

Till: Strålsäkerhetsmyndigheten

Att: Markos.Koufakis@ssm.se

Strålsäkerhetsmyndighetens dnr. SSM2017-3389

Remissvar angående förslag till nya föreskrifter om naturligt förekommande radioaktivt material och byggnadsmaterial

Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin) är nationell branschförening för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett 40-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

SveMin tackar för möjligheten att lämna synpunkter på Strålsäkerhetsmyndighetens förslag till föreskrifter om naturligt förekommande radioaktivt material.

Efter medgivet anstånd till den 2 oktober (Markos Koufakis per telefon den 29 september) lämnar SveMin följande remissvar.

Sammanfattning

SveMin anser att de föreslagna föreskrifterna och vägledningen behöver förtydligas på några ställen, framförallt:

- Det är oklart hur bestämmelserna ska tillämpas på framförallt gruvverksamhet, inklusive förädlingsverksamhet och avfallshantering knuten till gruvdriften. På motsvarande sätt är det oklart vad som gäller för cementproduktion. Gemensamt för dessa verksamheter är att de innebär hantering av material som kan innehålla naturligt förekommande radioaktivt material men där förekomsten och strålningsmängden i så fall varierar under verksamhetstiden. Variationen och oförutsebarheten ifråga om innehållet av naturligt förekommande radioaktiva ämnen gör det svårt att veta om och när bestämmelserna är tillämpliga eller inte.
- Det behövs definitioner eller förklaringar av vissa nyckelbegrepp för att underlätta förståelsen.
- Det behövs möjlighet till undantag och friklassning för byggnadsmaterial som används i anläggningar för gruv- och cementindustrin. Det framstår som omotiverat att i dessa sammanhang göra skillnad på strålning från NORM och strålning från byggnadsmaterial.

- Det behövs vägledning om när och hur dispens från föreskrifterna kan medges.
- Det är viktigt att anmälningsförfarandet blir enkelt och lättillgängligt.
- Det behövs samordning mellan olika myndigheter som berörs, till exempel Strålsäkerhetsmyndigheten och Arbetsmiljöverket, för att i förekommande fall undvika dubbla förfaranden för anmälan, upplysningsplikt etc.
- Det behövs vägledning om vad som är riskfritt eller förknippat med låg risk på arbetsplatser med NORM. Företag behöver stöd och hjälp med att förklara detta.

SveMin vill gärna ha en fortsatt dialog mellan Strålsäkerhetsmyndigheten och gruv- och mineralbranschen för att på bästa sätt få till tydliga och ändamålsenliga föreskrifter och vägledning om vad som gäller för dessa verksamheter.

Svensk gruvindustri i förhållande till föreskrifterna

Den svenska berggrunden har på sina håll goda förutsättningar för utvinning av metaller och mineral. Svensk gruv- och mineralnäring är en viktig basindustri för Sverige och bidrar förutom med sysselsättning och skatteintäkter till spetsutveckling inom högteknologisk forskning inom bland annat digitalisering och automation. Brytning av malm föregås alltid av prospektering för att hitta brytvärda fyndigheter. Prospektering kan bedrivas självständigt ifrån, eller som en självklar del av, utvinning av malm.

I den svenska berggrunden förekommer förhållandevis ofta bergarter och mineral som innehåller radioaktiva ämnen. Den lokala variationen kan vara stor. I Sverige bedrivs ingen gruvnäring i syfte att använda materialets radioaktiva, fissila eller fertila egenskaper. Men, givet förekomsten av naturligt förekommande radioaktivt material i berggrunden kan det förekomma radioaktiva ämnen i och omkring mineralfyndigheter som utvinns. Det innebär att det kan förekomma radioaktiva ämnen i cement, i utbruten malm och i utbrutet gråberg samt i produkter och avfall från anrikningsprocessen.

För svensk gruvindustri är arbete med miljö, säkerhet och trygg arbetsmiljö självklart i samband med planering, drift och beslutsfattande. Strålsäkerhet ingår givetvis i detta arbete. För att inte göra säkerhetsarbetet onödigt krångligt är det viktigt med rimliga och tydliga krav. De föreslagna föreskrifterna är på det hela taget bra, men det behövs en del förtydliganden för att underlätta förståelsen.

Förslag till föreskrifter

1 § - Det behöver förtydligas vad som avses med innehav eller hantering som utlöser tillämpning av föreskrifterna för brytning och anrikning av malm.

