

Ingrid Sundin

Från: Susanne Zwaveling <susanne.zwaveling@regeringskansliet.se>
Skickat: den 26 oktober 2021 16:48
Ämne: Remiss av Promemorian Säkerhet vid hantering av utvinningsavfall - Svar senast 17/12 2021
Bifogade filer: Remiss M2021_02019 Promemorian Säkerhet vid hantering av utvinningsavfall.pdf; Promemoria Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall.pdf
Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga
Kategorier: Ingrid

Remiss av Promemorian Säkerhet vid hantering av utvinningsavfall

Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet **senast den 17 december 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till m.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se. Ange diarienummer M2021/ 02019 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Frågor under remisstiden besvaras av ämnesrådet Charlotta Broman, Kemikalieenheten, tel: 08-405 19 76, e-post: charlotta.broman@regeringskansliet.se.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Susanne Gerland
Ämnesråd



Miljödepartementet
Rättssekretariatet

Remiss av Promemorian Säkerhet vid hantering av utvinningsavfall

Remissinstanser

- 1 Arvidsjaur kommun
- 2 Askersunds kommun
- 3 Avfall Sverige
- 4 Bergskraft Bergslagen AB
- 5 Bergsstaten
- 6 Bjuvs kommun
- 7 Björkdalsgruvan AB
- 8 Boliden Group
- 9 Borgholms kommun
- 10 Botnia Exploration AB
- 11 Cements AB
- 12 Dragon Mining (Sweden) AB
- 13 Ekonomistyrningsverket
- 14 Falu kommun
- 15 Finansinspektionen
- 16 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
- 17 Gotlands kommun
- 18 Gällivare kommun
- 19 Gävle kommun

- 20 Havs- och vattenmyndigheten
- 21 Hedemora kommun
- 22 IKEM - Innovations- och kemiindustrierna i Sverige
- 23 Jernkontoret
- 24 Jokkmokks kommun
- 25 Jönköpings kommun
- 26 Kammarkollegiet
- 27 Kaunis Iron AB
- 28 Kemikalieinspektionen
- 29 Kiruna kommun
- 30 Konjunkturinstitutet
- 31 Konkurrensverket
- 32 Kronofogdemyndigheten
- 33 Kungl. Vetenskapsakademien
- 34 Lindesbergs kommun
- 35 LKAB (publ)
- 36 Lovisagruvan AB
- 37 Ludvika kommun
- 38 Luleå tekniska universitet
- 39 Lunds kommun
- 40 Lycksele kommun
- 41 Länsstyrelsen i Dalarnas län
- 42 Länsstyrelsen i Gävleborgs län
- 43 Länsstyrelsen i Norrbottens län
- 44 Länsstyrelsen i Västerbottens län
- 45 Länsstyrelsen i Västernorrlands län
- 46 Länsstyrelsen i Örebro län
- 47 Malå kommun
- 48 Motala kommun
- 49 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

- 50 Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
- 51 Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)
- 52 Naturskyddsföreningen
- 53 Naturvårdsverket
- 54 NCC Industry AB
- 55 Nordic Iron Ore AB
- 56 Norsjö kommun
- 57 Ovanåkers kommun
- 58 Pajala kommun
- 59 Regelrådet
- 60 Region Dalarna
- 61 Region Jämtland Härjedalen
- 62 Riksgäldskontoret
- 63 Riksrevisionen
- 64 RISE Research Institutes of Sweden AB
- 65 Sametinget
- 66 Simrishamns kommun
- 67 Skanska Industrial Solutions AB
- 68 Skellefteå kommun
- 69 Sorsele kommun
- 70 Statens energimyndighet
- 71 Statens fastighetsverk
- 72 Statens geotekniska institut
- 73 Statistiska centralbyrån (SCB)
- 74 Storumans kommun
- 75 Strålsäkerhetsmyndigheten
- 76 Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)
- 77 SveMin
- 78 Svensk Torv
- 79 Svenska bankföreningen

- 80 Svenska Samernas Riksförbund
- 81 Svenska Vanadin AB
- 82 Svenskt Näringsliv
- 83 Sveriges Bergmaterialindustri
- 84 Sveriges geologiska undersökning
- 85 Sveriges Kommuner och Regioner
- 86 Swerock AB
- 87 Teknikföretagen
- 88 Tillväxtverket
- 89 Umeå kommun
- 90 Umeå tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)
- 91 Uppsala kommun
- 92 Uppsala universitet
- 93 Urbergsgruppen
- 94 Vilhelmina kommun
- 95 Världsnaturfonden WWF
- 96 Zinkgruvan Mining AB
- 97 Östhammars kommun
- 98 Övertorneå kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet **senast den 17 december 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till m.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se. Ange diarienummer M2021/02019 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Frågor under remisstiden besvaras av ämnesrådet Charlotta Broman, Kemikalieenheten, tel: 08-405 19 76, e-post: charlotta.broman@regeringskansliet.se.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Susanne Gerland
Ämnesråd

Promemoria

Miljödepartementet

Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall

M2021/02019

oktober 2021

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	7
2	Författningsförslag.....	11
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	11
2.2	Förslag till förordning om säkerheter vid utvinningsverksamhet.....	18
2.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.....	21
2.4	Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)	22
2.5	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.....	24
3	Ärendet och dess beredning	27
4	Utgångspunkter för den svenska utvinningsindustrin och svensk reglering	31
4.1	Utgångspunkter för den svenska utvinningsindustrin	31
4.2	Svensk reglering för utvinningsindustrin	32
4.2.1	Utvinningsavfall.....	32
4.2.2	Bestämmelser om säkerhet i miljöbalken.....	33
4.2.3	En provning i två steg.....	36
5	Nya bestämmelser om säkerheter för utvinningsindustrin.....	37

5.1	En ny bestämmelse i miljöbalken om säkerhet vid utvinningsverksamhet	37
5.2	En ny förordning om säkerheter vid utvinningsverksamhet	39
5.3	Nya uppgifter för Riksgäldskontoret.....	40
6	Säkerhetens storlek och koppling till avfallshanteringsplanen	43
6.1	Vad ska säkerheten täcka?	43
6.2	Avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning.....	44
6.3	Beräkning av säkerhetens storlek	47
6.4	Föreskrifter om hur en säkerhet ska beräknas.....	51
6.5	Yttrande från Riksgäldskontoret i tillståndsprövningen	52
6.6	Villkor i tillståndet.....	54
6.7	Avfallshanteringsplanen.....	56
7	Säkerhetens form.....	61
7.1	Prövning av säkerhetens form	61
7.2	Godtagbara former av säkerhet	62
7.3	Prövning av säkerhetens form vid gruvverksamhet.....	65
7.4	Nya tillsynsuppgifter för Riksgäldskontoret.....	69
7.5	När en säkerhet får tas i anspråk	72
8	Ändring och omprövning.....	75
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	79
10	Konsekvensbeskrivning.....	81
10.1	Problemet och vad man vill uppnå	81

10.2	Förslagen i korthet.....	81
10.3	Effekter om regleringen inte kommer till stånd	82
10.4	Alternativa lösningar.....	82
10.5	Vilka som berörs av regleringen.....	83
10.6	Konsekvenser för staten	84
10.7	Konsekvenser för företag	88
10.8	Miljökonsekvenser	90
10.9	Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på	92
10.10	En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU	92
10.11	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.....	93
11	Författningskommentar	95

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås nya bestämmelser för hur säkerheter för utvinningsindustrin ska ställas. De ändringar som föreslås gäller dels nya verksamheter som ansöker om tillstånd enligt miljöbalken, dels befintliga verksamheter som ansöker om ändring av tillstånd enligt miljöbalken. En ny bestämmelse om säkerhet föreslås i balken.

En ny förordning med bestämmelser om säkerhetens storlek och form samt prövningen av säkerheter föreslås också. Det föreslås även ändringar i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall som berör avfallshanteringsplanen.

Förslagen syftar till att minimera risken för att staten ska behöva bekosta nödvändiga åtgärder för att stänga, återställa och följa upp nedlagda utvinningsverksamheter och bygger på principen om att förorenaren ska betala. Förslagen innebär ett förbättrat genomförande av utvinningsavfallsdirektivet.

Författningsändringarna och den nya förordningen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022.

Promemorians disposition

I avsnitt 2 finns författningsförslag med ändringar i miljöbalken, förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, miljötillsynsförordningen (2011:13) och förordningen (2013:319) om utvinningsavfall. Dessutom finns ett förslag till en ny förordning om säkerhet för utvinningsindustrin.

I avsnitt 3 finns en kort redogörelse för de underlag som ligger till grund för denna promemoria.

I avsnitt 4 anges utgångspunkten för den svenska avfallspolitiken. I det avsnittet finns också en allmän beskrivning av regelverket för utvinningsavfall med fokus på ställande av säkerhet.

Skälen för promemorians förslag till ändringar av regelverket finns i avsnitt 5–8. Dispositionen utgår från den prövning i två steg av först säkerhetens storlek och därefter av säkerhetens form som förklaras i avsnitt 4. I avsnitt 5 presenteras utgångspunkterna för förslaget till den nya regleringen av säkerheter för utvinningsindustrin som gäller både säkerhetens storlek och form. I avsnitt 6 finns förslag som tar sikte på säkerhetens storlek och kopplingen till avfallshanteringsplanen. I avsnitt 7 finns förslag som rör säkerhetens form, prövning av säkerheter och ianspråktagande av säkerhet. Förslag som rör ändring och omprövning av tillstånd finns i avsnitt 8.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 9 och konsekvensbeskrivning finns i avsnitt 10. Författningsförslagen kommenteras i avsnitt 11.

Nya bestämmelser om säkerheter för utvinningsindustrin

Krav på att ställa säkerhet föreslås i miljöbalken för verksamheter inom utvinningsindustrin som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Till utvinningsindustrin hör gruvverksamhet, täktverksamhet och kalkbränning. I miljöbalken föreslås också ett nytt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om hur säkerhetens storlek ska beräknas, vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas samt när och hur en säkerhet får tas i anspråk. Det föreslås också en ny förordning med nya uppgifter för Riksgäldskontoret i frågor om både säkerhetens storlek och säkerhetens form.

Säkerhetens storlek och koppling till avfallshanteringsplanen

Kravet på att ställa säkerhet för verksamheter som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall föreslås täcka fullgörandet av de skyldigheter som gäller för samtliga delar av verk-

samheten enligt miljöbalken samt föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken. Det föreslås att en avfallshanteringsplan ska ingå i en ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan.

I den nya förordningen föreslås en bestämmelse som anger att verksamhetsutövaren ska beräkna vilket belopp säkerheten ska uppgå till, vad beräkningen ska ta hänsyn till och vilket underlag den ska grunda sig på. Statens geotekniska institut ges möjlighet att meddela föreskrifter om hur en säkerhet ska beräknas. I ärenden om tillstånd till verksamhet som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan föreslås att Riksgäldskontoret ska lämna en bedömning till prövningsmyndigheten i fråga om beräkningen av säkerhetens storlek.

Det föreslås nya bestämmelser om att en dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan ska innehålla villkor om vilket belopp säkerheten ska uppgå till och att säkerheten fortlöpande ska vara giltig och i kraft. Det föreslås också att domen ska innehålla villkor som behövs för att minimera verksamhetens påverkan på omgivningen vid oförutsedda avbrott i verksamheten. I förordningen om utvinningsavfall föreslås nya bestämmelser om när en avfallshanteringsplan ska uppdateras.

Säkerhetens form

Det föreslås att frågor om säkerhetens form och om säkerheten är betryggande ska prövas av Riksgäldskontoret om ärendet gäller säkerhet som ställs i tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning. Det föreslås bestämmelser och ett bemyndigande till Riksgäldskontoret att meddela ytterligare bestämmelser om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas. Riksgäldskontoret föreslås också få nya tillsynsuppgifter i fråga om säkerhetens form för verksamhet som omfattar gruvdrift eller gruvanläggning. För sådana verksamheter föreslås att Riksgäldskontoret ska pröva säkerhetens form. Slutligen finns förslag till nya bestämmelser om när och hur en säkerhet fås tas i anspråk.

Ändring och omprövning

Det föreslås att en avfallshanteringsplan ska ingå i en ansökan om tillstånd att ändra en verksamhet som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Det föreslås också att villkor om säkerhet ska kunna omprövas om det kan antas att den säkerhet som ställts inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 19 kap. 5 §, 22 kap. 1 och 1 d §§ och 24 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 15 kap. 36 a–36 d §§ och 22 kap. 1 f, 13 a och 25 h §§, och närmast före 15 kap. 36 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Säkerhet vid utvinnings- verksamhet

36 a §

Ett tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 § ska för sin giltighet göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet. Säkerheten ska säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt denna balk samt de föreskrifter och tillstånds-

villkor som har meddelats med stöd av balken.

En säkerhet får ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.

36 b §

När en säkerhet ställs i ett ärende som avser tillstånd till gruvedrift eller gruvanläggning ska säkerheten prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. I övriga fall prövas säkerheten av tillståndsmyndigheten.

Säkerheten ska godtas om den, ensam eller tillsammans med andra säkerheter, visas vara betryggande för sitt ändamål.

36 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om säkerhet enligt 36 a och 36 b §§. Sådana föreskrifter får avse

1. hur säkerhetens storlek ska beräknas,
2. vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas, och
3. när och hur en säkerhet fås tas i anspråk.

36 d §

Om en verksamhetsutövare inte uppfyller sina skyldigheter att ställa säkerhet enligt 36 a och 36 b §§ får den myndighet som

regeringen bestämmer i enskilda fall besluta om säkerheter på verksamhetsutövarens bekostnad.

19 kap.

5 §¹

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1, 1 d *och* 1 e §§ om ansökans form och innehåll, 1. i 22 kap. 1 *och* 1 d–f §§ om ansökans form och innehåll,
2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,
3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,
4. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,
5. i 22 kap. 6 § om talerätt,
6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
7. i 22 kap. 12 *och* 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande, 7. i 22 kap. 12–13 a §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,
8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,
9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f *och* 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll, 9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c *och* 25 f–h §§ om tillståndsdoms innehåll,
10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,
11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,
12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och
13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

¹ Senaste lydelse 2018:1407.

22 kap.

1 §²

En ansökan i ett ansökningsmål ska vara skriftlig. Den ska innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, om produktionsmängd eller liknande, om användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen och om energianvändning,

2. uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp och om förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för att förbereda för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,

3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap.,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs,

5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,

6. det handlingsprogram och den säkerhetsrapport som krävs enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, om den verksamhet eller åtgärd som målet avser omfattas av den lagen,

7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5, och

7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5,

8. en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när en sådan krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 §, och

8. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–7.

9. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–8.

² Senaste lydelse 2017:955

1 d §³

En ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser och villkor som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd.

Om ansökan avser ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a §, ska ansökan också innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt.

Om ansökan avser ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a §, ska ansökan också innehålla

1. de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt, och

2. en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när en sådan krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 §.

1 f §

En ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på att ställa säkerhet enligt 9 kap. 6 e § eller 15 kap. 35, 36 a, 36 b eller 37 § ska innehålla en beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till.

13 a §

I mål om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 § ska mark- och miljödomstolen hämta in yttrande från Riksgäldskontoret i fråga om beräkningen av säkerhetens storlek enligt 15 kap. 36 a §.

³ Senaste lydelse 2018:1407

25 b §

En dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 § ska dessutom alltid innehålla

1. villkor med ett bestämt belopp som säkerheten ska uppgå till för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt miljöbalken samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken,

2. villkor om att den säkerhet som ställs enligt 15 kap. 36 b § fortlöpande ska vara giltig och i kraft, och

3. villkor som behövs för att minimera verksamhetens påverkan på omgivningen vid oförutsedda avbrott i verksamheten.

24 kap.

5 §⁴

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

1. när, från det tillståndsbeslutet fick laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges

⁴ Senaste lydelse 2019:295.

medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 9 kap. 4 §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga, eller

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35 eller 37 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35, 36 a, 36 b eller 37 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts i mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till förordning om säkerheter vid utvinningsverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

- 1 § Denna förordning är meddelad med stöd av
- 15 kap. 36 c § 1 miljöbalken i fråga om 3 och 4 §§,
 - 15 kap. 36 c § 2 miljöbalken i fråga om 5 och 6 §§,
 - 15 kap. 36 c § 3 miljöbalken i fråga om 12 och 13 §§, och
 - 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

2 § Ord och uttryck i denna förordning har samma betydelse som i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

Säkerhetens storlek

3 § Den som är skyldig att ställa säkerhet enligt 15 kap. 36 a § miljöbalken ska beräkna vilket belopp säkerheten ska uppgå till. Beräkningen ska grunda sig på avfallshanteringsplanen och vad ansökan om tillstånd i övrigt innehåller.

I beräkningen ska samtliga kostnader som krävs för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt miljöbalken samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken ingå. Vid beräkningen ska hänsyn även tas till

1. de ökade kostnader som en oplanerad eller tidigarelagd stängning av verksamheten kan ge upphov till, och
2. förväntad prisutveckling på relevanta varor, tjänster och material.

Beräkningen ska innehålla en analys som identifierar och bedömer osäkerheter samt värderar på vilket sätt osäkerheterna påverkat beräkningen.

4 § Statens geotekniska institut får meddela ytterligare föreskrifter om hur en säkerhet ska beräknas.

Säkerhetens form

5 § En säkerhet ska kunna tas i anspråk för att anses vara godtagbar.

6 § Riksgäldskontoret får meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas.

Prövning av säkerhet

7 § En verksamhetsutövare som enligt villkor i ett tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning ålagts en skyldighet att ställa säkerhet enligt 15 kap. 36 a § miljöbalken ska till Riksgäldskontoret anmäla den eller de säkerheter som har ställts.

8 § Om en verksamhetsutövares säkerhet inte är betryggande för sitt ändamål, ska Riksgäldskontoret förelägga verksamhetsutövaren om ändrade eller ytterligare säkerheter.

Om verksamhetsutövaren inte följer föreläggandet får Riksgäldskontoret ordna så att säkerheter som är betryggande för sitt ändamål ställs på verksamhetsutövarens bekostnad.

9 § Om Riksgäldskontoret inte förelägger verksamhetsutövaren om ändrade eller ytterligare säkerheter, ska Riksgäldskontoret meddela verksamhetsutövaren att ärendet inte kommer att leda till någon åtgärd från myndighetens sida.

10 § Riksgäldskontoret ska fortlöpande granska de ställda säkerheterna och förelägga om nya eller ändrade säkerheter enligt 8 § om säkerheterna inte är betryggande för sitt ändamål.

11 § En verksamhetsutövare ska genast underrätta Riksgäldskontoret om en säkerhet har sagts upp eller annars upphört att gälla, samt om andra omständigheter av betydelse för Riksgäldskontorets bedömning av om säkerheterna är betryggande för sitt ändamål.

När en säkerhet får tas i anspråk

12 § Tillsynsmyndigheten får ta säkerheten i anspråk om verksamhetsutövaren

1. inte har följt ett föreläggande om att vidta åtgärder där tillsynsmyndigheten har informerat om att säkerheten kan komma att tas i anspråk, eller

2. är försatt i konkurs.

13 § Säkerheter får tas i anspråk endast i den omfattning som behövs för att täcka kostnaderna för fullgörandet av de skyldigheter som anges i 15 kap. 36 a § miljöbalken.

Tillsyn

14 § I 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13) finns bestämmelser om tillsyn. Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 26 b och 29 §§ miljötillsynsförordningen.

Överklagande

15 § I 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken finns bestämmelser om överklagande till mark- och miljödomstol. Tillsynsmyndighetens och Riksgäldskontorets beslut enligt denna förordning gäller omedelbart om inte myndigheterna beslutar något annat.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts i mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet.

