

Remiss Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 2015-10-20 erhållit rubricerat ärende för yttrande.

SGU har valt att lämna synpunkter på förslagen i avsnitt 6, 7, 8, 9, 11 och 13.

SGU ser positivt på ambitionen att underlätta tillämpningen och göra handläggning och beslut rörande berörda verksamheter lättare och mer transparent/förutsägbart.

SGU har som beskrivits i redovisningen deltagit i Naturvårdsverkets (NV) samråd och dialog i arbetet med att ta fram förslaget och har lämnat synpunkter i samband med detta.

SGU har valt att sammanfatta sina synpunkter nedan. I bilaga presenteras de mer detaljerade synpunkterna indelade i berörda kapitel.

Sammanfattade synpunkter

Avfallshantering - deponeringsdirektivets definition

SGU stödjer utredningsförslaget om att införa deponeringsdirektivets definition av en deponi i svensk lagstiftning, så att det förtydligas att återvinning av inert eller icke-farligt avfall inte behöver utgöra en deponeringsverksamhet. Detta stimulerar återvinning av avfall för anläggningsändamål och en cirkulär ekonomi.

Avskiljning och geologisk lagring av koldioxid

SGU avstyrker i dagsläget NVs förslag att miljöbalken ändras så att regeringens tillåtlighetsprövning endast gäller anläggningar som omfattar mer än 100 kton koldioxid oaktat syftet med lagringen. SGU ställer sig bakom intentionen att förenkla tillståndprocessen för anläggningar för lagring under 100 kton, men menar att en sådan förändring måste föregås av en djupare analys av om, och i så fall hur, detta kan ske utan att genomförandet av CCS-direktivet äventyras.

Djupborrning

SGU stödjer förslaget om att borrning inom ramen för ett undersökningstillstånd enligt minerallagen inte ska omfattas av anmälningsplikt enligt MPF.

SGU vill uppmärksamma NV om att uppdraget saknar en analys av undersökningsborrning till havs för geologisk lagringsanläggning av koldioxid. SGU anser att miljöriskerna till havs vid dessa borrningar är att jämföra med risker vid prospekteringsborrning efter olja och gas.

Mindre kylanläggningar

SGU stödjer utredningsförslaget om att utvidga anmälningsplikten för värmepumpsanläggningar för utvinning av värme ur mark, grundvatten eller ytvatten till att även omfatta utvinning av kyla. SGU instämmer i NVs bedömning att förslaget skulle medföra positiva effekter genom att borrning på olämpliga platser, läckage av köldvätska samt förorenings-spridning vid borrning lättare kan undvikas.

Berg- och naturgrustäkter

SGU förordar möjligheten att använda täkter för mellanlagring och förädling av tillfälliga massor under förutsättning att sådan hantering tillståndsprövats vid prövning av tekten. Detta är ett viktigt bidrag till en effektiv resurshushållning.

I vårt arbete med preciseringen om minskad användning av naturgrus inom miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* ser SGU att en mycket viktig förutsättning för att kunna minska uttaget av naturgrus är att det finns tillgång till alternativa material, särskilt berg för krossning. Vi instämmer därför inte i utredningens förslag om bibehållen behovsprövning för bergtäkt. Detta var inte det ursprungliga syftet med införandet av behovsutredningen.

För grustäkt är behovsprövning däremot ett lämpligt instrument för att säkra resurshushållningen av naturgrus och optimera användningen av densamma.

SGU anser även att utredning av alternativ lokalisering vid förlängning av tillstånd för bergtäkt endast ska ske undantagsvis. Även detta bidrar till att öka incitament för bergtäkter som alternativ till de idag fortfarande aktiva grustäkterna.

SGU instämmer i att ytan som kan undantas från krav på efterbehandling efter avslutad täktverksamhet kan utökas från 1 ha till 2 ha. Möjligheten till undantag bör dock endast tillämpas på sådana platser där verksamhetsutövaren kan redovisa att riskerna för grundvattnet är ringa; även på lång sikt eftersom det inte kommer att ske någon efterbehandling av ytan.

