Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-11-21

Ärende
TN 2022-0766

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Handläggare
Jens Plambeck
08-123 31651
jens.plambeck@regionstockholm.se

Trafiknämnden
2022-12-13, punkt 9

Yttrande över remiss – promemorian Säkerheter enligt miljöbalken, RS 2022-065

Ärendebeskrivning

Ärendet avser svar på remiss från miljödepartementet avseende att utveckla miljöbalkens bestämmelser om säkerheter.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande samt nedanstående underlag.

- REMISS - Promemoria Miljödepartementet - Säkerheter enligt miljöbalken.

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta följande.

1. Föreliggande förslag till yttrande över remissen godkänns och översänds till Miljödepartementet.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund

Remissversionen inkom till trafiknämnden 2022-09-15 från regionledningskontoret för handläggning och besvarande på Region Stockholms vägnar. Avstämning har skett med regionledningskontoret, Locum och förvaltning för utbyggd tunnelbana.

Det föreslås i promemorian ändringar i bestämmelserna om säkerhet vid deponering av avfall och vid utvinningsavfallsverksamhet som innebär att staten, kommuner, regioner och kommunalförbund inte ska behöva ställa säkerhet.

Det föreslås också att Riksgäldskontorets roll vid bedömning av säkerheter för tillstånd till utvinningsavfallsverksamheter ska utvecklas genom att ge myndigheten rätt att överklaga och begära omprövning samt genom att tillsynsmyndigheten ska underrätta Riksgäldskontoret om förhållanden som kan vara skäl för omprövning.

Vidare föreslås att bestämmelsen om skyldighet för tillsynsmyndigheten att underrätta andra myndigheter om förhållanden som kan vara skäl för förbud eller återkallelse av tillstånd, dispens, godkännande alternativt omprövning ska kompletteras med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Det föreslås dessutom att säkerhet enligt miljöbalken ska ställas till länsstyrelsen om inte annat anges i lag eller förordning och att säkerheten ska få tas i anspråk av den myndighet som säkerheten har ställts till.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. Region Stockholm har fått möjlighet att yttra sig om promemorian.

Överväganden

Trafikförvaltningen har efter samråd med regionledningskontoret, Locum och förvaltningen för utbyggd tunnelbana sett det som enbart positivt att kommuner, regioner och kommunalförbund undantas i promemorians förslag till ändringar i bestämmelserna om säkerhet vid deponering av avfall och vid utvinningsavfallsverksamhet. För trafikförvaltningen blir det då tydligare att inte behöva erlägga säkerheter ifall trafikförvaltningen vid något tillfälle skulle kunna ses som att ha avfallsdeponerings- eller utvinningsverksamhet.

Dock värt att notera är att förändringen inte kommer gälla kommunala bolag, varför Region Stockholms bolag såsom SL och Locum faller utanför undantaget.

Trafikförvaltningen ser inte heller några svårigheter gällande den föreslagna ändringen av 1 kap. 13 § miljötillsynsförordningen (2011:13) där det sker en utökning av myndigheter som ska informeras vid ett förbud eller en återkallelse av tillstånd, dispens, godkännande alternativt omprövning.

I övrigt har trafikförvaltningen inget att erinra gällande promemorians förslag.

Ekonomiska konsekvenser
Trafikförvaltningen bedömer att promemorians förslag inte leder till några ekonomiska konsekvenser.

Riskbedömning
Förslag till beslut innebär inga väsentliga risker eller riskhanteringsåtgärder.

Säkerhetskonsekvenser
Förslag till beslut innebär inga/oförändrade säkerhetskonsekvenser.

Konsekvenser för miljön
Trafikförvaltningen bedömer att promemorians förslag inte leder till negativa konsekvenser för miljön.

Sociala konsekvenser
Trafikförvaltningen bedömer att promemorians förslag inte leder till negativa sociala konsekvenser.