2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken att det ska införas två nya paragrafer, 7 kap. 10 a och 10 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

10 a §

En verksamhetsutövare som enligt villkor i tillstånd till gruvedrift eller gruvanläggning ska ställa säkerhet enligt 15 kap. 36 b § miljöbalken ska betala en avgift för Riksgäldskontorets prövning av säkerheten enligt 7–10 §§ förordningen (2021:000) om säkerheter vid utvinningsverksamhet. För avgiftens storlek gäller bestämmelserna i 10 § avgiftsförordningen (1992:191) och att avgiftsklass 9 ska tillämpas.

Riksgäldskontoret får disponera avgiftsinkomsterna.

10 b §

Riksgäldskontoret får meddela föreskrifter om avgift för tillsyn enligt 2 kap. 26 b § miljötillsynsförordningen (2011:13).

Riksgäldskontoret får disponera avgiftsinkomsterna.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2022.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts i mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet.

2.4 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljötillsynsförordningen (2011:13)

dels att 2 kap. 29 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 26 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

26 b §

Riksgäldskontoret har för verksamhet som omfattar gruvdrift eller gruvanläggning ansvar för tillsynen i fråga om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas.

29 §¹

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) och bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, utom den tillsyn som omfattas av

- a) Strålsäkerhetsmyndighetens ansvar enligt 26 §, *eller*
- b) Sveriges geologiska undersöknings ansvar enligt 26 a §,

- a) Strålsäkerhetsmyndighetens ansvar enligt 26 §,
- b) Sveriges geologiska undersöknings ansvar enligt 26 a §, *eller*

¹ Senaste lydelse 2015:238.

*c) Riksgäldskontorets ansvar
enligt 26 b §.*

2. vattenverksamheter, utom sådana vattentäkter som omfattas av tillståndsplikt som kommunen har föreskrivit enligt 9 kap. 10 § miljöbalken,

3. föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken orsakade av en verksamhet som i miljöprövningsförordningen (2013:251) är beskriven som en tillståndspliktig verksamhet och

a) är i drift, eller

b) har upphört efter den 30 juni 1969, om tillsynen vid tidpunkten för verksamhetens upphörande inte hade överlåtit till kommunen, och

4. andra miljöskador enligt 10 kap. 1 § miljöbalken orsakade av en verksamhet eller åtgärd som länsstyrelsen har tillsynsansvar för.

Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket åt en kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

Länsstyrelsens ansvar för sådan tillsyn som avses i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor regleras särskilt i den lagen.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts i mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet.

2.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2013:319) om utvinningsavfall

dels att 64 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 64 § ska utgå,

dels att 23 och 27–29 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det närmast före 27 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §

Den som driver en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller *driver* en utvinningsavfallsanläggning ska ha en avfallshanteringsplan.

Den som driver *eller avser att driva* en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller en utvinningsavfallsanläggning ska ha en avfallshanteringsplan.

Prövning av avfallshanteringsplanen

27 §

Avfallshanteringsplanen ska skickas till tillsynsmyndigheten.

Om det krävs en avfallshanteringsplan enligt 23 §, ska den upprättas senast i samband med att den som driver eller avser att driva verksamheten ansöker om tillstånd för verksamheten.

En avfallshanteringsplan ska uppdateras senast i samband med att den som driver verksamheten ansöker om tillstånd att ändra verksamheten, om den ändrade

verksamheten påverkar innehållet i planen.

Bestämmelser om att en ansökan om tillstånd eller tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla en avfallshanteringsplan finns i 22 kap. 1 § första stycket 8 och 1 d § andra stycket 2 miljöbalken.

28 §

Om en avfallshanteringsplan inte har prövats inom ramen för en tillståndsprövning ska tillsynsmyndigheten pröva om planen uppfyller kraven i denna förordning. Om planen är bristfällig, ska myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att avhjälpa bristen.

Om en avfallshanteringsplan eller en uppdatering av en avfallshanteringsplan inte har prövats inom ramen för en tillståndsprövning ska tillsynsmyndigheten pröva om planen uppfyller kraven i denna förordning. Om planen är bristfällig, ska myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att avhjälpa bristen.

29 §

Verksamhetsutövaren ska se över avfallshanteringsplanen så snart det finns anledning till det och minst vart femte år. Ändringar i planen ska snarast anmälas till tillsynsmyndigheten.

Verksamhetsutövaren ska se till att avfallshanteringsplanen uppdateras så snart det finns anledning till det och minst vart femte år från det att avfallshanteringsplanen senast prövades inom ramen för en tillståndsprövning eller enligt 28 §.

Om avfallshanteringsplanen eller en uppdatering av avfallshanteringsplanen inte har prövats inom ramen för en tillståndsprövning eller enligt 28 §, ska avfallshanteringsplanen snarast ges in till tillsynsmyndigheten.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2022.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts i mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om det nuvarande systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet minimerar risken för att staten ska behöva bekosta efterbehandling av nedlagda gruvverksamheter. Granskningens resultat presenteras i rapporten Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten (RiR 2015:20) som Riksrevisionen överlämnade till riksdagen den 7 december 2015.

Riksrevisionen lämnade ett antal rekommendationer till regeringen samt Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Regeringen redovisade sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i en skrivelse till riksdagen (skr. 2015/16:165). I enlighet med Riksrevisionens rekommendationer tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att utreda och analysera om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag kan säkerställa att det finns tillräckliga säkerheter för efterbehandling och andra återställningsåtgärder vid gruvverksamhet (dir. 2017:59). Utredningen tog namnet Gruvavfallsfinansieringsutredningen och redovisade i juni 2018 betänkandet Statens gruvliga risker (SOU 2018:59).

Regeringen gav också i uppdrag till Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) att tillsammans ta fram en långsiktig strategi för hantering av gruvavfall och göra en bedömning av kostnader och åtgärder för efterbehandling (N2016/02787). Naturvårdsverket och SGU redovisade uppdraget den 14 september 2017 i skrivelsen Förslag till strategi för hantering av gruvavfall. Naturvårdsverket fick också i uppdrag att analysera och förtydliga sin vägledning avseende under vilka förutsättningar utvinningsavfall som uppvisar farliga egenskaper bör klassificeras som farligt avfall samt vilka konsekvenser klassificeringen skulle innebära avseende

utvinningsavfallsförordningen (M2016/00990). Naturvårdsverket redovisade regeringsuppdraget avseende klassificering av utvinningsavfall i skrivelse den 20 april 2017.

Statens gruvliga risker

Sammantaget konstaterade Gruvavfallsfinansieringsutredningen att dagens system med säkerheter innebär att staten och i slutändan skattebetalarna löper en betydande risk att tvingas träda in och finansiera kostnader för efterbehandling som verksamhetsutövarna borde ha stått för.

Utredningen konstaterade att de säkerheter som hade ställts totalt uppgick till 2,6 miljarder kronor. Utredningen gick igenom samtliga beräkningar som låg till grund för de ställda säkerheterna. Utredningen bedömde att kostnadsberäkningarna byggde på alltför optimistiska antaganden och förutsatte bl.a. att morän av tillräcklig kvalitet (som används vid täckning av utvinningsavfall) fanns i närheten av gruvan. Om tillgång till sådan morän saknas bedömde utredningen att efterbehandlingen skulle bli väsentligt dyrare än beräknat. Kostnaderna skulle då fördubblas till cirka 5,2 miljarder kronor.

Utredningen genomförde också en översiktlig osäkerhetsanalys. Analysen visade att om säkerheterna skulle bestämmas på en betryggande nivå skulle de behöva uppgå till 6,3 miljarder kronor.

Utredningen lade förslag inom fyra områden i syfte att skydda skattebetalarna från sådana kostnader som verksamhetsutövarna är skyldiga att stå för. Utredningen föreslog att syftet och målsättningen med säkerheterna måste tydliggöras och att reglerna för beräkning av säkerhetsbeloppens storlek stramas upp. Vidare föreslogs en begränsning av vilka säkerheter som kan accepteras och en tydligare beslutsprocess när det gäller säkerheternas storlek.

Utredningen har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2018/01962).

Förslag till strategi för hantering av gruvavfall

Naturvårdsverkets och SGU:s förslag till strategi för hantering av gruvavfall syftar till att åstadkomma en långsiktig, miljömässigt

hållbar hantering av gruvavfall som också är resursmässigt och samhällsekonomiskt effektiv. Det övergripande målet är att Sverige ska fortsätta att vara en stark gruvnation samtidigt som svensk gruv- och mineralnäring ska vara ett föredöme när det gäller miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall.

I förslaget till strategi identifieras fem områden där åtgärder föreslås som bedöms vara av särskild vikt för att nå målbilden: ett effektivt och tydligt provningssystem, pålitlig tillsyn och egenkontroll, rätt kunskap på rätt plats, ordning och reda på avfallet samt en innovativ avfallshantering.

Strategin har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2018/01984).

Förslag som behandlas i denna promemoria

Utgångspunkten för förslagen i denna promemoria är de förslag som lämnades i betänkandet Statens gruvliga risker och i Naturvårdsverkets och SGU:s förslag till strategi för hantering av gruvavfall samt i remissvaren till dessa förslag.

Förslagen i promemorian är i linje med det som föreslogs i betänkandet. Förslagen har dock arbetats om både författningstekniskt och i sak och i vissa delar inte tagits vidare. De viktigaste ändringarna är följande. De bestämmelser som måste ligga på lagnivå har placerats i miljöbalken. Det föreslås därför inte någon ny lag som utredningen föreslog. Det föreslås inte heller något nytt planeringsinstrument kallat efterbehandlingsplan som utredningen föreslog. De ändringar som behövs avseende underlaget för beräkningen av säkerhetens storlek föreslås i stället i bestämmelser som anknyter till avfallshanteringsplanen. Någon begränsning av vilka säkerheter som kan accepteras föreslås inte på lagnivå. Alla säkerheter ska kunna godtas under förutsättning att de är betryggande för sitt ändamål. Däremot införs en möjlighet för Riksgäldskontoret att meddela föreskrifter om säkerhetens form.

Strategin för hantering av gruvavfall innehåller ett stort antal förslag inom ett flertal områden men innehåller inte några författningsförslag. I denna promemoria föreslås förändringar i regelverket för avfallshanteringsplanen som har sin utgångspunkt i strategins förslag om att tydliggöra avfallshanteringsplanens roll i

prövningen och kopplingen mellan avfallshanteringsplanen och den ekonomiska säkerheten. Dessutom föreslås Riksgäldskontoret få en mer framträdande roll i prövningen av säkerheter i linje med förslaget om att utse lämplig myndighet som obligatorisk remissinstans för frågor om ekonomisk säkerhet.

Naturvårdsverkets redovisning om klassificering av utvinningsavfall bereds i Regeringskansliet och behandlas inte i denna promemoria.

Förkortningar

I denna promemoria förekommer följande förkortade uttryck:

- *granskningsrapporten*: Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten, Riksrevisionen 2015:20
- *genomförandebeslutet*: kommissionens beslut av den 20 april 2009 om tekniska riktlinjer för upprättande av den finansiella säkerheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin (EG) 2009/335)
- *statens gruvliga risker*: Gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande Statens gruvliga risker (SOU 2018:59)
- *strategi för hantering av gruvavfall*: Förslag till strategi för hantering av gruvavfall. skrivelse den 14 september 2017 från Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning
- *utvinningsavfallsdirektivet*: Europaparlamentets 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
- *utvinningsavfallsförordningen*: förordningen (2013:319) om utvinningsavfall

4 Utgångspunkter för den svenska utvinningsindustrin och svensk reglering

4.1 Utgångspunkter för den svenska utvinningsindustrin

Enligt det övergripande målet för miljöpolitiken i Sverige ska vi till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Ett övergripande mål för svensk avfallshandling har slagits fast inom ramen för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Enligt preciseringen för avfall ska avfallshandling vara effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallens påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras. Avfallspolitiken syftar således till att omhänderta avfallet på ett långsiktigt hållbart sätt så att miljöpåverkan kan minimeras och avfallet kan utnyttjas som en resurs. I regeringens strategi för cirkulär ekonomi fastslås visionen om ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter jungfruliga material (M2020/01133).

Den svenska mineralstrategin är en bas för regeringens mineralpolitik (N2013/00972). Visionen i strategin säger att genom ett långsiktigt hållbart användande av landets mineralresurser, i samklang med miljö-, natur- och kulturvärden, skapas tillväxt i hela landet samt att Sverige förstärker sin position som EU:s ledande gruv- och mineralnation.

4.2 Svensk reglering för utvinningsindustrin

4.2.1 Utvinningsavfall

Det rättsliga ramverket för hantering av avfall inom EU utgörs av ramdirektivet för avfall (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv). Utöver denna lagstiftning finns direktiv som reglerar specifika avfall och specifika hanteringar av avfall. Vad gäller utvinningsavfall finns utvinningsavfallsdirektivet tillsammans med fem beslut från EU-kommissionen.

Utvinningsavfallsdirektivet och kommissionens fem beslut har genomförts i svensk rätt med miljöbalken och utvinningsavfallsförordningen. Förordningen ska tillämpas på hanteringen av utvinningsavfall oavsett om det kommer från täkt- eller gruvverksamhet eller från prospekteringen.

Utvinningsavfall utgör avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken och omfattas av miljöbalkens bestämmelser om avfall. Däremot är avfallsförordningen (2020:614) inte tillämplig på utvinningsavfall, vilket framgår av 1 kap. 15 § 4 i förordningen. För utvinningsavfall gäller i stället bestämmelserna i utvinningsavfallsförordningen.

Utvinningsindustrin

Förordningen om utvinningsavfall innehåller bestämmelser om försiktighetsmått för att förebygga eller i möjligaste mån begränsa skadliga effekter på människors hälsa och miljön som kan uppkomma till följd av hantering av avfall från utvinningsindustrin. Med utvinningsindustri avses enligt 1 § i förordningen industri som utvinnet ämnen och material genom att bryta eller på annat sätt ta dem från jordskorpan eller som bearbetar eller på annat sätt hanterat utvunnet material. Till utvinningsindustrin hör gruvverksamhet, täktverksamhet och kalkbränning. Industrin omfattar såväl utvinning av en förekomst som bearbetning av det utvunna materialet, men även systematiskt sökande efter en fyndighet. Smältning eller andra uppvärmningsprocesser och metallurgiska processer omfattas inte av begreppet utvinningsindustri. I denna promemoria används uttrycket utvinningsverksamhet synonymt med uttrycket utvinningsindustrin. Förordningen innehåller preciserade bestäm-

melser om hanteringen av utvinningsavfall som kompletterar de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Avfallshanteringsplanen

En central del för hur utvinningsavfallsförordningen är avsedd att fungera, är bestämmelserna om avfallshanteringsplanen i utvinningsavfallsförordningens 22–29 §§. Enligt 22 § ska den som i sin verksamhet ger upphov till eller hanterar utvinningsavfall vidta avfallsförebyggande åtgärder, främja den återvinning av avfallet som är lämplig från miljösynpunkt och bortskaffa avfallet på ett sätt som är säkert för människors hälsa och miljön på kort och lång sikt. Avfallshanteringsplanen är en plan för hur man i verksamheten ska genomföra detta. Följaktligen ska den som driver en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller driver en utvinningsavfallsanläggning ha en avfallshanteringsplan. Detta framgår av 23 §. Av 22 § 1 framgår också att verksamhetsutövaren ska hantera avfallet enligt avfallshanteringsplanen.

I 24–26 §§ finns detaljerade bestämmelser om vad avfallshanteringsplanen ska innehålla. Planen ska bland annat innehålla en beskrivning av verksamheten, en redogörelse för hur man förebygger eller minskar avfallets skadlighet, uppgifter om mängden utvinningsavfall och en beskrivning av åtgärder som syftar till att undvika föroreningar samt hur avfallet ska hanteras. Det finns även ytterligare bestämmelser som gäller för de verksamheter som omfattas av krav på avfallshanteringsplan, exempelvis krav på karakterisering av utvinningsavfallet i 30 §.

4.2.2 Bestämmelser om säkerhet i miljöbalken

Varför finns krav på ställande av säkerhet?

Kravet på att ställa säkerhet ska ses mot bakgrund av principen om att förorenaren ska betala; en princip som är väl etablerad i både EU-rätten och i internationella miljökonventioner. Principen kommer också till uttryck som en av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 8 § miljöbalken. Utgångspunkten är att verksamhetsutövaren ska bära sina egna kostnader för avfallshantering samt att stänga, återställa

och följa upp verksamheten. Europeiska revisionsrätten (Särskild rapport: Principen att förorenaren betalar: tillämpas inte konsekvent i EU:s miljöpolitik och miljöåtgärder, SV 2021 12) har i en rapport granskat hur principen om förorenaren betalar har använts i europeisk lagstiftning och konstaterar bland annat att principen återspeglas och tillämpas i varierande grad inom EU:s olika miljöpolitiska områden och att dess omfattning och tillämpning var ofullständig.

Säkerheter i samband med miljöfarlig verksamhet syftar till att skydda samhället, dvs. skattebetalarna, från att behöva stå för kostnaden för åtgärder för att återställa miljön i de fall den ansvariga verksamhetsutövaren har försatts i konkurs eller av någon annan anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter. I sådana situationer ska en ställd säkerhet kunna tas i anspråk (se prop. 2006/07:95 s. 104). Om det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare eller om de ställda säkerheterna inte är tillräckliga, kan staten tvingas bekosta nödvändiga åtgärder för att stänga, återställa och följa upp verksamheten. Staten har också ett ansvar att vidta sådana åtgärder för statlig mark.

Enligt artikel 14.1 i utvinningsavfallsdirektivet ska säkerheten fastställas så att alla skyldigheter enligt det tillstånd som utfärdats i enlighet med direktivet har uppfyllts, inbegripet bestämmelser om åtgärder efter stängning. Säkerheten ska också fastställas så att det alltid finns tillräckliga medel tillgängliga för att rehabilitera det område som har påverkats av avfallsanläggningen, i enlighet med vad som beskrivs i avfallshanteringsplanen.

Det är svårt att hitta ett ord som beskriver alla de åtgärder som säkerheten ska täcka. I denna promemoria används uttrycket ”åtgärder för att stänga, återställa och följa upp verksamheten”.

Av granskningsrapporten (s. 58) framgår att de utbetalade eller i dagsläget beslutade statliga bidragen för efterbehandling av nedlagda gruvor för perioden 2007–2018 uppgår till totalt cirka 250 miljoner kronor. I statens gruvliga risker (s. 85–89) konstateras att ställda säkerheter för de fyra exempel på företag som försatts i konkurs i gruvindustrin sedan 2012 inte på långa vägar räcker för att täcka efterbehandlingskostnaderna.

Bestämmelser om säkerhet för utvinningsindustrin

Enligt 16 kap. 3 § miljöbalken får tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken för sin giltighet göras beroende av att den som avser att driva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Bestämmelsen ger alltså en möjlighet att ställa krav på säkerhet men uttrycker inte något krav på att sådan ska ställas. Av 22 kap. 25 § första stycket 11 miljöbalken framgår att en dom som innebär att tillstånd ges i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet.

I förarbetena till 16 kap. 3 § miljöbalken framhålls att det föreligger starka skäl för att meddela villkor om säkerhet om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom viss tid och det kan föreligga ett efterbehandlingsbehov. Det kan också finnas skäl att meddela villkor om säkerhet för fall då det kan ställas krav på en verksamhet att fortlöpande låta frakta bort avfall (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 205).

För täktverksamhet finns ett krav på att ställa säkerhet enligt 9 kap. 6 e § miljöbalken. Enligt bestämmelsen får tillstånd till täkt ges endast om det för uppfyllande av de villkor som ska gälla för tillståndet ställs säkerhet enligt 16 kap. 3 §. Av förarbetena till miljöbalken framgår att säkerheten ska utgöra garanti för att de åtgärder utförs som föreskrivs i täkttillståndet för att begränsa eller motverka skadan på miljön, samt att säkerhetens storlek ska motsvara de kostnader som uppkommer om åtgärderna måste utföras genom det allmännas försorg (se prop. 1997/98:45 s. 148).