Avgifter för prövning och tillsyn

SGU anser det behövs ett bättre underlag för bedömning av antalet möjliga anläggningar för geologisk koldioxidlagring (A- B- och C-anläggningar) för att få en mer realistisk beräkning av avgiftsintäkter.

Beslut i detta ärende har fattats av Generaldirektör Lena Söderberg.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även juristerna Carin Lundberg och Helena Kjellson, utredaren Peter Åkerhammar, statsgeologerna Karin Grånäs, Mattias Göransson, Linda Wickström och Helena Dahlgren, enhetschef Anna Hedenström och avdelningschef Anna Åberg, den senare föredragande, deltagit.

Lena Söderberg

Anna Åberg

Bilaga:
Bilaga till yttrande. Specifika synpunkter.

Bilaga till yttrande:

Remiss Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning

Specifika synpunkter

Synpunkter avsnitt 6, Avfallshantering

6.5.8 Användning för anläggningsändamål

SGU stödjer utredningsförslaget om att införa deponeringsdirektivets definition av en deponi i svensk lagstiftning, så att det förtydligas att återvinning av inert eller icke-farligt avfall inte behöver utgöra en deponeringsverksamhet. Detta stimulerar återvinning av avfall för anläggningsändamål och en cirkulär ekonomi.

Synpunkter avsnitt 7, Avskiljning och geologisk lagring av koldioxid

Genomgående i texten behöver man förtydliga vad man menar med anläggningar under respektive över 100 kton. Om det är anläggningar för forskning och utveckling eller kommersiella anläggningar. Det kan ju komma att finnas kommersiella anläggningar som teoretiskt är mindre än 100 kton.

7.2.7 Operativ tillsyn enligt miljöbalken

Ansvar för tillsynen gäller bara kommersiella anläggningar som regleras av direktivet, inte forskningsanläggningar.

7.4.1 Prövning av lagring understigande 100 kton

Naturvårdsverket bedömer att syftet med lagringen inte i sig är direkt avgörande för vilken grad av miljöpåverkan geologisk lagring av koldioxid kan innebära utan att det istället är mängden koldioxid som bör ligga till grund för prövningsnivån. Som en följd av detta föreslår Naturvårdsverket att 17 kap. miljöbalken ändras så att regeringens tillåtlighetsprövning endast gäller anläggningar som omfattar mer än 100 kton koldioxid oaktat syftet med lagringen. Det påpekas samtidigt att regeringens tillåtlighetsprövning av geologisk lagring av koldioxid infördes som en följd av artikel 10 i CCS-

direktivet med syftet att tillgodose direktivets krav på att kommissionen ska ta del av ett utkast till lagringstillstånd med mera. Naturvårdsverket anser dock att man bör överväga om det inte kan ske på annat sätt vid handläggningen vid mark- och miljödomstolarna, exempelvis genom en skyldighet för domstolen att tillhandahålla ett utkast med förslag till lagringstillstånd.

SGU delar inte Naturvårdsverkets bedömning i detta avseende. Såsom påpekas på s. 62 i propositionen *Geologisk lagring av koldioxid* (prop. 2011/12:125) finns det i svensk rätt inget förfarande med utkast till dom. Vid tiden för genomförandet av CCS-direktivet bedömde Regeringen mot denna bakgrund att artikel 10 i direktivet lämpligast genomförs genom en obligatorisk regeringsprövning. Det yttrande som domstolen upprättar i enlighet med 21 kap. 7 § miljöbalken borde enligt regeringen kunna motsvara direktivets ”utkast till lagringstillstånd” och alltså kunna kommuniceras med Kommissionen innan regeringen fattar beslut om tillåtlighet. SGU delar Naturvårdsverkets bedömning att det framförallt är mängden koldioxid och inte syftet med lagringen som är avgörande för den potentiella miljöpåverkan. SGU bedömer emellertid att artikel 10 i CCS-direktivet idag är korrekt genomförd i svensk rätt och att ett alternativt genomförande kräver en betydligt djupare analys än den Naturvårdsverket tillhandahåller.