Expedieras till

Miljödepartementet

David Lagneholm
Förvaltningschef

Jens Plambeck
Chef Strategisk utveckling

Promemoria

Miljödepartementet

Säkerheter enligt miljöbalken

M2022/01822

September 2022

Innehållsförteckning

1 Författningsförslag 4
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken 4
1.2 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) 8

2 Ärendet 9

3 Undantag från krav på säkerhet för staten, kommuner, regioner och kommunalförbund 9

4 Vem säkerheten ska ställas till och vem som får ta den i anspråk 11

5 Utveckling av Riksgäldskontorets roll vid prövning av frågor om säkerhet vid utvinningsverksamheter 13

6 Säkerhet vid tillstånd till geologisk lagring av koldioxid 16

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 17

8 Konsekvenser 17
8.1 Problemet och vad man vill uppnå 17
8.2 Effekter om förslaget inte kommer till stånd 18
8.3 Alternativa lösningar 18
8.4 Vilka som berörs av förslaget 19
8.5 Konsekvenser för staten 19
8.5.1 Undantag från krav på säkerhet för staten, kommuner, regioner och kommunalförbund 19
8.5.2 Vem säkerheten ska ställas till och vem som får ta den i anspråk 20
8.5.3 Utveckling av Riksgäldskontorets roll vid prövning av frågor om säkerhet vid utvinningsverksamheter 20
8.6 Konsekvenser för kommuner och regioner 21
8.7 Konsekvenser för företag 21
8.8 Konsekvenser för miljön 22
8.9 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU 23
8.10 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser 23

9 Författningskommentar 24

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria lämnas förslag som syftar till att utveckla miljöbalkens bestämmelser om säkerheter.
Det föreslås ändringar i bestämmelserna om säkerhet vid deponering av avfall och vid utvinningsavfallsverksamhet som innebär att staten, kommuner, regioner och kommunalförbund inte ska behöva ställa säkerhet.

Det föreslås också att Riksgäldskontorets roll vid bedömning av säkerheter för tillstånd till utvinningsavfallsverksamheter ska utvecklas genom att ge myndigheten rätt att överklaga och begära omprövning och genom att tillsynsmyndigheten ska underrätta Riksgäldskontoret om förhållanden som kan vara skäl för omprövning.

Vidare föreslås att bestämmelsen om skyldighet för tillsynsmyndigheten att underrätta andra myndigheter om förhållanden som kan vara skäl för förbud eller återkallelse av tillstånd, dispens eller godkännande eller omprövning ska kompletteras med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Det föreslås att en säkerhet enligt miljöbalken ska ställas till länsstyrelsen om inte annat anges i lag eller förordning och att säkerheten får ska få tas i anspråk av den myndighet som säkerheten har ställts till.
Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 15 kap. 35, 36 a och 37 §§, 22 kap. 6 § och 25 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 16 kap. 3 a § och 24 kap. 11 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 kap.	
35 §[1]	
Ett tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får ges endast om tillståndet förenas med en skyldighet att ställa säkerhet enligt 16 kap. 3 § för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten *eller om verksamhetsutövaren vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande.*	Ett tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får ges endast om tillståndet förenas med en skyldighet att ställa säkerhet enligt 16 kap. 3 § för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten.
Kravet på säkerhet gäller inte de delar av verksamheten som omfattas av kravet i 36 a § på säkerhet vid utvinningsverksamhet.	Kravet på säkerhet gäller inte *1.* de delar av verksamheten som omfattas av kravet i 36 a § på säkerhet vid utvinningsverksamhet, *eller* *2. staten, kommuner, regioner och kommunalförbund.*
36 a §[2]	
Tillstånd enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall får ges endast om tillståndet förenas med en skyldighet att ställa säkerhet för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten.	*Kravet på säkerhet gäller inte staten, kommuner, regioner och kommunalförbund.*

[1] Senaste lydelse 2022:1100.
[2] Senaste lydelse 2022:1100.

Tillståndsmyndigheten får medge att säkerheten ställs efter hand enligt en plan som innebär att säkerheten vid varje tidpunkt tillgodoser det aktuella behovet.

37 §[3]

Tillstånd till geologisk lagring av koldioxid *ska för sin giltighet göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer* säkerhet *eller vidtar någon annan lämplig åtgärd* för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt denna balk, lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av dessa lagar. En säkerhet får ställas efter hand enligt en plan som vid varje *tid* tillgodoser det aktuella behovet *av säkerhet.*	Tillstånd till geologisk lagring av koldioxid *får ges endast om tillståndet förenas med en skyldighet att ställa* säkerhet för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt denna balk, lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av dessa lagar. En säkerhet får ställas efter hand enligt en plan som *innebär att säkerheten* vid varje *tidpunkt* tillgodoser det aktuella behovet.
När en säkerhet ställs ska den prövas av tillståndsmyndigheten. Säkerheten ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål.	När en säkerhet ställs ska den prövas av tillståndsmyndigheten. Säkerheten ska godtas om den*, ensam eller tillsammans med andra säkerheter,* visas vara betryggande för sitt ändamål.
Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.	*Kravet på säkerhet gäller inte staten, kommuner, regioner och kommunalförbund.*

16 kap.