För verksamhet som omfattar deponering av avfall finns ett krav på att ställa säkerhet i 15 kap. 35 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen får ett tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall endast ges om verksamhetsutövaren för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande. Av 15 kap. 5 a § miljöbalken framgår att med deponi avses i balken en upplagsplats för avfall som finns på eller i jorden. Av andra stycket i denna paragraf framgår att som deponi räknas inte en plats där avfall lastas om för att förbereda det för

vidare transport till en annan plats där det ska behandlas, en plats där avfall lagras innan det återvinns, om lagringen sker under en kortare period än tre år, och inte heller en plats där avfall lagras innan det bortskaffas, om lagringen sker under en kortare period än ett år.

4.2.3 En prövning i två steg

Processen att ställa säkerhet involverar flera moment och avgörs i två steg. I rättsfallet NJA 2011 s. 296 redogörs för vilka frågor som avgörs i vilket skede av denna tvåstegsprocess, nämligen

- a) om tillståndshavaren ska ställa säkerhet,
- b) säkerhetens storlek,
- c) om säkerheten kan ställas efter hand (successivt) enligt plan,
- d) vilken form av säkerhet som ska ställas, och
- e) om säkerheten är betryggande.

Frågorna enligt a–c utgör det första steget av processen och tas upp i samband med tillståndsprövningen. Dessa frågor regleras av tillståndsmyndigheten i villkor om ställande av säkerhet. Frågorna enligt d–e, dvs. vilken form av säkerhet som ska ställas och den sammanhängande frågan om säkerheten är betryggande, utgör det andra steget i processen. Dessa frågor avgörs av tillståndsmyndigheten i ett separat ärende först när tillståndshavaren genom tillståndsvillkoren fått klart för sig hur stor säkerheten ska vara och när den ska ställas.

5 Nya bestämmelser om säkerheter för utvinningsindustrin

5.1 En ny bestämmelse i miljöbalken om säkerhet vid utvinningsverksamhet

Förslag: Det ska införas ett krav på att ställa säkerhet i miljöbalken för verksamheter som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Det ska också införas en bestämmelse i miljöbalken som reglerar frågor om prövning av säkerhetens form. I de nya bestämmelserna ska det införas generella krav på säkerheter som finns i den allmänna bestämmelsen om säkerhet.

Skälen för förslaget

Av artikel 14 i utvinningsavfallsdirektivet framgår att en säkerhet ska ställas innan verksamhet som omfattar uppsamling eller deponering av utvinningsavfall i en avfallsanläggning inleds. I artikel 7 anges att en ansökan om tillstånd till en avfallsanläggning bl.a. ska innehålla en avfallshanteringsplan och lämpliga arrangemang för den finansiella säkerheten.

I fråga om vilka verksamheter som omfattas, korresponderar alltså utvinningsavfallsdirektivets krav på säkerhet och krav på att ha en avfallshanteringsplan. Det är därför lämpligt att kravet på säkerhet uttryckligen gäller de verksamheter som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan. Därigenom säkerställs att kravet på säkerhet inte träffar fler eller andra verksamheter än de som omfattas av utvinningsavfallsdirektivet.

Kravet på att ha en avfallshanteringsplan finns i 23 § utvinningsavfallsförordningen, där det framgår att den som driver en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller driver en utvinningsavfallsanläggning ska ha en avfallshanteringsplan. Bestämmelsen i 23 § utvinningsavfallsförordningen är meddelad med stöd av 15 kap. 40 § miljöbalken. Den nya bestämmelsen om säkerhet bör formuleras så att det framgår att den gäller tillstånd till verksamheter som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 § miljöbalken. Den nya bestämmelsen bör införas i 15 kap. 36 a § miljöbalken. Det bör också införas en ny bestämmelse i 15 kap. 36 b § som reglerar frågor om prövning av säkerhetens form.

För att uppfylla sitt syfte krävs att säkerheten har ställts före det att tillståndet för verksamheten tas i anspråk. I artikel 14 utvinningsavfallsdirektivet framgår att säkerheten ska ställas innan verksamheten inleds. Bestämmelsen i 15 kap. 36 a § har utformats i enlighet med detta.

I 15 kap. 36 a och 36 b §§ miljöbalken bör också införas delvis generella krav som finns på säkerheter enligt den allmänna bestämmelsen i 16 kap. 3 § miljöbalken. Detta gäller möjligheten att ställa säkerhet successivt samt krav på att säkerheten ska vara betryggande. Eftersom säkerhet kan behöva ställas för stora belopp, vilket inte sällan är fallet vid gruvverksamhet, kan det finnas behov av att ställa flera olika typer av säkerheter. Det bör därför framgå att kravet på betryggande säkerhet kan uppfyllas genom att kombinera olika typer av säkerheter.

Vem ställer säkerhet enligt vilken bestämmelse?

Täktverksamheter som inte omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall kommer fortsatt att ställa säkerhet enligt 9 kap. 6 e § miljöbalken. Verksamheter som avser deponering av annat avfall än utvinningsavfall kommer att ställa säkerhet enligt 15 kap. 35 § miljöbalken. Skillnaden jämfört med nuvarande regelverk är alltså att verksamheter som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall, dvs. verksamheter som ger upphov till utvinningsavfall eller övriga utvinningsavfallsanläggningar enligt vad som framgår av 23 § utvinningsavfallsförordningen,

fortsättningsvis kommer att ställa säkerhet enligt den nya 15 kap. 36 a § miljöbalken. Det föreslås inte några ändringar i 16 kap. 3 § miljöbalken. För samtliga nu nämnda verksamheter kvarstår alltså möjligheten att ställa krav på säkerhet enligt 16 kap. 3 § för de delar av verksamheten som inte omfattas av de särskilda kraven på säkerhet i 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35 § och 15 kap. 36 a § miljöbalken.

5.2 En ny förordning om säkerheter vid utvinningsverksamhet

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur säkerhetens storlek ska beräknas, vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas samt när och hur en säkerhet får tas i anspråk.

Skälen för förslaget

De föreslagna bestämmelserna om säkerheter i 15 kap. 36 a och 36 b §§ miljöbalken innebär en uppstramning av regleringen kring hur en säkerhet ställs. För att komma till rätta med de brister i systemet för ställande av säkerheter som granskningsrapporten och statens gruvliga risker har pekat på krävs ytterligare reglering både vad avser säkerhetens storlek och form men även frågor om ianspråktagande av säkerhet. Sådana mer detaljerade bestämmelser meddelas lämpligen på förordnings- eller föreskriftsnivå. Ett bemyndigande bör därför införas genom en ny 15 kap. 36 c § i miljöbalken som möjliggör en sådan reglering.

Med stöd av förslagen till de nya bemyndigandena i 15 kap. 36 c § miljöbalken bör en ny förordning om säkerheter vid utvinningsverksamhet beslutas. I förordningen bör det införas bestämmelser om säkerhetens storlek (se vidare i avsnitt 6). Dessa bestämmelser tillämpas alltså i det första steget när provningsmyndigheten ska avgöra hur stort belopp som krävs för att fullgöra verksamhetsutövarens skyldigheter enligt förslaget till den nya 15 kap. 36 a § miljöbalken. Förordningen bör också innehålla bestämmelser om säkerhetens form samt en särskild ordning för provningen av säkerhetens form för gruvverksamhet (se vidare i avsnitt 7). Bestämmelser

om säkerhetens form tillämpas i det andra steget i processen då prövningsmyndigheten ska avgöra om den eller de säkerheter verksamhetsutövaren avser att ställa är betryggande för sitt ändamål. I den nya förordningen bör också finnas bestämmelser om när en säkerhet får tas i anspråk.

5.3 Nya uppgifter för Riksgäldskontoret

Förslag: Riksgäldskontoret ska få nya uppgifter och tillsynsansvar i frågor om både säkerhetens storlek och säkerhetens form enligt den nya regleringen.

Skälen för förslaget

Vid prövningen av säkerheten ska verksamhetsutövaren redovisa underlag om säkerheten som innebär att prövningsmyndigheten inte ska behöva ha egen kompetens för att analysera och bedöma formen av säkerheten (se prop. 2006/07:95 s. 109). I strategin för hantering av gruvavfall påpekar Naturvårdsverket och SGU att det i praktiken visat sig att säkerheterna behöver granskas vid prövningen. Det finns exempel på att domstolen har höjt beloppet och ändrat formen vid prövningen, vilket visar att kompetens för att granska verksamhetsutövarnas förslag krävs. Även det faktum att banken, som står för utbetalningen av vissa säkerheter om den ska infrias, kan ha synpunkter på villkoren i säkerheten, gör det hela ännu mer komplext och stärker ytterligare behovet av granskning av säkerheten vid prövningen (se strategin för hantering av gruvavfall s. 49).

Naturvårdsverket och SGU föreslår i strategin för hantering av gruvavfall att Riksgäldskontoret ska göras till obligatorisk remissinstans för frågor om säkerhet. I statens gruvliga risker föreslås Riksgäldskontoret bli tillsynsmyndighet med följande motivering:

Riksgälden är i dag statens garantimyndighet och har nödvändig kompetens för att analysera och hantera de risker som följer av statens sistahandsansvar inom gruvområdet. Riksgälden har liknande uppgifter inom kärnavfallsfinansieringssystemet där myndigheten bedömer värdebeständigheten i ställda säkerheter. Riksgälden är den myndighet som har bäst förutsättningar att rekrytera och behålla nödvändig kompetens för prövningen av de ekonomiska säkerheterna.

Riksgäldskontoret har i remissvar tillstyrkt denna ordning. Riksgäldskontoret bör därför bli prövnings- och tillsynsmyndighet för vissa frågor om säkerhetens form som redogörs för i avsnitt 7.3 och 7.4. Riksgäldskontoret bör också få ansvar för vissa frågor om säkerhetens storlek enligt vad som redogörs för i avsnitt 6.3.

6 Säkerhetens storlek och koppling till avfallshanteringsplanen

6.1 Vad ska säkerheten täcka?

Förslag: Säkerheten ska täcka fullgörandet av de skyldigheter som gäller för samtliga delar av verksamheten enligt miljöbalken samt föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken.

Skälen för förslaget

I avsnitt 5.1 föreslås att det bör införas en ny bestämmelse i miljöbalken om säkerhet vid hantering av utvinningsavfall. Utgångspunkten för att avgöra vilka åtgärder som säkerheten ska täcka är principen om förorenaren betalar som kommer till uttryck i 2 kap. 8 § miljöbalken och som specificeras närmare i 10 kap. miljöbalken. Vidare finns krav i artikel 14.1 a utvinningsavfallsdirektivet där det anges att säkerheten ska säkerställa att alla skyldigheter enligt det tillstånd som utfärdats i enlighet med direktivet uppfylls, inbegripet bestämmelser om åtgärder efter stängning. Detta anknyter till kraven i 71 och 74 §§ utvinningsavfallsförordningen där det framgår att verksamhetsutövaren i samband med stängning ska återställa det område som har påverkats till tillfredsställande skick respektive se till att underhålla, övervaka och kontrollera att anläggningen uppfyller vissa grundläggande funktioner efter stängning. Säkerheten ska alltså täcka alla åtgärder som krävs för stängning av verksamheten, återställning av området där verksamheten har drivits samt uppföljning av den stängda verksamheten. Det är inte möjligt att specificera samtliga konkreta åtgärder som kan komma i fråga. Det

beror bl.a. på vad tillståndet innehåller, hur verksamheten avses att drivas samt förutsättningarna på den plats som verksamheten ska drivas på.

För en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall ställs nu säkerhet enligt 15 kap. 35 § miljöbalken. Där anges att en säkerhet ska ställas för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten. En verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall innehåller utöver deponiverksamheten ofta även andra delar som kräver åtgärder för stängning, återställning och uppföljning. Ett exempel på detta är sandmagasinet vid gruvverksamhet, som inte utgör deponeringsverksamhet enligt definitionen i 15 kap. 5 a § miljöbalken. För sådana delar av verksamheten som inte utgör deponeringsverksamhet finns en möjlighet för tillståndsmyndigheten att kräva säkerhet med stöd av 16 kap. 3 § miljöbalken. Som har nämnts ovan kräver dock artikel 14.1 a utvinningsavfallsdirektivet att säkerheten ska fastställas så att alla skyldigheter enligt det tillstånd som utfärdats i enlighet med direktivet uppfylls. Kravet på säkerhet bör därför omfatta samtliga delar av verksamheten, och inte begränsas till deponeringsverksamheten.

6.2 Avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning

Förslag: Den som driver eller avser att driva en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller en utvinningsavfallsanläggning ska ha en avfallshanteringsplan.

En avfallshanteringsplan ska ingå i en ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Avfallshanteringsplanen ska därigenom utgöra en processförutsättning.

Skälen för förslaget

Avfallshanteringsplanen

Som utvecklas i avsnitt 6.3 behövs avfallshanteringsplanen för att kunna göra en väl underbyggd bedömning av säkerhetens storlek.

Av artikel 7.2 c i utvinningsavfallsdirektivet framgår att en ansökan om tillstånd ska omfatta en avfallshanteringsplan. I det svenska genomförandet framgår av 64 § 3 utvinningsavfallsförordningen att den som ansöker om tillstånd ska informera tillståndsmyndigheten om innehållet i avfallshanteringsplanen. Av 28 § utvinningsavfallsförordningen framgår vidare att tillsynsmyndigheten ska pröva om planen uppfyller kraven i förordningen om planen inte har prövats inom ramen för en tillståndsprovning.

Naturvårdsverket och SGU har i strategin för hantering av gruvavfall (s. 35) påpekat att avfallshanteringsplanen har en oklar roll i tillståndsprovningen. Myndigheterna pekar på att det därmed finns en risk att avfallshanteringsplanens betydelse för arbetet med att förebygga uppkomst av avfall, minska miljöpåverkan samt öka återvinningen försvagas. För att avfallshanteringsplanen ska få den betydelse som avses i utvinningsavfallsdirektivet finns det därför ett behov av att stärka och förtydliga dess roll enligt Naturvårdsverket och SGU.

Brister med dagens system

Redan i dag ingår alltså avfallshanteringsplanen vid provning av en verksamhet. För att uppfylla artikel 7.2 c i utvinningsavfallsdirektivet bör det dock tydliggöras i lag att avfallshanteringsplanen ska ingå i en tillståndsansökan. För att uppfylla artikel 7.2 c bör detta även gälla vid en tillståndspliktig ändring av verksamheten, i det fall ändringen påverkar innehållet i planen. Mot bakgrund av detta bör det införas en ny bestämmelse i 22 kap. 1 § 8 miljöbalken med innebörden att en tillståndsansökan ska innehålla en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 § miljöbalken. Vidare bör det i 27 § första stycket utvinningsavfallsförordningen tydliggöras att en avfallshanteringsplan ska upprättas senast i samband med att den som driver eller avser att driva verksamheten ansöker om tillstånd för verksamheten. På motsvarande sätt bör det i 27 § andra stycket utvinningsavfallsförordningen tydliggöras att en avfallshanteringsplan ska uppdateras senast i samband med att den som driver verksamheten ansöker om tillstånd att ändra verksamheten, i det fall den ändrade verksamheten påverkar innehållet i planen.

En konsekvens av att avfallshanteringsplanen föreslås bli en processförutsättning är att verksamhetsutövaren måste upprätta en avfallshanteringsplan innan verksamheten har påbörjats. Av 23 § utvinningsavfallsförordningen framgår att den som driver en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller driver en utvinningsavfallsanläggning ska ha en avfallshanteringsplan. Den bestämmelsen bör ändras så att kravet på att ha en avfallshanteringsplan även gäller den som avser att driva en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller en utvinningsavfallsanläggning ska ha en avfallshanteringsplan.

Eftersom avfallshanteringsplanen blir en processförutsättning saknas anledning att behålla den särskilda regleringen i 64 § 3 utvinningsavfallsförordningen om att den som ansöker om tillstånd också ska informera tillståndsmyndigheten om innehållet i avfallshanteringsplanen. Bestämmelsen i 64 § 3 utvinningsavfallsförordningen kan därmed tas bort.

Information till tillsynsmyndigheten

Bestämmelserna i 64 § 1 och 2 utvinningsavfallsförordningen avser uppgifter som enligt artikel 7.2 a och b utvinningsavfallsdirektivet ska ingå i tillståndsansökan. Den som ansöker om tillstånd ska enligt 64 § 1 informera tillsynsmyndigheten om vem som driver eller avser att driva verksamheten. Enligt 64 § 2 ska sökanden informera om den plats som verksamheten drivs eller ska drivas på genom att beskriva platsen och möjliga alternativa platser. Mål om tillstånd till verksamhet som omfattas av kravet på avfallshanteringsplan handläggs av antingen länsstyrelsens miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstol. Enligt bestämmelser om handläggningen för sådana ärenden måste sökanden uppge sin identitet (19 § förvaltningslagen (2017:900) och 42 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken). Bestämmelsen i 64 § 1 behövs därmed inte utan kan tas bort. Bestämmelsen i 64 § 2 som genomför artikel 7.2 b i direktivet motsvaras av kraven som följer av 2 kap. 6 § miljöbalken och kan därför också tas bort. Bestämmelsen i 64 § 4 utvinningsavfallsförordningen avser information om säkerhetens storlek. Eftersom bestämmelser som gäller för beräkningen av säkerhetens storlek finns i förslaget till den nya förordningen om säkerheter vid

utvinningsverksamhet, kan bestämmelsen tas bort (se vidare avsnitt 6.3). Kravet i 64 § 5 utvinningsavfallsförordningen om att informera tillståndsmyndigheten om hur det i övrigt säkerställs att bestämmelserna i förordningen följs, motsvaras i allt väsentligt av kravet i 24 § 7 utvinningsavfallsförordningen på en redogörelse i avfallshanteringsplanen för hur verksamheten i övrigt kommer att följa förordningens 22, 51–56, 67–71 och 74 §§. Eftersom avfallshanteringsplanen fortsättningsvis ska ingå i tillståndsansökan, kan även 64 § 5 utvinningsavfallsförordningen tas bort.

Sammantaget leder det som nu sagts till att 64 § utvinningsavfallsförordningen i sin helhet kan tas bort.

6.3 Beräkning av säkerhetens storlek

Förslag: Den som är skyldig att ställa säkerhet ska beräkna vilket belopp säkerheten ska uppgå till och redovisa beräkningen till tillståndsmyndigheten i samband med ansökan. Beräkningen ska grunda sig på avfallshanteringsplanen och vad tillståndsansökan i övrigt innehåller.

I beräkningen ska samtliga kostnader som krävs för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt miljöbalken samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken ingå. Vid beräkningen ska hänsyn även tas till

- de ökade kostnader som en oplanerad eller tidigare lagd stängning av verksamheten kan ge upphov till, och
- förväntad prisutveckling på relevanta varor, tjänster och material.

Beräkningen ska innehålla en analys som identifierar och bedömer osäkerheter samt värderar på vilket sätt osäkerheterna påverkat beräkningen.

Skälen för förslaget

Vem ska visa att säkerhetens storlek är tillräcklig?

Av bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § miljöbalken framgår att det är den som driver eller avser att driva en verksamhet som har att visa att de

förpliktelser som följer av 2 kap. miljöbalken iakttas. Det är följaktligen den som ansöker om tillstånd som har ansvaret för att visa att den planerade verksamheten uppfyller kraven i miljöbalken och föreskrifter utfärdade med stöd av miljöbalken, och detta ska framgå av tillståndsansökan. Det bör i förslaget till den nya förordningen om säkerheter vid utvinningsverksamhet förtydligas att detsamma gäller även i fråga om beräkningen av säkerheten, dvs. att det är den som ansöker om tillstånd som har att visa att säkerhetens storlek är tillräcklig för att svara mot kraven i 15 kap. 36 a § miljöbalken. Prövningsmyndigheten kan därigenom utgå från denna beräkning, och övrig information som har tillförts ärendet, som underlag vid fastställande av villkor för den ekonomiska säkerheten enligt 15 kap. 36 a § miljöbalken, som sker med stöd av 22 kap. 25 § 11 samt 22 kap. 25 § h miljöbalken.