3 § - Bra förtydligande om att kärntekniklagen inte är tillämplig för NORM.

4 § första stycket - Det är oklart hur undantaget ska tillämpas för verksamheter som innebär hantering och innehav av naturligt förekommande radioaktivt material men

där förekomsten (och aktivitetskoncentrationen) löpande varierar, såsom vid brytning och anrikning av malm.

5 § punkt 4 - Hänvisningen till geologiska samlingar som omfattas av det specifika undantaget är inte särskilt tydlig. SveMin bedömer att den omfattar innehav och hantering av obearbetade mineralprover inom gruv- och prospekteringsverksamhet. Någon annan bedömning framstår varken som ändamålsenlig eller rimlig.

6 § - Samma frågeställning och orsak som för kommentaren till 4 §; hur ska anmälningsplikten tillämpas på gruv-, förädlings- och prospekteringsverksamhet (om inte dessa verksamheter redan omfattas av undantag i 4 eller 5 §§)?

8 § första stycket, punkt 1 - Bestämmelsen om friklassning behöver förtydligas och det behövs också mer vägledning. Bestämmelsen är otydlig både i sig och i förhållande till 4 § första stycket. När och hur får friklassning användas? Hur länge gäller friklassningen? Hur ska den dokumenteras? Det behövs förtydligande, förslagsvis i linje med vad som sägs i Bilaga VII, punkt 2 c i strålsäkerhetsdirektivet¹. (Se även kommentarer under "Vägledning och motiv")

9 § andra stycket -Föreskrifterna behöver ändras för deponering av avfall från prospektering (se Svemins förslag nedan). Ändringen är nödvändig av praktiska skäl eftersom det är svårt (eller rentav omöjligt) att återföra material ner i borrhålen från prospekteringen. Borrhålen är ibland fyllda av grundvatten (ibland under tryck) och de är normalt sett inte mer än några cm i diameter. Den av SveMin föreslagna ändringen bedöms inte leda till någon förändrad risk jämfört med den av Strålsäkerhetsmyndigheten föreslagna lydelsen i föreskrifterna.

Förslag till ny lydelse av 9 § andra stycket (ändring markeras med röd text):

9 §

[...]

Naturligt förekommande radioaktivt material som uppkommer som avfall i samband med prospektering får, **utan att hänsyn behöver tas till materialets radioaktiva egenskaper, läggas på en deponi eller återplaceras i eller vid håligheter som uppkommit vid prospektering eller i svackor där avfallet inte kan ledas iväg med vatten.**

[...]

Vägledning och motiv

1 § - Det behövs en tydligare förklaring om vad som utlöser tillämpning av föreskrifterna. I den remitterade vägledningen (s. 7) nämns ett antal verksamheter "som genom teknisk process oavsiktligt åstadkommer anrikning av NORM". Det ger inte

¹ Rådets direktiv 2013/59/EURATOM av den 5 december 2013 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd mot de faror som uppstår till följd av exponering för joniserande strålning, och om upphävande av direktiven 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom och 2003/122/Euratom.

mycket vägledning för vad som utlöser tillämpningen i gruv- och mineralsammanhang. Det behövs en förklaring om vad som överhuvudtaget motiverar att det görs mätningar av strålning avseende NORM.

Vad gäller mätning och beräkning av strålning anser Svemin att årsmedelvärden är lämpligt att använda som bedömningsgrund, eftersom gränsvärden för strålningsdoser anges i årlig dos. Detta behöver beskrivas i vägledningen.

4 § - Svemin efterfrågar tydligare vägledning om hur undantaget ska tillämpas för gruv- och mineralverksamheter. Detta hänger ihop med oklarheten avseende tillämpningsområdet (se kommentarer till 1 §). När ska mätningar göras? Hur ska mätningar göras? Vilken tidsenhet gäller för angivna gränsvärden? Svemin anser att årsmedelvärdet är lämpligt att använda som bedömningsgrund. Detta behöver beskrivas i vägledningen.

Undantaget bör vara tillämpligt för byggnadsmaterial i gruvor.

6 § - Det är viktigt att anmälningsförfarandet blir så enkelt och smidigt som möjligt. En webbaserad anmälan är en bra idé, så länge gränssnittet är tydligt och användarvänligt. Gärna samordning ifall flera myndigheter berörs (t.ex. Strålsäkerhetsmyndigheten och Arbetsmiljöverket) så att det räcker med en anmälan/upplysning från företaget ifråga och att alla berörda myndigheter får del av relevant information.