3 a §

En säkerhet som ställs enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska ställas till länsstyrelsen, om inte annat anges i lag eller förordning.

Säkerheten får tas i anspråk av den myndighet den har ställts till.

[3] Senaste lydelse 2020:1174.

22 kap.

6 §[4]

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

Riksgäldskontoret får i mål om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning där en säkerhet ska ställas enligt 15 kap. 36 a § föra talan i målet för att tillvarata allmänna ekonomiska intressen i fråga om

1. säkerhetens storlek, och

2. godtagande av säkerheten.

24 kap.

11 a §

En ansökan om prövning som avses i 5 § 12 får göras hos mark- och miljödomstol av Riksgäldskontoret i fråga om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning där en säkerhet har ställts enligt 15 kap. 36 a §.

25 kap.

3 §[5]

I mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning enligt någon av bestämmelserna i 24 kap. 3–9 §§ eller 7 kap. 15 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och

I mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning enligt någon av bestämmelserna i 24 kap. 3–9 §§ eller 7 kap. 15 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och

[4] Senaste lydelse 2011:608.

[5] Senaste lydelse 2018:1407.

beredskap, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen.	beredskap, *Riksgäldskontoret,* länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen.

I mål enligt 24 kap. 5 § som avser omprövning för att tillgodose allmänna intressen ska den myndighet som ansökte om omprövning dessutom svara för kostnader vid mark- och miljödomstolen som uppkommer för andra motparter än tillståndshavaren. Detta gäller dock inte omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 11.

Trots andra stycket första meningen ska tillståndshavaren i stället för den myndighet som ansökte om omprövningen svara för de andra motparternas kostnader, om målet gäller

1. omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 10 för att förbättra en anläggnings säkerhet, eller

2. omprövning enligt 24 kap. 5 § av en sådan särskild rättighet att förfoga över vatten som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523).

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Bestämmelserna i 15 kap. 35 § första stycket i den äldre lydelsen och 15 kap. 37 § i den äldre lydelsen gäller fortfarande för ansökningar om tillstånd som getts in före ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 13 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
13 §[6]	
En tillsynsmyndighet ska underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för	En tillsynsmyndighet ska underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksgäldskontoret* och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för

1. ett förbud eller en återkallelse av tillstånd, dispens eller godkännande enligt 24 kap. 3 § miljöbalken, eller
2. en omprövning enligt 24 kap. 5 eller 7 § miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

[6] Senaste lydelse 2020:647.

2 Ärendet

Trafikverket har uppmärksammat Regeringskansliet på att det förekommer att tillståndsmyndigheter ställer krav på säkerhet för verksamheter som omfattar deponering av avfall där Trafikverket är verksamhetsutövare (se bl.a. M2021/00207).

För att skapa utrymme för Trafikverket att ställa säkerhet har regeringen i oktober 2019 medgett att Trafikverket får placera medel på inlåningskonto hos Riksgäldskontoret. Beslutet avsåg enbart en angiven fastighet. Riksgäldskontoret har i ett utlåtande preciserat att Trafikverket hela tiden har tillgång till den likviditet som myndigheten behöver i form av en säkerhet för att kunna fullgöra sina åtaganden för avhjälpande av miljöskada eller andra återställningsåtgärder med anledning av verksamheten. Trots detta utlåtande har tillståndsmyndigheten krävt en säkerhet av Trafikverket i ytterligare ett ärende. För att hantera detta har regeringen beslutat om en ändring av Trafikverkets regleringsbrev som innebär att myndigheten får deponera medel hos Riksgäldskontoret som säkerhet för deponeringsverksamhet.

Tillsynsmyndigheternas krav har aktualiserat ett behov av översyn av bestämmelser om säkerhet i miljöbalken där undantag inte görs för offentligrättsliga subjekt (15 kap. 35 och 36 a §§).