Bestämmelser om domstolsväsendet och rättsskipningen hör till det obligatoriska lagområdet enligt 11 kap. 2 § regeringsformen. En bestämmelse om att ansökan ska innehålla en beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till bör därför införas i 22 kap. 1 f § miljöbalken.

Underlag för beräkningen

Av artikel 14.2 a utvinningsavfallsdirektivet framgår att säkerheten ska beräknas på grundval av avfallsanläggningens sannolika miljöpåverkan med särskilt beaktande av bland annat avfallsanläggningens kategori, avfallets egenskaper och den framtida användningen av det rehabiliterade området. I genomförandebeslutet utvecklas närmare hur säkerheten ska beräknas. Där framgår i artikel 1 a–g att beräkningen ska baseras på:

- avfallsanläggningens troliga påverkan på miljön och på människors hälsa (strecksats a)
- definitionen av rehabilitering inbegripet användningen av avfallsanläggningen efter rehabilitering (strecksats b)
- tillämpliga miljönormer och miljömål, inklusive avfallsanläggningens fysiska stabilitet, minimikvalitetsnormer för mark- och vattenresurser och högsta tillåtna utsläppsnivåer för förorenande ämnen (strecksats c)

- de tekniska åtgärder som krävs för att uppnå miljömässiga mål, i synnerhet de åtgärder som syftar till att säkerställa avfallsanläggningens stabilitet och begränsa miljöskadorna (strecksats d)
- de åtgärder som krävs för att uppnå målen under och efter stängningen av anläggningen, inklusive markrehabilitering, behandling och övervakning efter stängningen om så krävs, och i tillämpliga fall åtgärder för att återupprätta den biologiska mångfalden (strecksats e)
- beräknat tidsperspektiv för påverkan och de mildrande åtgärder som krävs (strecksats f)
- en bedömning av de kostnader som krävs för att säkerställa rehabilitering av mark, stängning och åtgärder efter stängning inbegripet eventuell övervakning och behandling av förorenande ämnen (strecksats g).

Utifrån dessa strecksatser framgår att säkerheten alltid måste beräknas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Vidare framgår att information om hur verksamheten avser att hantera utvinningsavfallet är central för att kunna avgöra vilket belopp en säkerhet enligt 15 kap. 36 a § miljöbalken ska uppgå till.

I avfallshanteringsplanen och tillståndsansökan i övrigt finns sådan information som behövs för att bedöma säkerhetens storlek. Vad en avfallshanteringsplan ska innehålla framgår av 24–26 §§ utvinningsavfallsförordningen. De faktorer som räknas upp i genomförandebeslutet är uppgifter som ska omfattas av avfallshanteringsplanen och tillståndsansökan i övrigt. Som framgår under avsnitt 6.1 ovan är viktiga uppgifter för beräkningen av säkerhetens storlek bl.a. hur verksamheten ska följa 71 och 74 §§ utvinningsavfallsförordningen, dvs. kraven på att återställa området till tillfredsställande skick respektive att underhålla, övervaka och kontrollera att anläggningen uppfyller vissa grundläggande funktioner efter stängning. Att detta ska redovisas i avfallshanteringsplanen framgår av 24 § 7 utvinningsavfallsförordningen.

Eftersom informationen i avfallshanteringsplanen behövs för att kunna göra en bedömning av säkerhetens storlek, bör det i förslaget till den nya förordningen om säkerheter vid utvinningsverksamhet tydliggöras att beräkningen av säkerheten ska grunda sig på avfallshanteringsplanen och vad ansökan om tillstånd i övrigt innehåller.

Detta krävs för att uppfylla artikel 14.2 a och artikel 1 a–g i genomförandebeslutet.

Hänsyn till oplanerad eller tidigarelagd stängning

Av artikel 1.2 i genomförandebeslutet framgår bl.a. att i bedömningen av de kostnader som krävs för att säkerställa rehabilitering av mark, stängning och åtgärder efter stängning, inbegripet eventuell övervakning och behandling av förorenande ämnen enligt artikel 1 g i beslutet, ska en oplanerad eller tidigarelagd stängning beaktas. I förslaget till den nya förordningen om säkerheter vid utvinningsverksamhet bör därför tydliggöras att i beräkningen av den ekonomiska säkerheten ska hänsyn även tas till de ökade kostnader som en oplanerad eller tidigarelagd stängning av verksamheten kan ge upphov till.

Beräkningen av säkerhetens storlek måste ta hänsyn till att det kan uppkomma merkostnader vid en oplanerad stängning jämfört med om det är verksamhetsutövaren själv som utför åtgärderna. Det kan t.ex. vara dyrare för en konkursförvaltare att hyra in nödvändiga maskiner och personal om dessa inte längre finns på plats jämfört med om verksamhetsutövaren under pågående verksamhet med befintliga maskiner och personalresurser också vidtar åtgärder för stängning, återställning och uppföljning av verksamheten.

Hänsyn till pris- och löneutveckling

I statens gruvliga risker (s. 131) påpekas att kostnaderna för att stänga, återställa och följa upp verksamheten kan sträcka sig långt fram i tiden. Statens gruvliga risker tar som exempel att den reala ökningen av timlöner är cirka 1,9 procent per år och sett över lång tid 1–1,5 procent per år. Den reala ökningen på material enligt entreprenadindex är cirka 3,7 procent per år. Pris- och löneutveckling kan alltså innebära att det reala värdet på säkerheten urholkas. Det bör därför införas en bestämmelse om att det vid beräkningen av säkerhetens storlek ska tas hänsyn till pris- och löneutvecklingen.

Vid villkorsregleringen kan hänsyn till pris- och löneutveckling göras på olika sätt. Det kan t.ex. föreskrivas ett villkor om att säkerheten ska indexuppräknas med viss procentsats. Men det kan

också vara så att tillsynsmyndigheten eller annan aktör vid en ansökan om omprövning eller ändring av tillstånd ser att säkerheten måste justeras med hänsyn till pris- och löneutveckling (se vidare avsnitt 6.7).

Osäkerhetsanalys

Som statens gruvliga risker konstaterar finns det osäkerheter i vad den slutliga kostnaden för stängning, återställning och uppföljning av avslutad gruvverksamhet kan komma att bli. Enligt uppgifter i statens gruvliga risker (s. 71) står sluttäckning av sandmagasin och gråbergsupplag för 83 procent av den samlade kostnaden. Den största osäkerheten vid en kostnadsberäkning är, enligt statens gruvliga risker, om morän (som används vid täckning av utvinningsavfall) av rätt kvalitet finns i närområdet. I många fall är det i samband med tillståndsprövningen inte klarlagt i alla delar hur stängning, återställning och uppföljning av verksamheten ska gå till. Det finns t.ex. olika metoder för sluttäckning av avfallsupplag. Tillgång till morän av tillräcklig kvalitet kan vara av stor betydelse för vald metod. Kostnadsberäkningen bör därför innehålla en osäkerhetsanalys som identifierar och bedömer osäkerheter i beräkningen samt värderar på vilket sätt osäkerheterna påverkat resultatet.

Som framgår av statens gruvliga risker (s. 133–135) samt remissutfallet finns det stora svårigheter med att uttrycka denna osäkerhet i en exakt nivå. Det bedöms därför tillräckligt att en osäkerhetsanalys genomförs. Om analysen vid en senare tidpunkt visar sig felaktig får detta hanteras inom ramen för en ansökan om omprövning eller ändring av tillståndet där det finns möjlighet att ändra villkoret om säkerhet i både höjande och sänkande riktning.

6.4 Föreskrifter om hur en säkerhet ska beräknas

<p>Förslag: Statens geotekniska institut ska få meddela ytterligare föreskrifter om hur en säkerhet ska beräknas.</p>
--

Skälen för förslaget

Statens geotekniska institut (SGI) har avseende sanering och återställning av förorenade områden ansvar för forskning, teknikutveckling och kunskapsutveckling. I den rollen initierar, finansierar och genomför SGI riktad forskning och teknikutveckling och kunskapsförmedling för att minska tekniska och naturvetenskapliga hinder i efterbehandlingsarbetet. SGI driver också kunskapsuppbyggnad och samverkar i dessa frågor med bl.a. SGU och Naturvårdsverket. SGI bör därför ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om hur en säkerhet ska beräknas.

Bemyndigandet ger Statens geotekniska institut möjlighet att meddela föreskrifter utifrån myndighetens kompetens om efterbehandlingsmetoder. Det kan t.ex. handla om vilken kvalitet och tjocklek av morän som krävs för att täcka en viss typ av utvinningsavfall.

6.5 Yttrande från Riksgäldskontoret i tillståndsprovningen

Förslag: I mål och ärenden om tillstånd till verksamhet som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall, ska Riksgäldskontoret lämna en bedömning till provningsmyndigheten i fråga om beräkningen av säkerhetens storlek.

Skälen för förslaget

Enligt artikel 1.2 i genomförandebeslutet ska bedömningen av de kostnader som krävs för att säkerställa rehabilitering av mark, stängning och åtgärder efter stängning, inbegripet eventuell övervakning och behandling av förorenande ämnen, utföras av en oberoende och kvalificerad tredje part. En oberoende bedömning ska alltså göras av det belopp som säkerheten enligt 15 kap. 36 a § miljöbalken ska uppgå till.

Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för säkerhetens storlek (se avsnitt 6.3). Enligt nuvarande bestämmelser har parterna i processen möjlighet att yttra sig över beloppets storlek

inom ramen för prövningen av det enskilda ärendet. Prövningsmyndigheten har även möjlighet att bl.a. inhämta yttrande från remissinstanser. Utifrån underlaget i målet är det prövningsmyndigheten som fastställer villkor om säkerhetens storlek med stöd av 22 kap. 25 § 11 miljöbalken. Den nuvarande ordningen innehåller alltså inte några krav på att en oberoende tredje part ska granska säkerhetens storlek. För att på ett tydligt sätt införliva artikel 1.2 i genomförandebeslutet i svensk rätt bör det därför införas en bestämmelse som anger att yttrande om säkerhetens storlek ska inhämtas från en utomstående aktör som är kvalificerad för uppgiften. Av de skäl som har angetts i avsnitt 5.3 ovan bör denna uppgift läggas på Riksgäldskontoret.

Kravet att en bedömning ska utföras av en oberoende och kvalificerad tredje part gäller för alla verksamheter som omfattas av utvinningsavfallsdirektivet. Tillståndsplikten för utvinningsindustrin regleras i 4 och 14 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251). För gruvdrift eller gruvanläggning för brytning av malm, mineral eller kol gäller tillståndsplikt A (4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen), vilket innebär att det är mark- och miljödomstolen som prövar ansökningar om tillstånd. Tillståndsplikt A gäller även för anläggning för annan bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol än rostning och sintring, om verksamheten inte är tillståndspliktig enligt 15 § i samma kapitel (4 kap. 14 § miljöprövningsförordningen). Tillståndsplikt B gäller för provbrytning inklusive annan bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol än rostning och sintring (4 kap. 15 § miljöprövningsförordningen), vilket innebär att det är länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som prövar ansökningar om tillstånd till detta.

Tillståndsplikt B gäller även för torvtäkt, bergtäkt, naturgrus, andra jordarter över vissa i miljöprövningsförordningen angivna mängdnivåer (4 kap. 1–3 §§ miljöprövningsförordningen). För kalkbränning gäller tillståndsplikt B eller anmälningssplikt C (14 kap. 11 och 12 §§ miljöprövningsförordningen). Av det redovisade framgår att prövningen av tillstånd i första instans för verksamheter som omfattas av utvinningsavfallsdirektivet i de allra flesta fall antingen sker vid mark- och miljödomstolen (tillståndsplikt A) eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation (tillståndsplikt B), med undantag för täkt av mindre mängder grus eller torv och tillverkning av små mängder kalk som är anmälningsspliktig verksamhet.

För de få anmälningspliktiga C-verksamheter som omfattas av utvinningsavfallsdirektivets krav saknas enligt nuvarande bestämmelser en möjlighet att ställa krav på säkerhet. I promemorian Ordning och reda på avfallet (M2021/00207) föreslås en sådan möjlighet. Det finns alltså för närvarande inte skäl att föreslå att Riksgäldskontoret ska yttra sig i fråga om sådana verksamheter.

På grund av de skäl som har anförts ovan bör det införas en ny bestämmelse i 22 kap. 13 a § miljöbalken med innebörden att mark- och miljödomstolen i mål om tillstånd till en verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall, ska inhämta yttrande från Riksgäldskontoret i fråga om säkerhetens storlek enligt 15 kap. 36 a § första stycket miljöbalken. Bestämmelsen i 22 kap. 13 a § miljöbalken bör även tillämpas vid den prövning som sker hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation, varför en bestämmelse om detta bör införas 19 kap. 5 § 7 miljöbalken.

6.6 Villkor i tillståndet

Förslag: En dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall ska innehålla

- villkor med ett bestämt belopp som säkerheten ska uppgå till för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt miljöbalken samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken,
- villkor om att den säkerhet som krävs enligt 15 kap. 36 b § miljöbalken fortlöpande ska vara giltig och i kraft, och
- villkor som behövs för att minimera verksamhetens påverkan på omgivningen vid oförutsedda avbrott i verksamheten.

Skälen för förslaget

Enligt den föreslagna nya bestämmelsen 15 kap. 36 a § miljöbalken ska tillstånd till en verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall för sin giltighet göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet. Bestämmelsen förut-

sätter alltså att det i tillståndet genom villkor regleras att tillståndets giltighet är avhängigt att verksamhetsutövaren ställer säkerhet.

I 22 kap. 25 § 11 miljöbalken anges att en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av en miljöskada och ställande av säkerhet. För att förslaget till den nya bestämmelsen i 15 kap. 36 a § miljöbalken ska ha avsedd effekt bör det uttryckligen framgå att en dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall ska innehålla villkor med ett bestämt belopp som säkerheten ska uppgå till för att säkerställa fullgörande av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt miljöbalken samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken. Det bör också finnas ett villkor om att den säkerhet som ställs fortlöpande ska vara giltig och i kraft. En ny bestämmelse med detta innehåll bör därför införas i 22 kap. 25 h § miljöbalken.

Enligt nuvarande ordning beslutar prövningsmyndigheten med stöd av 15 kap. 35 §, och i förekommande fall 16 kap. 3 §, jämfört med 22 kap. 25 § 11 miljöbalken villkor i tillståndet om att säkerhet ska ställas med visst bestämt belopp. Genom de nu föreslagna ändringarna kommer prövningsmyndigheten besluta villkor om säkerhet med ett bestämt belopp med stöd av 15 kap. 36 a § jämfört med 22 kap. 25 § 11 och 22 kap. 25 h § miljöbalken. Dessutom ska alltså prövningsmyndigheten fortsättningsvis besluta villkor om att den säkerhet som ställs fortlöpande ska vara giltig och i kraft enligt 22 kap. 25 h § miljöbalken.

Villkoret om att säkerheten fortlöpande ska vara giltig och i kraft utgör grunden för den efterkommande bedömningen av vilken form av säkerhet som ska ställas för att säkerheten ska vara betryggande för sitt ändamål och därmed kunna godtas. Förslag till hur den prövningen ska göras finns i avsnitt 7.

Villkor vid oförutsedda avbrott

För att begränsa påverkan på omgivningen och undvika stora kostnader för sanering behöver vissa reningsanordningar upprätthållas även om verksamheten tillfälligt upphör för längre eller

kortare tid. Det kan även finnas behov av att upprätthålla andra anordningar eller delar av verksamheten för att undvika skador på miljön. Det bör därför finnas en uttrycklig möjlighet att föreskriva sådana villkor.

6.7 Avfallshanteringsplanen

Förslag: Avfallshanteringsplanen ska upprättas senast i samband med att den som driver eller avser att driva verksamheten ansöker om tillstånd för verksamheten. Planen ska uppdateras senast i samband med att den som driver verksamheten ansöker om tillstånd att ändra verksamheten, i det fall den ändrade verksamheten påverkar innehållet i planen.

Verksamhetsutövaren ska se till att avfallshanteringsplanen uppdateras så snart det finns anledning till det och minst vart femte år. Om verksamhetsutövaren uppdaterar avfallshanteringsplanen och den uppdaterade planen inte har prövats inom ramen för tillståndsprövning, ska den uppdaterade planen snarast ges in till tillsynsmyndigheten som ska pröva planen.

Skälen för förslaget

När ska avfallshanteringsplanen upprättas?

Av 22 § 2 utvinningsavfallsförordningen framgår att verksamhetsutövaren ska ta hänsyn till avfallshanteringen redan vid utformningen av verksamheten och, om verksamheten innebär utvinning eller bearbetning, vid val av metoder för utvinning och bearbetning. Information om bl.a. detta ska ingå i avfallshanteringsplanen, vilket framgår av 24 § 7 utvinningsavfallsförordningen. Detta innebär att verksamhetsutövaren i ett tidigt skede bör påbörja arbetet med att ta fram avfallshanteringsplanen. Motsvarande information som ska ingå i en avfallshanteringsplan kan även behövas i processen inför en tillståndsansökan enligt miljöbalken, t.ex. i samrådet för den specifika miljöbedömningen enligt 6 kap. miljöbalken.

En tillståndspliktig verksamhet får drivas först när tillstånd har beviljats. Eftersom avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning behöver den fullständiga planen alltså upprättas senast

i samband med att den som driver eller avser att driva verksamheten ansöker om tillstånd för verksamheten. I 27 § första stycket bör det därför tydliggöras att en avfallshanteringsplan ska upprättas senast i samband med att tillstånd söks för verksamheten.

En tillståndspliktig ändring av en verksamhet får inte vidtas innan tillstånd till detta har beviljats. Detta innebär att en uppdatering av planen i dessa fall behöver ske före ändringen av verksamheten vidtas, och uppdateringen ska således avse hur verksamheten avses att drivas när tillståndet till att ändra verksamheten har tagits i anspråk. I 27 § andra stycket bör det därför anges att en avfallshanteringsplan ska uppdateras senast i samband med att tillstånd söks för att ändra verksamheten om den ändrade verksamheten påverkar innehållet i planen. Skyldigheten i övrigt att hålla avfallshanteringsplanen uppdaterad i förhållande till den löpande verksamheten eller till ändringar av verksamheten som inte är tillståndspliktiga regleras i 29 §.

Avfallshanteringsplanen ska vara aktuell

Den genomgång av avfallshanteringsplaner som SGU och Naturvårdsverket har gjort i strategin för hantering av gruvavfall visar att informationen i planerna är begränsad i förhållande till kraven i utvinningsavfallsförordningen. Av de 19 avfallshanteringsplaner som har granskats var tio uppdaterade enligt den gällande förordningen (2013:319) om utvinningsavfall och resterande nio framtagna enligt den tidigare förordningen (2008:722) om utvinningsavfall.

Ett förtydligande som har gjorts i den gällande förordningen är bestämmelserna om redovisning av den hänsyn som tagits till avfallshanteringen redan vid utformningen av verksamheten och vid val av metoder för utvinning och bearbetning. Andra förtydliganden är att det i den nya förordningen uttryckligen anges vad som ska ingå i avfallshanteringsplanen.

De förtydliganden som har gjorts i den gällande förordningen jämfört med den tidigare förordningen behöver omhändertas i avfallshanteringsplanerna som alltså behöver uppdateras för att motsvara de nya kraven.