Strålsäkerhetsmyndigheten föreslår att en anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har kommit in. Detta måste i så fall tydligt framgå, helst i föreskrifterna men åtminstone i vägledningen. Det behöver också tydliggöras att verksamheten får påbörjas sex veckor efter anmälan om inte myndigheten har meddelat annat, dvs. att det inte krävs något uttryckligt startbesked.

8 § - Möjligheten till friklassning är bra men det behövs förtydliganden om hur bestämmelsen ska tillämpas.

Det är inte tydligt hur friklassningen förhåller sig till det generella undantaget i 4 §. I vart fall för verksamheter (såsom prospektering, gruv- och anrikningsverksamhet samt cementtillverkning) som ofta också lär kunna omfattas av det generella undantaget. Inom gruvindustrin (både brytning och anrikning) skulle friklassning kanske kunna bli aktuellt vid NORM med ojämnt fördelad aktivitet för aktivitetskoncentrationen (jfr. vägledningen på sid. 16, 7 st.). Eller är friklassning i första hand avsett för material som ingår i en verksamhet som annars är tillståndspliktig? Vägledningen behöver bli tydligare om vad som gäller.

På sid. 16 (9 st.) anges att avfall som friklassats omfattas av bestämmelser i miljöbalken och avfallsförordningen. Här borde utvinningsavfallsförordningen (2013:319) läggas till eftersom avfall från gruv- och prospekteringsverksamhet inte omfattas av avfallsförordningen.

Om verksamhetsutövaren i efterhand ska kunna visa vad som motiverat friklassningen är det viktigt att detta framgår i vägledningen. Det behövs också vägledning om vilket underlag som behövs.

13 §§ - Det behövs vägledning om vilka särskilda skäl som kan motivera dispens.

Konsekvensutredning

Brytning och anrikning av malm innebär normalt sett hantering av mycket stora volymer av material och avfall. Eventuell strålning från sådant material kommer, i förekommande fall, att variera med de omsatta produktionsvolymerna. Hur ska strålmängderna praktiskt mätas, uppskattas eller bedömas i dessa verksamheter. Konsekvensutredningen saknar uppgifter om vad som är ett rimligt antal mätningar. Ska utgångspunkten vara antal mätningar per år eller i förhållande till produktionsvolym. Det saknas också en uppskattning av hur mycket mätningarna bedöms kosta företagen per år. Detta innebär en stor osäkerhet för de företag som eventuellt kommer att beröras.

SveMin noterar att det, enligt Strålsäkerhetsmyndighetens förslag till ny strålskyddslag och strålskyddsförordning, inte är straffbart att bryta mot anmälningsplikten eller för ett felaktigt beslut om friklassning. Det är bra och viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom bedömningarna av om anmälningsplikt respektive friklassning gäller kan vara svåra göra. Dock framgår inte detta upplysningsvis varken av vägledningen eller av konsekvensutredningen, vilket hade varit önskvärt.

Övriga medskick

Anmälningsförfarande - det är viktigt att anmälan om NORM är användarvänligt och att det är tydligt och lättillgängligt var på Strålsäkerhetsmyndighetens hemsida som anmälan görs.

Byggnadsmaterial - för gruvverksamhet borde samma bestämmelser om, och gränsvärden för, undantag, friklassning och anmälningsplikt gälla för byggnadsmaterial (närmast betong som används för att säkra gruvgångar) som för NORM.

Information om risker - för att undvika onödig oro och att kunna svara på frågor hos personal inom gruv- och cementindustri vore det en stor hjälp om Strålsäkerhetsmyndigheten tar fram informationsmaterial om NORM och de gränsvärden för aktivitetskoncentration som anges i föreskrifterna samt beskriver graden av risk förknippade med dessa värden och NORM i förhållande till annan strålning som till exempel naturlig bakgrundsstrålning, gränsvärden för boende och arbetsplatser etc.

Tillstånd vs anmälan - förtydliga någonstans var gränsen går för när det krävs tillstånd, istället för att det är tillräckligt med en anmälan.

Generellt undantag - förtydliga att undantaget gäller både strålskyddslagen och föreskrifterna om NORM.

Stockholm den 2 oktober 2017

SveMin, genom



Per Ahl, vd



Kerstin Brinnen, branschjurist