7.5.2. Konsekvenser för SGU

SGU bedömer att forskningsanläggningar för geologisk koldioxidlagring kommer bli aktuella inom den närmsta framtiden och att verksamhet kommer att bedrivas de närmaste 10-15 åren. Enligt den tidplan som presenteras i den strategiska innovationsagendan för CCS *Processindustrin och nollvisionen* (Energiforsk rapport 2015:138), siktar man på att ha en kommersiell anläggning i drift 2050, för att kunna nå de nationella miljömålen.

7.5.3 Konsekvenser för berörd bransch

Idag finns ingen verksamhet som driver en forskningsanläggning för geologisk lagring av koldioxid. Det finns heller inga pågående projekt med undersökningsborrningar, däremot finns projektförslag som väntar på finansieringsbeslut.

Synpunkter avsnitt 8, Djupborrning

Naturvårdsverkets förslag följer de synpunkter och förslag som SGU lämnat, att borrning inom ramen för ett undersökningstillstånd enligt minerallagen inte ska omfattas av anmälningsplikt enligt MPF.

I ställningstagandet 7.4.3 Undersökningsborrningar resonerar NV om att provborrningar för geologisk lagring av koldioxid är jämförbara, miljöriskmässigt, med borrning för värmepumpanläggningar. Detta är troligtvis fallet för de provborrningar som kommer att ske på land inför forsknings- och

försöksanläggningar. Vid undersökningar inför lagringsanläggning kommer undersökningsborrningar att ske till havs. Ur geologisk synvinkel finns en stor ”risk” att de formationer där lagring kommer att undersökas också innehåller olja och/eller gas. Därmed är risker och konsekvenser av undersökningsborrningarna snarare att jämföras med prospekteringsborrningar för utvinning av olja och gas (tillstånd får dock inte meddelas till olje- eller gasverksamhet).

Synpunkter avsnitt 9, Mindre kylanläggningar

9.2 Naturvårdsverkets förslag

SGU stödjer utredningsförslaget om att utvidga anmälningsplikten för värmepumpsanläggningar för utvinning av värme ur mark, grundvatten eller ytvatten till att även omfatta utvinning av kyla. SGU instämmer i Naturvårdsverkets bedömning om att förslaget skulle medföra positiva effekter för borrning på olämpliga platser, läckage av köldvätska samt föroreningsutbredning vid borrning.

Synpunkter avsnitt 11, Berg- och naturgrustäkter

11.3.1 Hantering av externa massor

SGU anser att en viktig faktor i en effektiv resurshushållning är att utnyttja tillfälligt uppkomna massor, bl.a. entreprenadberg, både som resurs och för att minska avfallsupplag. Det råder stor brist på platser som kan användas för hantering av externa massor, särskilt i tätbefolkade områden. SGU förordar möjligheten att använda täkter för mellanlagring och förädling av tillfälliga massor under förutsättning att sådan hantering tillståndsprövats vid prövning av täkten.

Användningen av entreprenadberg och återvinning av andra massor bidrar till att minska behovet av nya täkter. Genom att dessa massor kan hanteras som biprodukt istället för som avfall och att detta kan göras inom redan befintliga anläggningar minskar även transporter och behov av helt nya masshanteringsplatser. Byggande inom tätorter påverkar alltid närmiljö och att minska antalet anläggningar borde vara mycket önskvärt.

11.3.4 Slopad behovsprövning av bergtäkt

Den stora utmaningen är idag att på relativt kort tid ta fram fler bergtäkter som alternativ till de idag fortfarande aktiva grustäkterna. Då naturgrus kan definieras som ett ändligt material är en behovsprövning av grustäkter ett lämpligt instrument för att säkra resurshushållningen av naturgrus och optimera användningen av densamma.

För bergtäkter kan behovsprövningen dock fungera kontraproduktivt. Behovsprövningen kan utgöra ett hinder för nya företag att etablera sig och därmed minskar konkurrensen på ballastmarknaden. Den kan också indirekt motverka miljökvalitetsmålet för grundvatten. Om berg- och grustäktstillstånd betraktas som lika svåra att få igenom kan detta föranleda en verksamhetsutövare att söka nya eller fortsatta tillstånd avseende grustäkt istället för bergtäkt.