Enligt 29 § utvinningsavfallsförordningen ska verksamhetsutövaren se över avfallshanteringsplanen så snart det finns anledning

till det och minst vart femte år. Mot bakgrund av att avfallshanteringsplanerna inte har uppdaterats i den utsträckning som krävs, bör det i 29 § utvinningsavfallsförordningen tydliggöras att verksamhetsutövarens översyn ska avse att avfallshanteringsplanen är uppdaterad. Syftet med detta är att säkerställa att avfallshanteringsplanen uppfyller kraven på vad en plan ska innehålla enligt 24–26 §§ utvinningsavfallsförordningen samt att planen överensstämmer med hur verksamheten faktiskt drivs. En översyn ska ske så snart det finns anledning till det och minst vart femte år från det att avfallshanteringsplanen senast prövades inom ramen för en tillståndsprövning eller av tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndighetens prövning av avfallshanteringsplanen

Om verksamhetsutövaren vid en översyn av planen enligt första stycket finner att avfallshanteringsplanen behöver uppdateras för att vara aktuell, t.ex. för att ta hänsyn till ändringar i driften av avfallsanläggningen eller beträffande det avfall som ska deponeras, ska en sådan uppdatering av planen prövas av tillsynsmyndigheten. Av artikel 5.4 och 5.6 utvinningsavfallsdirektivet framgår att alla ändringar av avfallshanteringsplanen ska anmälas respektive godkännas av den behöriga myndigheten. För att genomföra artikel 5.4 och 5.6 utvinningsavfallsdirektivet bör det i 29 § andra stycket utvinningsavfallsförordningen tydliggöras att avfallshanteringsplaner och uppdateringar av sådana planer som inte har prövats inom ramen för en tillståndsprövning snarast ska ges in till tillsynsmyndigheten.

Kravet i 29 § andra stycket utvinningsavfallsförordningen på att snarast ge in avfallshanteringsplanen till tillsynsmyndigheten träffar dels verksamheter som redan har utverkat tillstånd enligt miljöbalken men där det inte alls har skett någon prövning av avfallshanteringsplanen, dels verksamheter där det görs en uppdatering av tidigare prövade planer. Kravet innebär att om verksamhetsutövaren vid en översyn av planen enligt 29 § första stycket finner att avfallshanteringsplanen behöver uppdateras för att vara aktuell, t.ex. för att ta hänsyn till ändringar i driften av avfallsanläggningen eller beträffande det avfall som ska deponeras, ska en sådan uppdatering av planen prövas av tillsynsmyndigheten.

Det bör också tydliggöras i 28 § utvinningsavfallsförordningen att tillsynsmyndighetens prövning även ska omfatta uppdateringar av avfallshanteringsplanerna. Bestämmelsen, som gäller när en avfallshanteringsplan eller en uppdatering av en avfallshanteringsplan inte har prövats inom ramen för en tillståndsprövning, tar sikte på verksamheter som redan har utverkat tillstånd enligt miljöbalken, dvs. där det inte alls har skett någon prövning av avfallshanteringsplanen inom ramen för en tillståndsprövning. Exempel på detta är verksamheter som drivs med stöd av ett äldre tillstånd. I de fallen ska tillsynsmyndigheten pröva avfallshanteringsplanen. Vidare gäller bestämmelsen de fall där avfallshanteringsplanen visserligen tidigare har prövats inom ramen för en tillståndsprövning eller av tillsynsmyndigheten, men där planen har uppdaterats i förhållande till den prövningen. Det kan exempelvis handla om ändringar av verksamheten som inte kräver tillstånd men som ändå påverkar innehållet i avfallshanteringsplanen. I det sistnämnda fallet anknäver bestämmelsen till skyldigheten för verksamhetsutövaren att hålla planen aktuell enligt 29 § utvinningsavfallsförordningen. Bestämmelsen säkerställer att alla avfallshanteringsplaner och uppdateringar av sådana planer som inte prövas inom ramen för tillståndsprövning, kommer att prövas av tillsynsmyndigheten.

Om planen är bristfällig i förhållande till kraven på vad en avfallshanteringsplan ska innehålla enligt 24–26 §§ utvinningsavfallsförordningen ska tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att avhjälpa bristen. Tillsynsmyndighetens granskning kan även avse hur en ändring av verksamheten som kommer till uttryck i avfallshanteringsplanen förhåller sig till det tillstånd som gäller för verksamheten, samt huruvida planen överensstämmer med hur verksamheten faktiskt drivs.

7 Säkerhetens form

7.1 Prövning av säkerhetens form

Förslag: Efter att tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning har getts av prövningsmyndigheten ska Riksgäldskontoret pröva frågor om säkerhetens form och om säkerheten är betryggande.

Bedömning: För övriga verksamheter som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsfall ska nuvarande prövningsordning fortfarande gälla, dvs. att prövningsmyndigheten ska pröva både säkerhetens storlek och form.

Skälen för förslaget och bedömningen

Avfall från gruvverksamhet står för den klart största andelen avfall som uppkommer i Sverige. Enligt Naturvårdsverkets rapport 6932 Avfall i Sverige 2018 från juni 2020 genererades sammanlagt 139 miljoner ton avfall i Sverige 2018. En övervägande del av avfallet, 75 procent eller 104 miljoner ton, var gruvavfall. Gruvavfallet är också i många fall det mest problematiska avfallet ur miljösynpunkt. Vittring av sulfidmineral och förorening av vatten hör till de största miljöproblemen förknippade med gruvavfall. Miljöpåverkan beror i första hand på gruvavfallens egenskaper och hur det hanteras, men påverkas också av lokala förhållanden, såsom recipienters känslighet samt aktuella områdets topografi, klimat och geologi. Vidare används kemikalier vid anrikning av metaller och mineraler, vilket kan påverka kringliggande miljö.

Enligt granskningsrapporten finns det problem i såväl fastställandet av de ekonomiska säkerheterna som i bevakningen av ställda säkerheter och vad gäller miljötillsynen över gruvverksamheter. Dessa problem medför sammantaget enligt rapporten att det

nuvarande systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet inte i tillräcklig mån minimerar riskerna för att staten och därigenom skattebetalarna ska behöva bekosta nödvändig efterbehandling av nedlagd gruvverksamhet. Som redovisas i avsnitt 3 framgår av statens gruvliga risker att ställda säkerheter för nuvarande gruvverksamheter uppgår till 2,6 miljarder kronor men att säkerheterna skulle behöva uppgå till 6,3 miljarder kronor om de ska bestämmas på en betryggande nivå.

Av det som nu redovisats framgår att det finns skäl att särskilt reglera processen för prövning av säkerhetens form för tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning. Det bör därför införas en bestämmelse i 15 kap. 36 b § första stycket miljöbalken som innebär att den säkerhet som ställs vid tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. För övriga verksamheter som omfattas av kravet på avfallshanteringsplan innebär förslaget ingen ändring av nuvarande ordning för prövningen. Frågor om säkerhetens form och om säkerheten är betryggande vid tillstånd till täktverksamhet och kalkbränning som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan ska alltså alltså alljämt prövas av tillståndsmyndigheten i ett separat ärende enligt den tvåstegsprocess som beskrivs i avsnitt 5 ovan. Detta bör framgå i 15 kap. 36 b § första stycket miljöbalken.

7.2 Godtagbara former av säkerhet

Förslag: Alla slags säkerheter ska kunna godtas om de är betryggande för sitt ändamål.

En säkerhet ska endast anses betryggande om tillsynsmyndigheten kan ta den i anspråk för att utföra alla de åtgärder för att stänga, återställa och följa upp verksamheten som verksamhetsutövaren är skyldig att utföra.

Riksgäldskontoret ska få meddela föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas.

Skälen för förslaget

Möjliga former av säkerhet bör inte begränsas i lag

Frågan om godtagbara former av säkerhet har behandlats utförligt i propositionen Ett utvidgat miljöansvar (prop. 2006/07:95 s. 107–109) som gällde ändringar i den allmänna bestämmelsen om säkerhet i 16 kap. 3 § miljöbalken. Regeringen bedömde då att alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden kunde godtas under förutsättning att sökanden kan visa att den erbjudna säkerheten är tillräcklig och godtagbar för sitt ändamål. Ett skäl till att inte begränsa möjliga former av säkerhet var att ge utrymme för en större grad av flexibilitet. Regeringen konstaterade därvid att den finansiella marknaden utvecklas och erbjuder en mängd olika typer av säkerheter bl.a. ägarbolagsgarantier, pant, företagsinteckning, spärrat konto i bank, stiftelser, fonder, försäkringslösningar och bankgaranti. Regeringen gör nu inte någon annan bedömning i denna fråga. Möjliga former av säkerheter bör därmed inte begränsas i lagbestämmelsen.

Enligt artikel 14 i utvinningsavfallsdirektivet ska den behöriga myndigheten kräva en finansiell säkerhet (till exempel i form av en garantisumma, inbegripet industristödda gemensamma garantifonder) eller motsvarande innan verksamhet som omfattar uppsamling eller deponering av utvinningsavfall i en avfallsanläggning inleds. Eftersom möjliga former av säkerhet inte bör begränsas i lagbestämmelsen är det tillräckligt att i det svenska genomförandet ange att ”verksamhetsutövaren ställer säkerhet” och därmed täcka in även uttrycket ”eller motsvarande”.

Kopplingen mellan säkerhetens form och ianspråktagande av säkerhet

Statens gruvliga risker anser att samtliga av de nuvarande formerna av bankgaranti som är den vanligast förekommande formen av säkerheter för gruvverksamheter inte kan anses uppfylla kraven att vara enkla att realisera och ta i anspråk. Enligt statens gruvliga risker visar de långdragna diskussionerna om utformning av garantivillkor i t.ex. prövningen av säkerhetens form i Bolidens gruva i Aitik att om en bankgaranti behöver tas i anspråk, kan det förväntas uppstå tvister mellan garantiutställare och staten om hur olika garantivillkor

ska tolkas. Dessutom innebär de långa handläggningstiderna när villkor ska prövas och osäkerheten om vilka villkor som slutligen accepteras att staten i förväg bör ställa upp särskilda krav på vilka typer av bankgarantier och vilka kontraktvillkor som kan accepteras. (Se statens gruvliga risker s. 138–139.)

För att förebygga tvister om olika garantivillkor när säkerheten ska tas i anspråk bör det införas bestämmelser om under vilka förutsättningar som en säkerhet får tas i anspråk (se avsnitt 7.5 nedan om när en säkerhet får tas i anspråk). Ett grundläggande krav för att en säkerhet ska anses vara betryggande bör då vara att den kan tas i anspråk enligt dessa förutsättningar. Det innebär t.ex. att villkor som begränsar tillsynsmyndighetens möjligheter att använda säkerheten till åtgärder för att stänga, återställa och följa upp verksamheten inte är tillåtna. En bestämmelse med detta innehåll bör därför införas.

Föreskrifter om säkerhetens form

Alla typer av säkerheter som den finansiella marknaden erbjuder bör alltså vara godtagbara under förutsättning att säkerheten är betryggande för sitt ändamål. Marknaden för säkerheter är liksom den finansiella marknaden i övrigt ett föränderligt område. Det kan därför komma att erbjudas säkerheter i framtiden som inte har kunnat förutses vid tidpunkten för denna reglering. Riksgäldskontoret bör därför ges möjlighet att föreskriva om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas om det uppstår behov av att reglera kraven på en sådan ny typ av säkerhet. Det kan även tänkas uppstå behov av att ställa generella krav på de typer av säkerheter som marknaden erbjuder i dagsläget för att undvika oskäligen eller otydliga villkor som t.ex. gör det svårt att ta säkerheten i anspråk eller riskerar att urholka säkerhetens värde.

I statens gruvliga risker (s. 116 och 135) föreslås att endast två typer av säkerheter ska godtas; deposition av kontanta medel eller en standardiserad bankgaranti. Det huvudsakliga skälet till statens gruvliga riskers förslag att begränsa möjliga former av säkerhet är att den nuvarande ordningen där alla former av säkerhet i princip kan godtas innebär en osäkerhet om en föreslagen säkerhet kommer att godtas eller inte. Systemet är därmed enligt statens gruvliga risker

inte förutsebart för verksamhetsutövare eller staten. Detta kan i sin tur leda till långa handläggningstider och stora kostnader för parterna i ärenden om godkännande av säkerhet.

De problem statens gruvliga risker pekar på behöver omhändertas för att uppnå syftet att minimera riskerna för att staten och därigenom skattebetalarna ska behöva bekosta nödvändiga åtgärder för stängning, återställning och uppföljning. Det bör dock inte göras genom att i lag begränsa möjliga former av säkerhet eftersom flexibiliteten då minskar. Däremot kan det finnas skäl att genom föreskrifter förbjuda vissa villkor eller t.o.m. vissa former av säkerhet om de inte anses betryggande. Riksgäldskontoret kan då använda den föreslagna föreskriftsrätten till att besluta om olika krav eller villkor som en säkerhet ska uppfylla. Därigenom uppnås en förutsebarhet för de inblandade aktörerna om vad som gäller i fråga om säkerhetens form. Risker för långdragna och kostsamma processer kan därmed förväntas minska. Denna risk kan ytterligare minska genom de förslag som ges i avsnitt 7.3 nedan om Riksgäldskontorets prövning av säkerhetens form.

I statens gruvliga risker (s. 116 och 135) föreslås en standardiserad bankgaranti som en av de två säkerheter som kan accepteras. För att få en sådan på plats krävs som framgår av statens gruvliga risker en relativt utförlig reglering. Utifrån remissvaren framgår också att det finns synpunkter på utformning och omfattning av en sådan standardiserad garanti. Samtidigt är många remissinstanser positiva till en sådan lösning. Om intresse av en sådan standardiserad bankgaranti finns nu eller i framtiden kan Riksgäldskontoret med stöd av det föreslagna bemyndigandet meddela lämpliga föreskrifter om hur en sådan garanti skulle vara utformad för att anses betryggande.

7.3 Prövning av säkerhetens form vid gruverksamhet

Förslag: En verksamhetsutövare som ska ställa säkerhet enligt villkor i ett tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning ska till Riksgäldskontoret anmäla den eller de säkerheter som har ställts.

Om säkerheterna inte är betryggande för sitt ändamål ska Riksgäldskontoret förelägga verksamhetsutövaren om ändrade

eller ytterligare säkerheter. Om föreläggandet inte följs får Riksgäldskontoret ordna så att betryggande säkerhet ställs på verksamhetsutövarens bekostnad.

Om Riksgäldskontoret inte förelägger verksamhetsutövaren om ändrade eller ytterligare säkerheter, ska Riksgäldskontoret meddela verksamhetsutövaren att ärendet inte kommer att leda till någon åtgärd från myndighetens sida.

Riksgäldskontoret ska fortlöpande granska de ställda säkerheterna och förelägga om nya eller ändrade säkerheter om säkerheterna inte är betryggande för sitt ändamål. Verksamhetsutövaren ska underrätta Riksgäldskontoret om säkerheten har sagts upp eller om andra omständigheter som är av betydelse för bedömningen av om säkerheterna är betryggande för sitt ändamål.

Skälen för förslaget

Riksgäldskontorets prövning av säkerhetens form

En säkerhet ska enligt den föreslagna 15 kap. 36 b § andra stycket miljöbalken godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Det är alltså sökanden som måste visa att den erbjudna säkerheten är tillräcklig och även i övrigt godtagbar, dvs. att tillhandahålla all den utredning som behövs för prövningen av detta (se prop. 2006/07:95 s. 108). Sökanden måste alltså presentera den utredning som är nödvändig för att Riksgäldskontoret ska kunna bedöma om säkerheten är betryggande tillsammans med att säkerheten anmäls till Riksgäldskontoret. För att prövningen ska fylla sitt syfte måste Riksgäldskontoret få kännedom om de villkor om säkerhet som finns i tillståndsdomen. Kraven på utredningen måste förstås anpassas till valet av säkerhet. En ny och obeprövad säkerhet ställer större krav på utredningen jämfört med mer lätthanterliga säkerheter som pant och borgen (jfr prop. 2006/07:95 s. 109).

Det är inte nödvändigt med något beslut om godkännande från Riksgäldskontoret. Det är tillräckligt och mer ändamålsenligt med en kontinuerlig övervakning av säkerheterna inom ramen för tillsynen. Om Riksgäldskontoret anser att säkerheterna inte framstår som godtagbara av något skäl, såsom försämrade kreditvärdighet hos utställaren eller verksamhetsutövaren, kan Riksgälds-

kontoret förelägga verksamhetsutövaren om komplettering. I ett sådant föreläggande kan Riksgäldskontoret t.ex. ställa krav på att villkoren för en ställd säkerhet ändras eller att ytterligare säkerheter ställs.

Alla former av säkerhet kan godtas under förutsättning att de är betryggande. Riksgäldskontorets uppgift är att utifrån det underlag sökanden redovisar göra en bedömning av om den eller de säkerheter som verksamhetsutövaren har valt är betryggande. Det är fråga om en bedömning i det enskilda fallet. Men en utgångspunkt vid denna bedömning är givetvis de föreskrifter som Riksgäldskontoret kan meddela om säkerhetens form. Av 5 § i förslaget till den nya förordningen följer också det grundläggande kravet att en säkerhet endast kan anses vara godtagbar om tillsynsmyndigheten kan ta den i anspråk för att utföra alla de åtgärder för att stänga, återställa och följa upp verksamheten som verksamhetsutövaren är skyldig att utföra.

Meddelande om att prövning har gjorts

Av avsnitt 6.5 framgår att förslaget till den nya regleringen innebär att ett tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall för sin giltighet är beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet. För att kunna ta tillståndet i anspråk måste alltså verksamhetsutövaren få besked om Riksgäldskontoret vid sin prövning ansett att den säkerhet som ställts är betryggande för sitt ändamål. Det bör därför införas en bestämmelse med innebörd att Riksgäldskontoret ska meddela verksamhetsutövaren att ärendet inte kommer att leda till någon åtgärd från myndighetens sida.

Riksgäldskontorets löpande prövning av ställda säkerheter

Den föreslagna ordningen innebär att bedömningen av säkerhetens form och om säkerheten är betryggande för gruvverksamheter inte kommer att omfattas av rättskraft. Det i sin tur innebär att verksamhetsutövaren när som helst kan redovisa nya säkerheter till Riksgäldskontoret för bedömning och att Riksgäldskontoret när som helst kan förelägga verksamhetsutövaren att redovisa ändrade eller

ytterligare säkerheter. Jämfört med ett rättskraftigt avgörande av säkerhetens form och om den är betryggande skapar detta system en större flexibilitet som bättre tar hänsyn till att finansmarknaden utvecklas och att frågan om en säkerhet är betryggande varierar med verksamhetsutövarens finansiella ställning och andra omständigheter på den finansiella marknaden.

Tidsgränser för prövning

I den föreslagna 7 § i den nya förordningen om säkerheter vid utvinningsverksamhet anges inte någon tidsgräns för när en säkerhet senast ska redovisas. Av förslaget till 15 kap. 36 a § miljöbalken framgår att tillståndets giltighet är beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet. Av förslaget till 22 kap. 25 h § miljöbalken framgår att en verksamhet varken får påbörjas eller drivas om inte godtagbar säkerhet har ställts. Verksamhetsutövaren måste därför i god tid före tillståndet tas i anspråk redovisa sina säkerheter till Riksgäldskontoret som ges möjlighet att granska dessa.

