

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger gd

Maria Ohlman
avdelningschef

Kopia till:
lotta.lewin-pihlblad@regeringskansliet.se
m.registrator@regeringskansliet.se