SGU anser att det bästa sättet att få överblick över behov och tillgångar är att göra materialförsörjningsplaner för regionerna. I en sådan plan kan särskilt lämpliga områden för bergtäkt respektive olämpliga områden för bergtäkt utpekas. Då en ansökan om en bergtäkt faller inom områden som i planen kan anses "lämplig" bör behovsprövningen vara tillgodosedd. En täktansökan föregås sannolikt av en ekonomisk och marknadsmässig kalkyl så sannolikheten att en täkt öppnas utan behovsanalys är liten.

11.3.5 Slopas krav på lokaliseringsprövning vid förlängt täktstillstånd

De täkter som är aktiva idag har redan vid något tillfälle lokaliserats efter en avvägning gentemot motstående intressen. Oavsett om värderingarna av olika intressen har förändrats sedan dess är det ett faktum att störningar och intrång från en befintlig verksamhet har större acceptans hos allmänheten än samma störningar från en nyetablerad verksamhet. För att uppnå de svenska miljökvalitetsmålen måste samhället vara restriktivt avseende tillståndsgivning för grustäkter men samtidigt också underlätta för en fortsatt etablering av bergtäkter. SGU anser att en lokaliseringsprövning inte behöver göras regelmässigt vid en förlängning av ett tillstånd för bergtäkt utan snarare endast undantagsvis då synnerliga skäl tyder på en väsentlig ökad miljöpåverkan.

11.4.3 Utökat undantag från krav på efterbehandling efter avslutad täktverksamhet

SGU anser att det generellt inte är önskvärt med undantag från efterbehandling. Det är viktigt att en avslutad täkt efterbehandlas snarast så att den yta som exponeras för infiltrering av föroreningar som kan nå grundvattnet täcks med material av lämplig tjocklek och täthet, så att ett fullgott långsiktigt skydd för grundvattnet kan säkerställas. Det kan dock vara ändamålsenligt att använda täkten som uppläggningsyta för massor en tid efter det att brytningsverksamheten upphört. Detta bör dock ske inom ramen för täktstillståndet alternativt inom ramen för en prövning av uppläggningsplatsen.

SGU instämmer i att ytan som kan undantas från krav på efterbehandling efter avslutad täktverksamhet kan utökas från 1 ha till 2 ha. Möjligheten till undantag bör dock endast tillämpas på sådana platser där verksamhetsutövaren kan redovisa att riskerna för grundvattnet är ringa; även på lång sikt eftersom det inte kommer att ske någon efterbehandling av ytan.

Synpunkter avsnitt 13, Avgifter för prövning och tillsyn

13.2.2.2 Koldioxidavskiljning

Avskiljning ingår inte i SGUs expertkompetens. SGU kan därför inte vara ett stöd i dessa frågor.

13.2.3.1 Koldioxidlagring

SGU anser inte att räkneexemplet är realistiskt. SGU gör bedömningen att vi inom de närmsta 10 åren kan räkna med kanske max 5 C- och B-anläggningar. A-anläggningar bedöms tidigast kunna komma tillstånd 2035. Under denna tid kommer även C-anläggningar troligtvis att utvecklas till B-anläggningar.

Antalet antagna anläggningar påverkar beräkningarna av avgiftsintäkterna vilket t.ex. ger stora konsekvenser om det enbart blir en anläggning. SGU kommer fortfarande ha stora uppstartskostnader även om det i ett sådant fall blir mindre löpande kostnader. SGU efterlyser ett bättre underlag från branschen för att få en bättre bedömning av möjligt antal anläggningar. SGU kommer under 2016 ta fram en detaljerad kompetens- och resursberäkning både för initialt uppbyggnadsskede och för faktisk prövnings- och tillsynsverksamhet. För den senare verksamheten vidhåller SGU en grov beräkning av 3 mkr/år.