I förslaget till 8 § i den nya förordningen anges inte heller någon tidsgräns för när Riksgäldskontoret senast ska förelägga verksamhetsutövaren att redovisa ytterligare säkerheter för det fall redovisade säkerheter inte är betryggande. Om verksamhetsutövaren har redovisat säkerheter till Riksgäldskontoret innan tillståndsdomen fått laga kraft saknar Riksgäldskontoret i många fall möjlighet att ta slutlig ställning till om presenterade säkerheter är betryggande eftersom säkerhetens storlek kan vara föremål för prövning. Det kan också vara så att det har skett förändringar i bolagets finansiella ställning eller att verksamhetsutövaren har presenterat en ny typ av säkerhet som kräver mer ingående granskning för att kunna godtas. Eftersom omständigheterna varierar från fall till fall är det inte ändamålsenligt att ange någon tidsgräns i bestämmelsen. Allmänna förvaltningsrättsliga principer gäller för handläggningen däribland kravet i 9 § förvaltningslagen (2017:900) om att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

7.4 Nya tillsynsuppgifter för Riksgäldskontoret

Förslag: Riksgäldskontoret ska för verksamhet som omfattar gruvdrift eller gruvanläggning utöva tillsyn i fråga om en säkerhet kan godtas.

Riksgäldskontoret ska få besluta om säkerheter i verksamhetsutövarens ställe.

Riksgäldskontoret ska ta ut avgift för den inledande prövningen och ska få meddela föreskrifter om avgifter för den löpande tillsynen. Avgifterna ska tas ut med full kostnads-täckning. Avgifterna för prövning ska få disponeras av myndig-heten.

Skälen för förslaget

Tillsyn och tvångsmedel

Tillsyn över miljöfarlig verksamhet regleras i 26 kap. miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13). Enligt 2 kap. 29 § miljö-tillsynsförordningen har länsstyrelsen med vissa undantag ansvar för tillsynen över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Länsstyrelsen får enligt andra stycket i bestämmelsen överlåta tillsynsansvaret åt en kommunal nämnd. Enligt uppgifter från Svenska Miljörapporteringsportalen har länsstyrelsen inte överlåtit något tillsynsansvar för gruvverksamhet till kommunal nämnd. Tåktverksamheter har i drygt 60 procent av fallen annan tillsynsmyndighet än länsstyrelsen.

Bergsstaten har också tillsynsuppgifter över gruvverksamhet enligt bestämmelser i 15 kap. minerallagen (1991:45). Enligt dessa bestämmelser ska Bergsstaten kontrollera efterlevnaden av mineral-lagen och av villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Bergsstaten besöker alla verksamma gruvor en gång per år. Under tillsynsbesöket kontrolleras bl.a. säkerhet (t.ex. stängsel) och säkringsmaterial samt utförda och planerade aktiviteter av prospek-teringsundersökningar. Det görs även en uppföljning av tillstånd och villkor.

De uppgifter Riksgäldskontoret får att pröva säkerhetens form enligt den nya förordningen (se avsnitt 7.3 ovan) är tillsynsuppgifter

enligt miljöbalken. En ny bestämmelse bör därför införas i miljö-tillsynsförordningen som anger att Riksgäldskontoret ansvarar för tillsynen i fråga om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas för verksamhet som omfattar gruvdrift eller gruvanläggning. Tillsyn över frågor om säkerheter ingår i länsstyrelsens tillsynsansvar enligt 2 kap. 29 § miljö-tillsynsförordningen. För att undvika överlappning med länsstyrelsens tillsynsuppgifter bör det också införas en ny punkt i 2 kap. 29 § som anger att länsstyrelsen inte ansvarar för tillsynen över de uppgifter som Riksgäldskontoret får genom den nya regleringen.

Riksgäldskontorets tillsynsansvar är alltså begränsat till frågor om säkerhetens form som kan regleras på förordnings- eller föreskriftsnivå med stöd av förslaget till nytt bemyndigande i 15 kap. 36 c § 2 miljöbalken. Tillsynsansvaret för frågor om beräkningen av säkerhetens storlek och när och hur en säkerhet får tas i anspråk (jfr. förslaget till ny 15 kap. 36 c § 1 och 3 miljöbalken) ligger kvar på länsstyrelsen som en del av länsstyrelsens allmänna tillsynsansvar över verksamheter som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan enligt 23 § utvinningsavfallsförordningen.

Eftersom Bergsstaten endast har tillsyn över minerallagen och kravet på säkerhet enligt minerallagen inte avser kostnader för att stänga, återställa och följa upp verksamheten för att avhjälpa miljöskada finns inte motsvarande överlappning för Bergsstaten.

Den nya uppgiften Riksgäldskontoret föreslås få enligt 22 kap. 13 a § miljöbalken att yttra sig i fråga om säkerhetens storlek utgör inte tillsyn.

Riksgäldskontoret behöver i egenskap av tillsynsmyndighet befogenhet att meddela tvångsåtgärder om verksamhetsutövaren inte följer bestämmelserna om prövning av säkerhetens form. I 26 kap. 9 § miljöbalken finns lagstöd för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden som enligt 26 kap. 14 § miljöbalken får förenas med vite. Riksgäldskontoret behöver i sin tillsynsroll ha möjlighet att använda tvångsmedel i form av vite för det fall ett föreläggande inte följs.

Det behöver också finnas en möjlighet för Riksgäldskontoret att ordna betryggande säkerheter om verksamhetsutövaren av någon anledning inte följer ett föreläggande om att ställa ändrade eller ytterligare säkerheter. Det finns annars en risk att kostnaderna för att stänga, återställa och följa upp verksamheten hamnar på staten. I

26 kap. 17 och 18 §§ miljöbalken finns bestämmelser om verkställighet och rättelse på den felandes bekostnad. Dessa bestämmelser utgör dock inte tillräckligt stöd för att myndigheten ska få vidta en åtgärd på bekostnad av den som är skyldig att utföra åtgärden bl.a. eftersom tillsynsmyndigheten måste förskotta den kostnaden (se prop. 1997/98:45 s. 278). I fråga om säkerheter som kan gälla stora belopp får det antas att tillsynsmyndigheten i många fall saknar möjlighet att förskotta sådana belopp. Befogenheten måste därför regleras särskilt i lag. Det bör därför införas en bestämmelse i 15 kap. 36 d § med innebörd att den myndighet regeringen bestämmer i enskilda fall får besluta om säkerheter på verksamhetsutövarens bekostnad om en verksamhetsutövare inte uppfyller sina skyldigheter att ställa säkerhet enligt bestämmelserna i 15 kap 36 a och b §§. Med stöd av bestämmelsen bör det införas en bestämmelse i 8 § andra stycket i förslaget till den nya förordningen om att Riksgäldskontoret får ordna så att säkerheter som är betryggande för sitt ändamål ställs på verksamhetsutövarens bekostnad.

Avgifter

Enligt nuvarande bestämmelser prövas säkerhetens form vid tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning av mark- och miljödomstol. För den prövningen tas avgifter ut enligt bestämmelser i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Enligt förslagen i denna promemoria flyttas prövningen av säkerhetens form vid tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning till Riksgäldskontoret som ska pröva säkerhetens form enligt förslag till bestämmelser i den nya förordningen. Det är rimligt att verksamhetsutövaren betalar en avgift för denna prövning.

Frågan är då hur hög avgiften ska vara. I förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken tas avgifter ut antingen med ett visst belopp per timme handläggningstid eller ett fast belopp som antingen anges direkt i förordningen eller följer av en hänvisning till någon av de avgiftsklasser som anges i avgiftsförordningen (1992:191). Det fanns enligt SGU:s bergverksstatistik 12 gruvor och 2 anrikningsverk utan gruva i drift vid utgången av 2019. Av statens gruvliga risker (s. 69) framgår att det finns stora skillnader i

beloppen för de ställda säkerheterna mellan olika verksamheter. Det kan tala för att avgiften bör bestämmas till ett belopp per timme handläggningstid så att verksamhetsutövaren endast betalar för den handläggning som krävs för den egna verksamheten. Å andra sidan framgår av statens gruvliga risker (s. 137) att den vanligaste formen av säkerhet är olika former av bankgarantier. Eftersom Riksgäldskontorets prövning avser säkerhetens form är bedömningen att det är valet av säkerhet snarare än beloppet som sådant som är styrande för hur lång tid handläggningen tar i anspråk. Avgiften kan därför anges till ett bestämt belopp. Det är fråga om en kvalificerad prövning som kan kräva svåra avvägningar. Det är därför motiverat att avgiften tas ut enligt den näst högsta avgiftsklassen enligt avgiftsförordningen som uppgår till 23 800 kr. En bestämmelse med denna innebörd bör införas i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Avgiften föreslås få disponeras av myndigheten.

Riksgäldskontoret föreslås också få i uppgift att fortlöpande pröva de ställda säkerheterna. Det är svårt att ange ett bestämt belopp för en sådan löpande prövning. Det bör därför införas ett bemyndigande som ger Riksgäldskontoret möjlighet att ta ut avgift för denna tillsyn.

Målsättningen är att avgiften ska tas ut med full kostnads-täckning. Av föregående stycke framgår att det är svårt att uppskatta hur hög avgiften bör vara. Riksgäldskontoret har möjligheter att ge synpunkter i denna fråga under remitteringen,

7.5 När en säkerhet får tas i anspråk

Förslag: Tillsynsmyndigheten ska få ta säkerheten i anspråk om verksamhetsutövaren inte har följt ett föreläggande om att vidta åtgärder där tillsynsmyndigheten har informerat om att säkerheten kan komma att tas i anspråk eller om verksamhetsutövaren är försatt i konkurs.

Säkerheter får tas i anspråk endast i den omfattning som behövs för att täcka kostnaderna för fullgörandet av de åtgärder som säkerheten är avsedd att säkerställa.

Skälen för förslaget

En grundläggande förutsättning för att en säkerhet ska fylla sin funktion att skydda staten och i slutändan skattebetalarna från att stå för kostnader som verksamhetsutövaren ska betala är att säkerheten kan tas i anspråk när det behövs. Det finns i dag inte tydligt reglerat hur och när en ställd säkerhet får tas i anspråk. Beslut om att ta en säkerhet i anspråk har stor ekonomisk betydelse för staten, verksamhetsutövaren och den som har ställt ut säkerheten. I granskningsrapporten anges att det finns praktiska problem för staten att få ut pengar från pantsatta bankkonton och olika former av bankgarantier som är de vanligaste formerna av säkerhet som ställs för gruvverksamhet. Problemen gäller främst olika typer av villkor om att det krävs en lagakraftvunnen dom som visar att gruvbolaget inte har fullgjort de förpliktelser som pantsättningen eller bankgarantin ska täcka (se granskningsrapporten s. 45–46). Det bör därför införas bestämmelser om vad som får utgöra grund för ett beslut om att ta en säkerhet i anspråk. En författningsreglering av under vilka förutsättningar en säkerhet kan tas i anspråk kan också undvika tvister om villkoren i erbjudna säkerheter och förväntas leda till en enklare process för fastställande av säkerhetens form.

Säkerheten måste kunna tas i anspråk om verksamhetsutövaren inte vill eller kan utföra de åtgärder som säkerheten enligt den föreslagna 15 kap. 36 a § miljöbalken är avsedd att täcka. Om verksamhetsutövaren är i konkurs är det i normalfallet så att det saknas medel för att genomföra vissa eller i många fall alla de åtgärder som krävs för att stänga, återställa och följa upp verksamheten enligt vad som närmare har specificerats i tillståndsvillkor och i övrigt följer av tillståndet. En säkerhet bör i dessa fall kunna tas i anspråk omedelbart om verksamhetsutövaren är i konkurs.

En annan situation är om verksamhetsutövaren av annan anledning inte vill eller kan genomföra de åtgärder som krävs. Verksamhetsutövaren kanske tillfälligt saknar resurser eller det råder kanske oenighet mellan tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren om vilka åtgärder som ska vidtas. I dessa fall bör det därför krävas att tillsynsmyndigheten först förelägger verksamhetsutövaren att vidta åtgärder. Först när det kan konstateras att föreläggandet inte har följts kan tillsynsmyndigheten få ta säkerheten i anspråk.

Tillsynsmyndigheten är den som har bäst kunskap om vilka åtgärder för att stänga, återställa och följa upp verksamheten som behöver göras och är därför den myndighet som bör ges rätt att ta säkerheten i anspråk. Med tillsynsmyndigheten avses tillsynsmyndigheten för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, som enligt 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen (2011:13) är länsstyrelsen om inte uppgiften har överlåtits till en kommunal nämnd.

Om förutsättningarna för ianspråktagande är uppfyllda får säkerheten tas i anspråk av tillsynsmyndigheten för alla de åtgärder som verksamhetsutövaren är skyldig att utföra enligt tillståndsvillkor och vad som i övrigt framgår av tillståndet, miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Säkerheten ska täcka samtliga åtgärder som krävs för att stänga, återställa och följa upp verksamheten. Säkerheten bör dock få tas i anspråk endast i den omfattning som behövs för de åtgärder som ska vidtas. Detta bör framgå av bestämmelsen.

8 Ändring och omprövning

Förslag: En avfallshanteringsplan ska ingå i en ansökan om tillstånd att ändra en verksamhet som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Avfallshanteringsplanen ska därigenom utgöra en processförutsättning.

Villkor om säkerhet ska kunna justeras om det kan antas att den säkerhet som ställts inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

Skälen för förslaget

Miljöbalkens bestämmelser om ändring och omprövning

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får enligt bestämmelser i 16, 22 och 24 kap. miljöbalken ändras eller omprövas. Tillståndsmyndigheten får enligt 24 kap. 5 § 12 ändra villkor om säkerhet. Ansökan om sådan ändring får enligt 24 kap. 11 § göras av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen samt en kommun som har övertagit tillsynsansvar från länsstyrelsen. Tillståndshavaren är enligt 22 kap. 2 a § skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen.

Även verksamhetsutövaren har enligt 16 kap. 2 a § möjlighet att ansöka om ändring av en miljöfarlig verksamhet. Ett sådant ändringstillstånd får enligt 24 kap. 8 § 1 förenas med bestämmelser om ändringar i villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om de tidigare villkoren har ett samband med ändringen.

En ansökan om omprövning eller ändring ska enligt 22 kap. 1 d § innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser och villkor som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd. Om ansökan avser ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a §, ska ansökan också innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt.

Avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning vid ansökan om ändringstillstånd

Det är inte ovanligt att en verksamhetsutövare för gruvverksamhet ansöker om ändringstillstånd för produktionsökning. Ökad produktion medför också att större mängder avfall uppkommer. Av samma skäl som anförts i avsnitt 6.2 bör därför en avfallshanteringsplan utgöra en processförutsättning även vid ansökan om ändring av verksamhet. Det föreslås därför en bestämmelse om detta i 22 kap. 1 d § miljöbalken. I avsnitt 6.2 finns förslag till ändringar i utvinningsavfallsförordningen som innebär att en avfallshanteringsplan ska uppdateras senast i samband med att den som driver verksamheten ansöker om tillstånd att ändra verksamheten, i det fall den ändrade verksamheten påverkar innehållet i planen.

Ändring av villkor om säkerhetens storlek på en myndighets initiativ

Villkor om säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35 eller 37 § och 16 kap. 3 § miljöbalken kan ändras enligt bestämmelserna i 24 kap. 5 § miljöbalken. Säkerhet som ställts vid tillstånd till verksamheter som omfattas av kravet på avfallshanteringsplan bör också kunna ändras på samma sätt bland annat för att säkerheten ska kunna anpassas över tiden. Även säkerheter enligt 15 kap. 36 a § bör därför omfattas av möjligheten till omprövning i 24 kap. 5 § miljöbalken.

Det är verksamhetsutövaren som är skyldig att ta fram och uppdatera avfallshanteringsplanen. Det föreslås därför inte något krav i den nya 22 kap. 1 d § 2 miljöbalken på att en avfallshanteringsplan ska ingå i en ansökan om omprövning eftersom omprövning sker på en myndighets initiativ. Vid ansökan om omprövning är dock verksamhetsutövaren enligt 22 kap. 2 a § miljöbalken skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden

som behövs för prövningen. Mark- och miljödomstolen får också enligt bestämmelsen förelägga tillståndshavaren att tillhandahålla den utredning som behövs. Med hänsyn till den centrala roll som avfallshanteringsplanen har vid frågor om säkerhetens storlek och form finns det nog i många fall anledning för domstolen att förelägga om avfallshanteringsplanen om den inte har tillhandahållits av tillståndshavaren.

Prövningens avgränsning vid ansökan om ändringstillstånd

Vid en ansökan om ändring eller omprövning av en verksamhet där det finns krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall ska den föreslagna nya 15 kap. 36 a § miljöbalken tillämpas. Utvinningsavfall kan bestå av flera olika avfallsfraktioner. Avfall från gruvverksamhet består ofta av avrymningsmassor (dvs. de jordlager som behöver tas bort för att komma ner till det material som ska utvinnas), gråberg, bearbetningsavfall såsom anrikningssand och sovringsavfall och sedimenterat finmaterial från vattenrening. Även vatten som varit i kontakt med gruvavfallet kan vara gruvavfall. (Se strategin för hantering av gruvavfall s. 86–88 för en närmare beskrivning av olika avfallsfraktioner.) Gruvavfall omhändertas i avfallsupplag och avfallsmagasin. I ett avfallsupplag placeras gruvavfall på markytan. I ett avfallsmagasin deponeras anrikningssand och andra finkorniga gruvavfall som uppkommit vid bearbetning, rening eller återvinning av processvatten. Vanligtvis pumpas anrikningssanden tillsammans med processvatten i ledningar från anrikningsverket ut på ett sandmagasin. Överskottsvatten från sandmagasinet samlas i ett klarningsmagasin. I vissa fall kan vatten i klarningsmagasinet även recirkuleras och återanvändas som processvatten. (Se strategin för hantering av gruvavfall s. 92–93 för en närmare beskrivning av omhändertagande av gruvavfall.)

Avfallshanteringen vid gruvverksamhet har alltså flera gemensamma delar. En ansökan om tillstånd att ändra en begränsad del av den tillståndsgivna verksamheten, som t.ex. vid produktionsökning, kan därmed få konsekvenser för den säkerhet som gäller för hela den tillståndsgivna verksamheten. Om avfallshanteringen för den sökta produktionsökningen t.ex. innebär att sandmagasinet måste tas i anspråk i en större omfattning än vad som omfattas av grundtill-

ståndet behöver ansökan om ändringstillstånd även innefatta den ökade hanteringen i sandmagasinet. Prövningsmyndigheten har då inom ramen för en sådan ansökan om ändringstillstånd även möjlighet att ändra den del av säkerheten som avser sandmagasinet. 24 kap. 8 § 1 miljöbalken innebär nämligen som nämnts ovan att även villkor som har samband med sökt ändring får ändras. Ett annat exempel är en ansökan om ändringstillstånd som avser ianspråktagande av ett nytt avfallsupplag E utöver redan tillståndsgivna avfallsupplag A–D. En konsekvens av att gråberg tillåts deponeras även vid upplag E kan vara att avfallsupplag A–D inte fylls lika snabbt som det ursprungligen var tänkt i tillståndet för dessa. Detta kan resultera i att stängning, återställning och uppföljning av upplag A–D sker senare än det var tänkt, vilket kan påverka t.ex. hur säkerheten bör beräknas för dessa upplag. En sökt produktionsökning som genererar större avfallsvolymer påverkar också vattenhanteringen. Det kan alltså finnas möjlighet med stöd av 24 kap. 8 § 1 miljöbalken att även ändra sådana villkor.