Riksdagen har nyligen antagit nya bestämmelser om säkerheter vid utvinningsverksamheter (prop. 2021/22:219). Förslagen aktualiserar frågan om ett behov av att ytterligare stärka Riksgäldskontorets roll i prövningen av säkerheter för utvinningsverksamheter.

Inom ramen för framtagandet av promemorian har även frågor om säkerheter aktualiserats som inte är specifika för utvinningsverksamheter.

3 Undantag från krav på säkerhet för staten, kommuner, regioner och kommunalförbund

Förslag: Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund ska undantas från kravet på att ställa säkerhet när tillstånd ges till en verksamhet som omfattar deponering av avfall och tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall.

Det ska inte längre vara möjligt att vidta någon annan lämplig åtgärd än att ställa säkerhet för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för en verksamhet som omfattar deponering av avfall.

Skälen för förslaget: Trafikverkets verksamhet innebär att myndigheten över tid har behov av att deponera schaktmassor som produceras i samband med infrastrukturarbeten. Enligt miljöbalken får tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall endast ges om verksamhetsutövaren för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för depo-

neringsverksamheten ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 § eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande (15 kap. 35 § miljöbalken).

Miljööverdomstolen har bedömt att miljöbalken inte medger något undantag för kommuner eller kommunalförbund från kravet på att ställa säkerhet (Miljööverdomstolens domar MÖD 2006:12, MÖD 2009:45, MÖD 2010:20 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 december 2013 i mål nr 4026-13).

Bestämmelsen om krav på säkerhet för en verksamhet som omfattar deponering av avfall infördes 2002. Bestämmelsen infördes för att genomföra kravet på säkerhet i rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (deponidirektivet) (se prop. 2001/02:65). Bestämmelsen infördes som 15 kap. 34 § och fick senare beteckningen 35 §. I förarbetena konstateras att varken deponidirektivet eller 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 (utvinningsavfallsdirektivet) innehåller något uttryckligt undantag för offentligrättsliga subjekt. Det bedömdes därför inte möjligt att undanta dessa subjekt från kravet att ställa säkerhet när de bedriver en deponiverksamhet. Dock bedömdes att det förhållandet att verksamheten bedrivs av ett sådant subjekt normalt innebär ett tillräckligt säkerställande. Det angavs därför att säkerställandet ska ske med en säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken eller på annat lämpligt sätt (se prop. 2006/07:95 s. 106).

Av deponidirektivet (artikel 8.a iv) framgår följande:

> Sökanden skall, på grundval av de metoder som medlemsstaterna skall besluta om innan driften påbörjas, ha vidtagit eller komma att vidta lämpliga åtgärder i form av en ekonomisk säkerhet eller någon motsvarighet för att säkerställa iakttagande av de skyldigheter (inbegripet efterbehandlingsåtgärder) som åligger sökanden enligt det tillstånd som utfärdas i enlighet med bestämmelserna i det här direktivet och att de avslutningsförfaranden som krävs enligt artikel 13 tillämpas. Denna säkerhet eller dess motsvarighet skall bibehållas så länge som detta i enlighet med artikel 13.d är nödvändigt för underhålls- och efterbehandlingsverksamheten på platsen. Medlemsstaterna får, efter eget val, förklara att denna punkt inte skall gälla deponier för inert avfall.

Miljöansvarsutredningen (SOU 2006:39) föreslog att ett motsvarande undantag som i 16 kap. 3 § miljöbalken för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund också skulle gälla i fråga om deponering av avfall. Kravet på säkerhet innebär, enligt utredningen, att staten och kommuner ska ställa säkerhet för att de inte själva som företrädare för samhället ska drabbas av kostnaderna (se prop. 2006/07:95 s. 208). Lagrådet instämde i utredningens slutsatser i denna del och bedömde att det inte av direktivet kan utläsas att säkerhet ska krävas av staten och kommuner när fråga är om verksamhet som omfattar deponering av avfall. Lagrådet bedömde att skälet till att det inte uttryckligen i direktivet sägs att staten, kommuner och motsvarande kan undantas från kravet på säkerhet helt enkelt kan vara att det är mer eller mindre självklart att samhällets olika organ, som ytterst får ansvara för avhjälpandet av miljöskador, inte ska behöva ställa säkerhet för detta. Lagrådet ansåg inte att det kan anses finnas sakliga skäl att kräva säkerhet av dessa subjekt (se prop. 2006/07:95 s. 207 och 208). Regering-

en bedömde trots detta att varken deponidirektivet eller utvinningsavfallsdirektivet medgav att undantag gjordes för de offentligrättsliga subjekten. Regeringen framhöll dock att det förhållandet att en deponeringsverksamhet bedrivs av ett sådant subjekt normalt borde innebära ett tillräckligt säkerställande (se prop. 2006/07:95 s. 106).

Mot bakgrund av de rättsfall som redovisats ovan kan det konstateras att möjligheten att låta bli att ställa krav på säkerhet när det är ett offentligrättsligt subjekt som bedriver verksamheten inte alltid används. Det bedöms därför att det finns behov av att införa ett uttryckligt undantag från kravet på säkerhet för staten, kommuner, regioner och kommunalförbund i bestämmelsen om säkerhet för verksamheter som omfattar deponering av avfall. Det är dock endast dessa subjekt som undantas. Statliga och kommunala bolag bör inte vara undantagna från krav på säkerhet. Ett sådant undantag bedöms vara förenligt med deponidirektivet i enlighet med de skäl som framfördes av Lagrådet.

Med en sådan ändring finns det inte längre något behov av bestämmelsen om att tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får ges om verksamhetsutövaren vidtar någon annan lämplig åtgärd för säkerställande av de skyldigheter som gäller för verksamheten än att ställa säkerhet.

I den nyligen införda bestämmelsen om säkerhet vid utvinningsverksamheter finns motsvarande skyldighet att ställa säkerhet utan undantag för de offentligrättsliga subjekten. I utvinningsavfallsdirektivet finns en bestämmelse om att innan en verksamhet som omfattar uppsamling eller deponering av utvinningsavfall i en avfallsanläggning inleds ska den behöriga myndigheten kräva en finansiell säkerhet (till exempel i form av en garantisumma, inbegripet industristödda gemensamma garantifonder) eller motsvarande (artikel 14.1).

Motsvarande undantag från skyldigheten att ställa säkerhet för staten, kommuner, regioner och kommunalförbund bör av samma skäl även införas i bestämmelsen om säkerhet vid utvinningsverksamheter.

4 Vem säkerheten ska ställas till och vem som får ta den i anspråk

Förslag: En säkerhet som ställs enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska, ställas till länsstyrelsen, om inte annat anges i lag eller förordning. Den myndighet säkerheten har ställts till ska få ta säkerheten i anspråk.

Skälen för förslaget: I miljöbalken fanns tidigare bestämmelser om att säkerheten skulle förvaras av länsstyrelsen (16 kap. 3 § i lydelsen enligt SFS 1998:808). Denna bestämmelse togs bort den 1 augusti 2007. I förarbeten framhölls att det inte fanns någon ledning i tidigare förarbeten om hur bestämmelsen skulle tillämpas. Det framhölls också att uttrycket ”förvara säkerheten” inte återspeglar vad det i praktiken normalt handlar

om eftersom länsstyrelsen inte behöver ha panten i sin besittning för att åstadkomma tredjemansskydd (se prop. 2006/07:95 s. 107–109).

En möjlig tolkning är att avsikten med bestämmelsen var att reglera till vem säkerheten ska ställas, dvs. vem som ska vara förmånstagare. I dag framgår inte i miljöbalken eller i annan författning till vem säkerheten ska ställas och vem som får ta säkerheten i anspråk. Det är lämpligt att detta framgår av författning.

Vid remitteringen av promemorian Ordning och reda på avfallet (M2021/00207) ifrågasatte ett flertal remissinstanser om kommunerna har den ekonomiska och juridiska kompetens som behövs för att pröva de frågor om säkerhet som var aktuella i promemorian och förespråkade att länsstyrelserna skulle göra bedömningen av frågorna.

Enligt Miljösamverkan Sveriges vägledning ska förmånstagaren vara länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs (Miljösamverkan Sveriges handläggarstöd för prövning av ekonomiska säkerheter, december 2018, s. 32). I vägledningen anges (s. 49):

> I fall när kommunen är tillsynsmyndighet kan det kännas naturligt att kommunen också har bäst kunskap om hur en efterbehandling bör gå till och den ekonomiska säkerheten användas. I dessa fall finns möjligheten att tillsynsmyndigheten uppmanas att begära ut den ekonomiska säkerheten från länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan sedan i sin tur lämna tillsynsmyndighetens begäran om ianspråktagande till ställaren av säkerheten. Vanligen betalas säkerheten ut till ett konto hos länsstyrelsen som i sin tur betalar ut till tillsynsmyndigheten, konkursboet eller någon annan som vidtar åtgärder. Redovisning av vidtagna åtgärder kan krävas.