Huruvida villkor om säkerhetens storlek i det enskilda fallet behöver ändras i det nya tillståndet för verksamheten beror alltså på om den ändrade verksamheten innebär att villkoren för tillståndet inte är tillräckliga för att svara mot skyldigheten i 15 kap. 36 a § miljöbalken.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna och den nya förordningen ska träda i kraft den 1 augusti 2022.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts i mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget

Tidpunkt för ikraftträdande

För att minimera riskerna för att staten och därmed skattebetalarna ska behöva bekosta nödvändig efterbehandling av nedlagda gruvor bör förslagen träda i kraft så snart som möjligt. Under förutsättning att riksdagsbehandling av förslagen kan ske under våren 2022 bör författningsändringarna kunna träda i kraft den 1 augusti 2022. Samtliga ändringar bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

Övergångsbestämmelser

Ändringarna innebär att verksamheter som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall inte längre ska ställa säkerhet enligt 9 kap. 6 e § eller 15 kap. 35 § miljöbalken utan i stället enligt förslaget till de nya bestämmelserna i 15 kap. 36 a och 36 b §§. Det föreslås också nya bestämmelser om hur en säkerhet ska beräknas och vad som krävs för att en säkerhet ska godtas samt en möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om säkerhetens storlek och form. Dessutom föreslås Riksgäldskontoret få nya uppgifter,

dels att lämna yttrande i fråga om vilket belopp säkerheten ska uppgå till, dels att pröva säkerhetens form vid tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning. Sammantaget innebär de nya bestämmelserna en tydligare reglering av processen för ställande av säkerhet.

De ändringar som föreslås gäller nya verksamheter som ansöker om tillstånd enligt miljöbalken och ansökningar om ändring eller omprövning av tillstånd för befintliga verksamheter. De ändringar som föreslås träffar inte befintliga verksamheter med rättskraftiga tillstånd. Det behövs därför inte några övergångsbestämmelser för dessa verksamheter.

Gruv- och utvinningsverksamhet är kostsamma verksamheter som kräver betydande planering och investeringar. I samband med ansökan om tillstånd enligt miljöbalken ställs höga krav på sökanden. Vid prövning av en ny verksamhet ska sökanden beskriva hur hela den planerade verksamheten är tänkt att drivas. I beskrivningen ska ingå en bedömning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till för att fullgöra de skyldigheter som gäller för verksamheten. Vid den efterföljande prövningen av säkerhetens form ska sökanden även beskriva varför den valda säkerheten är betryggande för sitt ändamål. Det är därför inte rimligt att de nya bestämmelserna tillämpas omedelbart för de verksamheter som har inlett en ansökan om miljötillstånd. Äldre föreskrifter bör därför gälla för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts före ikraftträdandet.

10 Konsekvensbeskrivning

10.1 Problemet och vad man vill uppnå

Kostnaderna för att vidta åtgärder för att stänga, återställa och följa upp utvinningsverksamheter, särskilt gruvverksamhet är ofta mycket stora.

Dagens system ställer inte tillräckliga krav på säkerheter för gruvverksamhet, vilket innebär att det finns en stor risk för att staten, och därigenom skattebetalarna, får bekosta åtgärder för stängning, efterbehandling, återställning och uppföljning av nedlagda gruvor eller gruvverksamhet där verksamhetsutövaren har gått i konkurs.

Dagens system innebär att det är mark- och miljödomstol eller länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som prövar säkerheternas storlek och form och reglerar frågan i villkor i tillståndet. Eftersom förhållandena varierar mellan varje enskild lokalisering och bedömningarna ofta innehåller komplicerade ekonomiska överväganden kan det vara svårt för prövningsmyndigheterna att bedöma vad som är en betryggande och rimlig säkerhet för samhället och den enskilda gruv- eller täktverksamheten.

10.2 Förslagen i korthet

Förslagen i denna promemoria syftar till att förbättra hanteringen av utvinningsavfall och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken. Det lämnas förslag om krav på säkerhet för att täcka fullgörandet av de skyldigheter som gäller för samtliga delar av verksamheten enligt miljöbalken samt föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken. Det lämnas också förslag om säkerhetens storlek och form samt hur och när krav på säkerhet ska ställas och vilka verksamhetsutövare som

omfattas. De föreslagna ändringarna innebär också att Riksgäldskontoret får nya uppgifter och tillsynsansvar i frågor om både säkerhetens storlek och säkerhetens form.

Förslagen samlat avser att ge tillsynsmyndigheterna nya verktyg för att kunna komma till rätta med verksamheter som inte agerar seriöst. Med nuvarande regler finns risk för att skattebetalarna får betala kostnaden för att hantera utvinningsavfallet och återställa verksamhetsområdet om verksamhetsutövaren går i konkurs eller av någon annan anledning inte kan eller vill fullgöra sina skyldigheter. Förslagen syftar till att förbättra förutsättningarna för en ambitiös hantering av utvinningsavfall.

10.3 Effekter om regleringen inte kommer till stånd

Om förslagen inte kommer till stånd riskerar staten få ta stora kostnader för åtgärder för att stänga, återställa och följa upp utvinningsverksamheter, där gruvföretaget har gått i konkurs. Bedömningen är att risken för detta kommer att öka med den ökade efterfrågan på metaller och mineral som bedöms uppstå med kommande elektrifiering och digitalisering för att nå klimatmålen.

10.4 Alternativa lösningar

Promemorian innehåller en mängd förslag av olika omfattning. Nedan beskrivs de större förslagen och alternativa lösningar för dem. För ytterligare resonemang om alternativa lösningar hänvisas till respektive avsnitt i promemorian där alternativ också nämns i viss utsträckning. Förslaget att säkerhet ska ställas för verksamheter som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall innebär att det får verkan i samband med nyetablering av verksamhet eller vid förändringar av förutsättningarna vid befintlig verksamhet som leder till en ansökan om ändring eller omprövning av tillståndet. En alternativ lösning är att införa krav på säkerhet som innebär en omprövning av alla befintliga verksamheter, vilket föreslogs i statens gruvliga risker.

En lösning som Riksrevisionen rekommenderar i granskningsrapporten är att utreda förutsättningarna för en långsiktig branschfinansiering av efterbehandling, kontroll och tillsyn av nedlagda

gruvor när ställda ekonomiska säkerheter inte räcker till för sådana åtgärder. En sådan lösning skulle enligt Riksrevisionen kunna utgöras exempelvis av en fondlösning. I statens gruvliga risker påpekas att ett fonderat system tar lång tid att bygga upp och därför under lång tid framöver kräver ett kompletterande system med säkerheter som täcker ännu inte inbetalade medel.

En alternativ lösning till förslaget att uppdra åt Riksgäldskontoret att pröva och bedöma säkerheternas storlek och form är att länsstyrelserna fortsatt skulle göra detta och att de även skulle uppdras att ta fram en gemensam vägledning för denna bedömning.

En annan lösning är en begränsning av vilka säkerheter som kan accepteras, så som föreslås i statens gruvliga risker. Enligt statens gruvliga risker skulle ett sådant förslag undvika långdragna processer där gruvverksamhet tillåtits fortgå under långa perioder utan att fullgod säkerhet ställts.

10.5 Vilka som berörs av regleringen

Förslagen om krav på säkerhet omfattar alla verksamheter som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. I Sverige finns gruvverksamhet på 17 platser där gruvavfall behöver tas omhand eller området återställas efter avslutad drift. Sammantaget är det ett fåtal företag som driver gruvverksamhet i Sverige. Därutöver finns det ca 1 300 täkter som är tillståndspliktiga B-verksamheter i Sverige. I några enstaka fall av är även kalkbränning kopplad till täktverksamheten.

Riksgäldskontoret berörs eftersom myndigheten föreslås få nya uppgifter och tillsynsansvar i frågor om både säkerhetens storlek och säkerhetens form.

Tillsynsmyndigheterna får fler verktyg att använda inom ramen för tillsynen. Länsstyrelserna berörs genom att Riksgäldskontoret ges ett större ansvar för utredningen av säkerhetens storlek. Mark- och miljödomstolarna berörs eftersom prövningen av säkerheternas form vid tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning föreslås flyttas till Riksgäldskontoret. Förslagen påverkar också de aktörer som ansvarar för vägledning, det vill säga länsstyrelser och nationella myndigheter.

Vidare berörs staten och skattebetalarna i bemärkelsen att förslaget minskar risken för att staten ska behöva finansiera åtgärder för stängning, återställning och uppföljning av de berörda verksamheterna.

10.6 Konsekvenser för staten

Förslagen syftar till att motverka situationen där staten behövt finansiera stora utgifter för åtgärder för stängning, återställning och uppföljning av verksamheten av nedlagda gruvor. Det beror i många fall på att gruvorna har varit nedlagda sedan lång tid tillbaka och i några fall på att de beslutade säkerheterna visat sig vara otillräckliga. Det finns dock exempel på gruvor i modern tid vilka försatts i konkurs en kort tid efter att gruvdriften inletts och där statens utgifter för åtgärder för stängning, återställning och uppföljning av verksamheten av dessa förorenade områden uppgår till stora belopp. För att undvika stor miljöskada har Naturvårdsverket därför beslutat om bidrag för att kunna efterbehandla de nedlagda gruvorna med hjälp av anslag 1:4 *Sanering och återställning av förorenade områden*, utgiftsområde 20. Anslaget används för att bekosta sanering och återställning av förorenade områden där ingen kan hållas helt eller delvis ansvarig. Förslagen i denna promemoria bedöms bidra till att minska behovet av saneringsanslaget för nedlagda gruvor i framtiden i och med att säkerheterna bättre ska täcka kostnader för stängning, återställning och uppföljning.

Förslaget innebär nya uppgifter för Riksgäldskontoret. Målsättningen är att Riksgäldskontoret ska kunna ta ut avgifter med full kostnadstäckning för tillsyn och prövning.

Nya bestämmelser i miljöbalken om säkerhet vid utvinningsverksamhet

Säkerheterna ska bestämmas så att de med betryggande sannolikhet kan finansiera de skyldigheter att vidta åtgärder för stängning, återställning och uppföljning som en verksamhetsutövare har även om denne inte kan eller vill uppfylla sina skyldigheter. Detta förslag syftar till att ge tydligare förutsättningar för hur systemet med säkerheter för att vidta nödvändiga åtgärder för stängning, återställ-

ning och uppföljning av gruvverksamhet och annan utvinningsverksamhet ska utformas. Förtydligandet är en anpassning till nuvarande praxis. Den ökade tydligheten bedöms vara till nytta för staten och förslagen medför inga kostnader i sig för staten. Enligt utredningen statens gruvliga risker uppgick exempelvis de totala utestående säkerheterna för gruvbranschen till cirka 2,6 miljarder kronor enligt siffror från 2018.

Avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning

Förslagen innebär att det underlag som krävs för att beräkna säkerhetens storlek ska redovisas i samband med nyetablering av verksamhet, samt revideras vid ändring av verksamheten som påverkar innehållet i avfallshanteringsplanen. Det innebär att säkerhetens storlek kommer att anpassas efter den verksamhet som planeras och uppdateras när ändringar sker. Ett alternativ som statens gruvliga risker föreslår är att en uppdatering av säkerheten ska ske vart femte år. Det bedöms innebära alltför stora administrativa kostnader för både staten och företagen, varför förslaget i promemorian i stället utgår från att kravet på avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning. Med detta förslag bedöms arbetsinsatsen därför inte bli alltför betungande för berörda myndigheter.

Beräkning av säkerhetens storlek

Förslaget innebär att den som är skyldig att ställa säkerhet enligt 15 kap. 36 a § miljöbalken ska beräkna vilket belopp säkerheten ska uppgå till. Beräkningen ska redovisas till tillståndsmyndigheten i samband med ansökan. Vid beräkningen ska åtminstone hänsyn tas till de ökade kostnader som en oplanerad eller tidigarelagd stängning av verksamheten kan ge upphov till, och förväntad prisutveckling på relevanta varor, tjänster och material. Beräkningen ska grunda sig på avfallshanteringsplanen och vad ansökan om tillstånd i övrigt innehåller. Vid beräkningen ska en analys genomföras som identifierar och bedömer osäkerheter i beräkningen samt värderar på vilket sätt osäkerheterna påverkat resultatet.

I och med att beräkningen ska göras av den som är skyldig att ställa säkerhet så innebär det att konsekvenserna blir begränsade för

Riksgäldskontoret. Förslaget innebär också bemyndigande för Statens geotekniska institut att meddela föreskrifter om säkerhetens storlek. Initialt kan detta medföra vissa arbetsinsatser för Statens geotekniska institut. Bedömningen är dock att framtagande av föreskrifter på sikt kommer att underlätta för företagens, prövningsmyndigheternas och Riksgäldskontorets fortsatta insatser.

Korrekt beräknade säkerheter kommer att innebära en minskad risk för att staten ska stå för kostnaden.

Yttrande från Riksgäldskontoret i tillståndsprövningen

Förslaget innebär att Riksgäldskontoret i ett mål eller ärende om tillstånd till verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan ska göra en bedömning av om sökandens beräkning av säkerhetens storlek är rimlig. Bedömningen ska alltså göras både i ett mål om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning och ärenden om tillstånd till täktverksamhet och andra verksamheter där det finns krav på en avfallshanteringsplan. Det finns för närvarande gruvverksamhet på 17 platser där gruvavfall behöver tas omhand eller området återställas efter avslutad drift. Ansökan om tillstånd till nyetablering av gruvverksamhet förekommer sällan och kan inte förväntas uppgå till ens ett ärende per år. Ansökan om tillstånd till ändring av befintlig verksamhet är mer vanligt förekommande. Med hänsyn till att antalet gruvverksamheter är få kan antalet ärenden där Riksgäldskontoret ska yttra sig förväntas uppgå till ett eller möjligen ett par per år.

Baserat på produktionsuppgifter från SGU fanns det 2019 ca 1 300 täkter som är tillståndspliktiga B-verksamheter i Sverige. Riksgäldskontoret ska enligt förslaget endast yttra sig i fråga om säkerhetens storlek för de täktverksamheter som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Det saknas uppgifter om hur många dessa verksamheter är. Avfall från täktverksamhet är i jämförelse med gruvverksamhet oftast mindre problematiskt i miljömässigt hänseende och det är också fråga om väsentligt mindre mängder avfall. Kostnaderna för stängning, återställning och uppföljning efter avslutad täktverksamhet är därför lägre jämfört med gruvverksamhet. I tillståndsärenden för täkter har sökanden därför oftast inte anledning att lägga fram annat än enkla och lätthanterliga

säkerheter. Riksgäldskontorets yttrande gällande täktverksamheter kan därmed förväntas vara någorlunda standardiserat och inte innebära något omfattande arbete.

Förslaget innebär en helt ny uppgift för Riksgäldskontoret som inte har någon motsvarighet enligt nuvarande bestämmelser. Förslaget kommer att medföra ökade kostnader för Riksgäldskontoret. Yttrandet innebär å andra sidan att mark- och miljödomstolen och länsstyrelsens miljöprövningsdelegation får ett bättre beslutsunderlag i frågan om säkerhetens storlek vilket i sin tur kan leda till viss kostnadsbesparing för dessa myndigheter.

Riksgäldskontorets prövning av säkerhetens form vid gruvverksamhet

Förslaget innebär att Riksgäldskontoret ska pröva den eller de säkerheter som verksamhetsutövaren har ställt i mål om tillstånd och ändring av tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning. Som har konstaterats i avsnittet ovan finns det gruvverksamhet på 17 platser där gruvavfall behöver tas omhand eller området återställas efter avslutad drift. Antalet prövningar kan därmed förväntas vara mycket få och möjligen uppgå till något eller några fall per år.

Enligt nuvarande regler prövas frågan om säkerhetens form av mark- och miljödomstol som ett ansökningsmål med tillämpning av samma processuella bestämmelser som för övriga ansökningsmål. Sådana mål kan som statens gruvliga risker konstaterar (s. 116) ta stora resurser i anspråk. När domstolen har meddelat ett avgörande i fråga om säkerhetens form är det enligt nuvarande bestämmelser länsstyrelsens uppgift i egenskap av tillsynsmyndighet att bevaka säkerhetens form. Genom förslaget övertar Riksgäldskontoret uppgiften att pröva säkerhetens form från mark- och miljödomstolen som alltså avlastas denna uppgift. Riksgäldskontoret övertar också länsstyrelsens uppgift att bevaka ställda säkerheter för gruvverksamheter. Sammantaget förväntas förslaget leda till en kostnadsbesparing eftersom många av de processuella bestämmelser som gäller för mark- och miljödomstolens prövning inte behöver tillämpas av Riksgäldskontoret men även för att Riksgäldskontoret har bättre förutsättningar än både mark- och miljödomstolen samt länsstyrelsen att bevaka ställda säkerheter eftersom sådana frågor redan ingår i Riksgäldskontorets ansvarsområde.

Som har konstaterats i avsnitt 7.4 utgör Riksgäldskontorets prövning av säkerhetens form tillsyn. Enligt den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 10 a § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska Riksgäldskontoret ta ut avgifter från verksamhetsutövarna med full kostnadstäckning för prövningen.

10.7 Konsekvenser för företag

Nya bestämmelser i miljöbalken om säkerhet vid utvinningsverksamhet

Säkerheterna ska bestämmas så att de med betryggande sannolikhet kan finansiera de skyldigheter för stängning, återställning och uppföljning som en verksamhetsutövare har även om denne inte kan eller vill finansiera sina skyldigheter. Detta förslag syftar till att ge tydligare förutsättningar för hur systemet med säkerheter för att vidta nödvändiga åtgärder för stängning, återställning och uppföljning av gruvverksamhet och annan utvinningsverksamhet ska utformas. Förtydligandet är en anpassning till nuvarande praxis och torde inte ge annat än marginella konsekvenser. Den ökade tydligheten bedöms emellertid vara till nytta för både staten och företagen (verksamhetsutövarna) och förslagen medför inga kostnader, varken för staten eller för företagen.

Beräkning av säkerhetens storlek

Förslaget innebär att den som är skyldig att ställa säkerhet enligt 15 kap. 36 a § miljöbalken ska beräkna vilket belopp säkerheten ska uppgå till. Beräkningen ska redovisas till tillståndsmyndigheten i samband med tillståndsansökan. Vid beräkningen ska åtminstone hänsyn tas till de ökade kostnader som en oplanerad eller tidigare-lagd stängning av verksamheten kan ge upphov till, och förväntad prisutveckling på relevanta varor, tjänster och material. Beräkningen ska grunda sig på avfallshanteringsplanen och vad ansökan om tillstånd i övrigt innehåller. Vid beräkningen ska en analys genomföras som identifierar och bedömer osäkerheter i beräkningen samt värderar på vilket sätt osäkerheterna påverkat resultatet.

Redan med dagens regelverk ligger ansvaret för beräkningen på den som är skyldig att ställa säkerhet, varför förslaget inte innebär någon förändring i denna del. Företagen är de som har bäst kunskap om de faktiska förutsättningarna. Korrekt beräknade säkerheter kommer på sikt att också innebära ökade säkerhetsbelopp för verksamhetsutövarna. Förslaget att förtydliga vad säkerheten ska omfatta kan också innebära att säkerhetsbeloppen ökar. Ett ökat säkerhetsbelopp innebär också typiskt sett att kostnaden för att utverka en säkerhet på den finansiella marknaden eller på annat sätt ökar. Kostnaderna avseende förslagen om säkerhetens storlek kommer sannolikt variera för enskilda tillståndshavare.

Förslaget innebär också bemyndigande för Statens geotekniska institut att meddela föreskrifter om säkerhetens storlek. Bedömningen är att framtagande av föreskrifter på sikt kommer att underlätta för företagen i samband med att säkerheterna ska beräknas.

Säkerhetens form

Förslaget innebär att alla typer av säkerheter som den finansiella marknaden erbjuder är godtagbara under förutsättning att säkerheten är betryggande för sitt ändamål. Marknaden för säkerheter är liksom den finansiella marknaden i övrigt ett föränderligt område. Riksgäldskontoret föreslås därför få möjlighet att föreskriva om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas om det uppstår behov av att reglera kraven på en ny typ av säkerhet eller ange krav som en viss typ av säkerhet måste uppfylla för att anses godtagbar. Därigenom uppnås en förutsebarhet för de inblandade aktörerna om vad som gäller i fråga om säkerhetens form. Risker för långdragna och kostsamma processer kan därmed förväntas minska. Denna risk kan ytterligare minska genom de förslag som ges i avsnitt 7.3 om prövning av säkerhetens form. Med detta förslag förtydligas förutsättningarna för företagen, vilket bedöms underlätta företagens insatser.

Avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning

Varje utvinningsavfallsverksamhet ska ha en avfallshanteringsplan som beskriver vilka typer och mängder av utvinningsavfall som

uppstår, avfallets egenskaper och hur det ska hanteras under drift, under och efter stängning samt hur återvinning ska främjas. Hanteringen av utvinningsavfall i enskilda verksamheter fastställs vid tillståndsprövningen och ska framgå i avfallshanteringsplanen. Utgångspunkten är att verksamhetsutövare ska känna till det aktuella avfallets egenskaper utifrån den karakterisering som görs inom avfallshanteringsplanen. Vid hantering av utvinningsavfall ska bästa möjliga teknik väljas.

Förslagen innebär att de beräknade kostnaderna för att stänga, återställa och följa upp verksamheten ska redovisas i samband med nyetablering och revideras vid förändring av verksamheten som innebär förändringar av avfallshanteringsplanen. Det innebär att säkerheten kommer att anpassas efter den verksamhet som planeras och uppdateras när förändringar sker. Ett alternativ som statens gruvliga risker föreslår är att en uppdatering ska ske vart femte år. Det bedöms innebära alltför stora administrativa kostnader för både företagen och staten, varför förslaget i stället utgår från att kravet på avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning. Med detta förslag bedöms arbetsinsatsen inte bli alltför betungande för berörda företag.

10.8 Miljökonsekvenser

Förslagen i denna promemoria har i sig inga direkta miljökonsekvenser. Förslagen syftar i stället till att säkerställa att det finns finansiering för omhändertagande av de skyldigheter som lagstiftningen ställer för att minimera negativ påverkan på miljön från gruvverksamhet om verksamhetsutövaren går i konkurs. Vid de gruvor som är i drift i Sverige i dag uppstår årligen mer än 100 miljoner ton gruvavfall, främst av gråberg och anrikningssand. En del av avfallet kan, om det hanteras felaktigt, leda till stor negativ miljöpåverkan. I dag hör vittring av sulfidmineral och förorening av vatten till de största miljöproblemen förknippade med gruvavfall. Hantering av gruvavfall utgör miljöfarlig verksamhet som ger upphov till utsläpp till vatten och mark och kan även medföra andra störningar för människors hälsa och miljö. De potentiellt förorenande ämnen som gruvavfall ger upphov till varierar beroende på bland annat berggrundens sammansättning, utvinningsmetod, bearbetning

och hanteringen av gruvavfallet. Miljöpåverkan beror i första hand på gruvavfallets egenskaper och hur det hanteras, men påverkas också av lokala förhållanden, såsom recipienters känslighet samt aktuella områdets topografi, klimat och geologi. Vidare används kemikalier vid anrikning av metaller och mineraler, vilket kan påverka kringliggande miljö.

Metaller som sprids till miljön kan inte brytas ned utan blir kvar. Det kan därför ta lång tid från det att ett utsläpp upphört till dess att halterna i miljön minskar. Från marken läcker metaller ut i sjöar och vattendrag i omgivningen. I vattendragen kan metallerna påverka växter, fiskar och andra levande organismer. Hur människa och miljö påverkas varierar beroende på vilka metaller och vilka halter det rör sig om, och hur exponeringen sker. Exponering för vissa metaller kan öka risken för cancer, men också vara reproduktionstoxiska, ge skador på nervsystemet eller påverka njurfunktionen. Utsläpp av vissa metaller kan orsaka störningar i ekosystemen.

Gruvavfall tar också betydande markarealer i anspråk under lång tid och påverkar oundvikligen det lokala landskapet och miljön på ett sätt som kan vara oförenligt med andra näringsverksamheter och intressen, såsom turism, rennäring, naturmiljö och friluftsliv.

Om inga åtgärder vidtas för att begränsa effekter av gruvavfall som kan vittra kan miljöpåverkan bli tydlig efter kort tid. Även små mängder gruvavfall kan under vissa förutsättningar orsaka stor miljöskada om inte relevanta åtgärder vidtas.

Det finns över 1 100 förorenade områden som bedöms utgöra mycket stor risk för människors hälsa och miljö runt om i Sverige som behöver åtgärdas. Det finns därför ett stort tryck på saneringsanslaget som används där ingen kan hållas ansvarig för kostnaderna. Förslagen som syftar till att undvika att säkerheterna är otillräckliga för dessa kostnader så att verksamhetsutövaren står för kostnaderna för efterbehandling bidrar till att anslaget i stället kan användas till andra områden där det inte finns någon som kan hållas ansvarig, vilket bidrar till ökad miljönytta.

10.9 Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Bestämmelserna i förslaget till den nya förordningen om säkerheter vid utvinningsverksamhet kan meddelas med stöd av förslaget till det nya bemyndigandet i 15 kap. c § miljöbalken och i övrigt med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Även ändringarna i miljöprövningsförordningen och ändringen i 28 § utvinningsavfallsförordningen kan meddelas med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Ändringarna i 23, 27 och 29 §§ utvinningsavfallsförordningen kan meddelas med stöd av 15 kap. 40 § miljöbalken. Förslaget till nya bestämmelser i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 27 kap. 1 § miljöbalken.

10.10 En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

Den reglering som föreslås i denna promemoria bedöms vara förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Vissa av förslagen innebär ett bättre genomförande av utvinningsavfallsdirektivet och de genomförandebeslut som har meddelats under direktivet. Förslaget att Riksgäldskontoret ska yttra sig över säkerhetens storlek genomför artikel 1.2 i genomförandebeslutet. Även förslaget att det vid beräkningen av säkerhetens storlek ska tas hänsyn till de ökade kostnader som en oplanerad eller tidigarelagd stängning av verksamheten kan ge upphov genomför artikel 1.2 i genomförandebeslutet. Förslaget att avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning förtydligar genomförandet av artikel 7.2 c i utvinningsavfallsdirektivet. Av avsnitt 5.1 följer att de nya bestämmelserna inte träffar fler eller andra verksamheter än de som omfattas av utvinningsavfallsdirektivet.

10.11 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål eller ärenden om tillstånd, omprövning eller ändring av tillstånd i mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation under förutsättning att ansökan har inletts före den 1 januari 2022.

De föreslagna övergångsbestämmelserna innebär att de verksamheter som har påbörjat en ansökan enligt de nuvarande bestämmelserna ges tillräckligt med tid att antingen ge in ansökan baserad på nuvarande bestämmelser eller anpassa ansökan efter de föreslagna nya bestämmelserna.

Förslagen kommer att medföra behov av vägledningsinsatser från berörda myndigheter. Förslagen medför också ett behov av utbildning av de handläggare på Riksgäldskontoret som föreslås få nya uppgifter att hantera frågor om säkerhetens storlek och form för verksamheter där det finns krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall.

11 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

15 kap.

36 a §

Bestämmelsen är ny och innebär att det ställs krav på säkerhet för verksamheter som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 § miljöbalken.

Processen att ställa säkerhet involverar flera moment och avgörs i två steg enligt vad som närmare beskrivs i rättsfallet NJA 2011 s. 296. I det första steget avgörs om tillståndshavaren ska ställa säkerhet, säkerhetens storlek och om säkerheten kan ställas efter hand enligt plan. I det andra steget avgörs vilken form av säkerhet som ska ställas och om säkerheten är betryggande.

I *första stycket* framgår att tillstånd för sin giltighet ska göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet. Det innebär att frågorna i det första steget av processen för att ställa säkerhet tas upp i samband med tillståndsprövningen och regleras i själva villkoret om ställande av säkerhet.

Frågan om vilken form av säkerhet som ska ställas och om säkerheten är betryggande enligt det andra steget i processen, avgörs i en efterföljande prövning. Bestämmelser om den prövningen finns i den nya 15 kap. 36 b §.

Uttrycket "för sin giltighet" innebär att tillståndet inte får tas i anspråk förrän verksamhetsutövaren har ställt säkerhet. För att få ta tillståndet i anspråk måste alltså även den ställda säkerheten ha prövats av tillståndsmyndigheten eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt bestämmelserna i 15 kap. 36 b §.

En prövningsmyndighet får i mål och ärenden om tillstånd förordna att tillstånd till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft (22 kap. 28 §, 19 kap. 5 § 12 och 23 kap. 7 § miljöbalken). Ett verkställighetsförordnande innebär dock inte att kravet på att ställa säkerhet bortfaller eftersom tillståndet för sin giltighet är beroende av att säkerhet ställs.

I *andra stycket* anges att säkerheten kan ställas successivt. Det är samma krav som gäller enligt 16 kap. 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

36 b §

Bestämmelsen är ny och anger hur prövningen av säkerhetens form sker.

Processen att ställa säkerhet involverar flera moment och avgörs i två steg enligt vad som närmare beskrivs i rättsfallet NJA 2011 s. 296. I det första steget avgörs om tillståndshavaren ska ställa säkerhet, säkerhetens storlek och om säkerheten kan ställas efter hand enligt plan. Dessa frågor avgörs av prövningsmyndigheten i samband med tillståndsprövningen enligt vad som framgår av den nya 15 kap. 36 a §. I det andra steget avgörs vilken form av säkerhet som ska ställas och om säkerheten är betryggande.

För att tydliggöra att prövningen av säkerheten på detta sätt är uppdelad framgår i *första stycket* att när en säkerhet ställs i ett ärende som avser tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning ska den prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Säkerhet som ställs i övriga fall ska i stället prövas av tillståndsmyndigheten. För gruvverksamhet ska alltså prövningen enligt de två stegen i processen för att ställa säkerhet, till skillnad från andra säkerheter som prövas enligt miljöbalken, prövas av olika instanser. Prövningen av säkerhetens storlek och om säkerheten kan ställas successivt görs av mark- och miljödomstol i samband med tillståndsprövningen. Prövningen av vilken form av säkerhet som ska ställas och om säkerheten är betryggande görs av den myndighet som regeringen bestämmer. För de övriga verksamheter som omfattas av bestämmelsen, dvs. täktverksamhet, kalkbränning, provbrytning och annan bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol än rostning och sintring, innebär bestämmelsen ingen förändring. Prövningen av

säkerhetens storlek och form för dessa verksamheter ska alltså fortfarande göras av tillståndsmyndigheten.

I *andra stycket* anges det grundläggande kravet att en säkerhet måste vara betryggande för sitt ändamål. Det är samma krav som gäller enligt 16 kap. 3 § med det tillägget att det anges att flera säkerheter kan kombineras och tillsammans uppfylla kravet på att vara godtagbara.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

36 c §

Bestämmelsen är ny och inför ett nytt bemyndigande som gäller för alla säkerheter som ställs enligt 15 kap. 36 a och 36 b §§. Med stöd av bemyndigandet kan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer enligt *första punkten* föreskriva preciserade bestämmelser om beräkningen av den säkerhet som krävs enligt 15 kap. 36 a §. Bestämmelser om beräkningen av säkerhetens storlek kan t.ex. avse att hänsyn ska tas till ökade kostnader vid en oplanerad eller tidigarelagd stängning av verksamheten.

Enligt *andra punkten* kan regeringen föreskriva om krav i fråga om säkerhetens form, dvs. de krav som en säkerhet måste uppfylla för att säkerheten ska kunna godtas enligt 15 kap. 36 b § andra stycket. Sådana föreskrifter kan t.ex. avse att en säkerhet måste kunna tas i anspråk för att vara betryggande. Bemyndigandet kan också användas för att på föreskriftsnivå meddela bestämmelser om generella krav för vissa typer av säkerheter eller begränsa vilka säkerheter som kan godtas.

Med stöd av *tredje punkten* kan regeringen meddela bestämmelser om t.ex. under vilka förutsättningar en säkerhet får tas i anspråk.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

36 d §

Bestämmelsen är ny och innebär att regeringen kan meddela bestämmelser om att en myndighet får ordna så att betryggande säkerheter ställs på verksamhetsutövarens bekostnad.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

19 kap.

5 §

I bestämmelsen införs nya hänvisningar i punkt 1, 7 och 9.

Av den nya hänvisningen i *första punkten* följer att den nya 22 kap. 1 f § om beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till ska tillämpas även vid ärenden som prövas av länsstyrelse eller kommunal nämnd. Bestämmelsen innebär att ansökan om tillstånd till verksamhet som omfattas av krav på att ställa säkerhet och som prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation ska innehålla en beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till.

Av den nya hänvisningen i *sjunde punkten* följer att den nya 22 kap. 13 a § om yttrande från Riksgäldskontoret ska tillämpas även vid ärenden som prövas av länsstyrelse eller kommunal nämnd. Bestämmelsen innebär att länsstyrelsens miljöprövningsdelegation ska inhämta yttrande från Riksgäldskontoret i ärenden om tillstånd till verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan och som miljöprövningsdelegationen prövar som första instans. Kravet på att inhämta yttrande omfattar alltså endast sådana verksamheter som hanterar utvinningsavfall. Det kan t.ex. handla om täktverksamhet som ger upphov till utvinningsavfall.

För kommentar till hur paragrafen i övrigt är avsedd att tillämpas hänvisas till författningskommentaren till 22 kap. 13 a §.

Av den nya hänvisningen i *nionde punkten* följer att den nya 22 kap. 25 h § om tillståndsdoms innehåll för verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan ska tillämpas även vid ärenden som prövas av länsstyrelse eller kommunal nämnd. För kommentar till hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas hänvisas till författningskommentaren till 22 kap. 25 h §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

22 kap.

1 §

En ny *åttonde punkt* införs i *första stycket*. Den innebär att om verksamheten omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall ska en sådan plan finnas med i ansökan. Avfalls-

hanteringsplanen blir alltså en processförutsättning vid ansökan om tillstånd till sådan verksamhet.

Av 19 kap. 5 § 1 framgår att bestämmelsen även ska tillämpas i ett ärende som prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

I övrigt görs en redaktionell ändring.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

1 d §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla.

Andra stycket i paragrafen har delats in i en punktlista. Innehållet i *andra punkten* är nytt. Den nya bestämmelsen innebär att en ansökan om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a § ska innehålla en avfallshanteringsplan om verksamheten omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Avfallshanteringsplanen blir alltså en processförutsättning.

Av 19 kap. 5 § 1 framgår att paragrafen även ska tillämpas i ett ärende som prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

1 f §

Bestämmelsen är ny och innebär att en ansökan till verksamhet som omfattas av krav på att ställa säkerhet ska innehålla en beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till. De verksamheter som omfattas av kravet är täktverksamhet (9 kap. 6 e §), verksamhet som omfattar deponering av avfall (15 kap. 35 §), verksamhet som innefattar hantering av utvinningsavfall (15 kap. 36 a och 36 b §§) och geologisk lagring av koldioxid (15 kap. 37 §).

Av 19 kap. 5 § 1 framgår att bestämmelsen även ska tillämpas i ett ärende som prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

13 a §

Paragrafen är ny och innebär att mark- och miljödomstolen ska inhämta yttrande från Riksgäldskontoret i mål om tillstånd till en verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Bestämmelsen genomför kravet i artikel 1.2 i kommissionens genomförandebeslut (EG) 2009/335 av den 20 april 2009 om tekniska riktlinjer för upprättande av den finansiella säkerheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om att en bedömning av de kostnader som krävs för att fullgöra verksamhetsutövarens skyldigheter enligt direktivet ska göras av en oberoende och kvalificerad tredje part.

Yttrandet ska avse beräkningen av säkerhetens storlek. Det innebär att Riksgäldskontoret ska göra en bedömning av de kostnader som krävs för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som anges i 15 kap. 36 a §. Beroende på tillståndsansökans utformning kan yttrandet också innehålla en bedömning av om säkerheten kan ställas efter hand.

Det är fortfarande mark- och miljödomstolens uppgift att utifrån det underlag verksamhetsutövaren presenterar i ansökan och eventuella yttranden från parter och remissinstanser i målet göra en bedömning av kostnaderna. Utifrån detta underlag ska mark- och miljödomstolen med stöd av 22 kap. 25 § 11 och den nya 22 kap. 25 h § fastställa ett belopp för säkerhetens storlek i villkor i tillståndet. I underlaget för denna bedömning ingår då även Riksgäldskontorets yttrande. Därigenom utgör Riksgäldskontorets yttrande en oberoende referens i frågan om beräkningen av säkerhetens storlek framstår som rimlig utifrån underlaget i målet.

I de fall prövningsmyndigheten behöver ytterligare underlag för bedömningen ska sådant inhämtas från verksamhetsutövaren, andra parter i processen eller från en remissinstans. Om det behövs har prövningsmyndigheten därutöver möjlighet att förordna en sakkunnig enligt 22 kap. 13 §.

Av 19 kap. 5 § 7 framgår att bestämmelsen även ska tillämpas i ett ärende som prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

25 h §

Paragrafen, som är ny, gäller enbart dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet där det finns krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. De generella kraven på vad en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska innehålla finns i 22 kap. 25 §. Därutöver gäller alltså enligt den nya 22 kap. 25 h § särskilda krav på vad en tillståndsdom för nu nämnda verksamheter ska innehålla.

Enligt *första punkten* ska tillståndsdomen innehålla villkor med ett belopp som säkerheten ska uppgå till för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt miljöbalken samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken, dvs. de skyldigheter som följer av den nya 15 kap. 36 a § första stycket.

Enligt *andra punkten* ska tillståndsdomen innehålla villkor om att en förutsättning för att få driva verksamheten är att det hela tiden finns en betryggande säkerhet. Det ska alltså genom villkor i tillståndsdomen säkerställas att verksamheten endast får drivas om det fortlöpande finns en giltig och godtagbar säkerhet i kraft både vad gäller storlek och form. Med formuleringen ”giltig och i kraft” avses att säkerheten inte bara ska vara ett juridiskt bindande instrument utan också kunna tas i anspråk när det behövs för att uppfylla de krav som gäller för verksamheten.

Om verksamheten tillfälligt upphör för längre eller kortare tid kan det finnas behov av att upprätthålla rening och vidta andra försiktighetsåtgärder i syfte att minimera miljöpåverkan från verksamheten. Med stöd av den *tredje punkten* har domstolen möjlighet att föreskriva sådana villkor.

Om verksamhetsutövaren inte följer de föreskrivna villkoren kan tillsynsmyndigheten använda sig av tillsynsverktygen föreläggande eller förbud enligt 26 kap. Det kan också bli aktuellt med återkallelse eller omprövning av tillståndet enligt 24 kap. samt påföljder enligt 29 kap.

Av 19 kap. 5 § 9 framgår att bestämmelsen även ska tillämpas i ett ärende som prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

24 kap.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall tillstånd till miljöfarliga verksamheter eller vattenverksamheter får omprövas eller villkor i sådana tillstånd får ändras eller upphävas eller nya villkor meddelas. Enligt första stycket *tolfte punkten* får detta göras om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt vissa angivna bestämmelser inte längre är tillräcklig eller större än vad som behövs (se prop. 2006/07:95 s. 112 ff. och 136 f.). Det nya i bestämmelsen är att 15 kap. 36 a och 36 b §§ läggs till bland de uppräknade bestämmelserna. Ändringen innebär alltså att det blir möjligt att justera ett tillståndsvillkor om säkerhet även i ett tillstånd till en verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Bestämmelsen omfattar såväl säkerhetens storlek som dess form (se NJA 2011 s. 296 och MÖD 2016:14).

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 augusti 2022.

Enligt *andra punkten* gäller äldre föreskrifter för mål om tillstånd i mark- och miljödomstol eller ärenden om tillstånd hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som har inletts före ikraftträdandet. Mål eller ärenden om omprövning eller ändring av tillstånd är också ärenden om tillstånd och omfattas alltså av övergångsbestämmelsen.