Eftersom det är fråga om komplicerade juridiska och ekonomiska bedömningar där länsstyrelserna har kompetens och erfarenhet är det mest ändamålsenligt att en säkerhet som huvudregel ska ställas till länsstyrelsen. I de författningar där det finns behov av en annan reglering bör det anges i den författningen. Den myndighet som säkerheten har ställts till bör vara den som får ta säkerheten i anspråk. I de fall när kommunen är tillsynsmyndighet så bör kommunen och länsstyrelsen kunna samarbeta för att bedöma om säkerheten behöver tas i anspråk. Om en länsstyrelse tar en säkerhet i anspråk och kommunen är tillsynsmyndighet så bör länsstyrelsen i enlighet med vad som anges i vägledningen betala ut säkerheten till tillsynsmyndigheten som ansvarar för att vidta återställningsåtgärder. Avsikten är inte att denna reglering ska ändra ansvaret för att vidta sådana åtgärder.

Bestämmelsen bör utformas på ett sätt som innebär att säkerheten ska ställas till länsstyrelsen, om inte annat anges i lag eller förordning, och tas i anspråk av den myndighet som säkerheten som har ställts till. I vissa förordningar om producentansvar där Naturvårdsverket ansvarar för t.ex. tillståndsgivning finns bestämmelser som innebär krav på att den som ansvarar för avfallshantering ska ställa säkerhet. I vissa av dessa förordningar anges att säkerheten ska ställas till Naturvårdsverket (t.ex. förordningen [2022:1274] om producentansvar för förpackningar). Det är också en lämplig ordning när Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för tillsyn. När den nu föreslagna bestämmelsen införs i

miljöbalken bör det anges i dessa förordningar när säkerheten ska ställas till Naturvårdsverket.

5 Utveckling av Riksgäldskontorets roll vid prövning av frågor om säkerhet vid utvinningsverksamheter

Förslag: Riksgäldskontoret ska få föra talan i fråga om säkerhetens storlek och godtagande av säkerheten i mål om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning där en säkerhet för utvinningsverksamhet ska ställas.

Riksgäldskontoret ska även få ansöka om omprövning av tillstånd om det kan antas att en säkerhet som ställts vid en sådan prövning inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

Tillsynsmyndighetens skyldighet att underrätta myndigheter om förhållanden som kan vara skäl för ett förbud eller en återkallelse av tillstånd, dispens eller godkännande eller en omprövning ska utökas till att omfatta Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Riksgäldskontoret.

Miljöbalkens bestämmelser om rättegångskostnader i mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning i dessa mål ska även omfatta Riksgäldskontoret.

Skälen för förslaget

Riksgäldskontorets roll i prövning av utvinningsverksamheter skiljer sig från andra remissinstansers

I miljöbalken har nyligen införts bestämmelser om att mark- och miljödomstolen ska hämta in yttranden från Riksgäldskontoret både i fråga om beräkningen av storleken på den säkerhet som ska ställas för utvinningsverksamheter och i fråga om prövningen av om den säkerhet som ska ställas ska godtas (22 kap. 13 a §). Sådana yttranden ska hämtas in i mål om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall.

I miljöbalken anges att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska föra talan i mål när det behövs för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen (22 kap. 6 § miljöbalken).

Tillståndsmyndigheten får i fråga om miljöfarlig verksamhet ändra eller upphäva ett villkor om säkerhet om det kan antas att den ställda säkerheten inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs (24 kap. 5 § 12 miljöbalken). I rättsfallet NJA 2011 s. 296 anges att denna bestämmelse får anses omfatta inte bara en ändring av ett villkor om säkerhetens storlek

utan även den situationen att en ställd säkerhet inte längre är betryggande. Det gäller enligt rättsfallet också den situationen att säkerhetens form inte längre är godtagbar, och detta oavsett om formen har reglerats i villkor eller har godkänts vid en prövning enligt 16 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken. I rättsfallet framhålls även att bestämmelsen om att tillståndsmyndigheten efter ansökan av tillståndshavaren kan upphäva eller ändra villkor i en tillståndsdom (24 kap. 8 § miljöbalken) enligt förarbetena (prop. 2006/07:95 s. 114) kan åberopas för att få till stånd en ändring av en säkerhet.

Ansökan om en omprövning av ett tillstånd får göras av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen samt en kommun som har övertagit tillsynsansvar från länsstyrelsen (24 kap. 5 och 11 § miljöbalken).

Rätt att överklaga

Skälen för förslaget att yttrande ska hämtas in från Riksgäldskontoret i prövningen av tillstånd för de utpekade verksamheterna är att säkerställa att domstolen har tillräckligt underlag för prövningen av säkerheten (prop. 2021/22:219 s. 44–46). Riksgäldskontoret har nödvändig kompetens för att analysera och hantera de risker som följer av statens sistahandsansvar inom gruvområdet. För att ytterligare minska statens risk, öka möjligheterna att utveckla praxis och i högre utsträckning ta tillvara Riksgäldskontorets kompetens bör myndigheten få rätt att överklaga domar för att kunna tillvarata allmänna ekonomiska intressen. Rätten att överklaga bör begränsas till de mål där yttranden ska hämtas in från myndigheten, dvs. mål om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning där en säkerhet ska ställas enligt den nya bestämmelsen i miljöbalken (15 kap. 36 a §). Det bör därför införas en bestämmelse om att Riksgäldskontoret får föra talan i fråga om säkerhetens storlek och godtagande av säkerheten i de mål där yttranden ska hämtas in från myndigheten.

Rätt att ansöka om omprövning

Det finns inte någon bestämmelse som innebär ett krav på att säkerheten ska omprövas med viss regelbundenhet. Vid remitteringen av promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall (M2021/02019) framförde Riksgäldskontoret att säkerhetens storlek bör omprövas vart femte år. Myndigheten anförde att detta behövs eftersom realiserade avfallsmängder för en verksamhet kan vara högre än de som användes som underlag för beslutet om säkerhetens storlek. I dessa fall speglar inte den ställda säkerheten de faktiska kostnaderna för efterbehandling. Myndigheten påpekade att även externa faktorer kan förändras som kan påverka de förväntade återstående kostnaderna (utan att verksamheten i sig har förändrats). Exempel på detta är utvecklingen av priset på varor, tjänster och lönekostnader. Regeringen bedömde dock att möjligheten till omprövningen tillsammans med den regelbundna översynen av avfallshanteringsplanen var tillräcklig (prop. 2021/22:219 s. 51).

Eftersom Riksgäldskontoret har kompetens och ska yttra sig i mål om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning där en säkerhet ska ställas enligt 15 kap. 36 a §

miljöbalken bör myndigheten få rätt att ansöka om omprövning av sådana tillstånd om det kan antas att den ställda säkerheten inte längre är tillräcklig. I enlighet med vad som framgår av det ovan nämnda rättsfallet så bör detta gälla inte bara en ändring av ett villkor om säkerhetens storlek utan även den situationen att en ställd säkerhet inte längre är betryggande på grund av säkerhetens form.

Som anges ovan får en ansökan om en omprövning av ett tillstånd göras av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen samt en kommun som har övertagit tillsynsansvar från länsstyrelsen (24 kap. 5 och 11 §§ miljöbalken).

Bestämmelsen om omprövning har sin utgångspunkt i att omprövning av tillstånd ska initieras när en sådan behövs. Möjligheten används dock sällan. Någon uttrycklig skyldighet att ta initiativ till omprövning finns inte i miljöbalken, utan denna skyldighet anses följa av bestämmelsen om innebörden av ordet tillsyn och syftet med tillsyn (26 kap. 1 § miljöbalken). (Se prop. 2004/05:129 s. 66 och 67.) Riksgäldskontoret är inte tillsynsmyndighet men bör ändå få möjlighet att ansöka om omprövning. Här kan jämföras med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som sällan eller aldrig har ansvaret för tillsynen men ändå har möjlighet att ansöka om ändring av tillstånd. På motsvarande sätt bör det finnas möjlighet för Riksgäldskontoret att ansöka om omprövning för att bidra till att utveckla praxis.

Av miljötillsynsförordningen (2011:13) framgår att en tillsynsmyndighet ska underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen bl.a. om förhållanden som kan vara skäl för en omprövning enligt 24 kap. 5 §. För att Riksgäldskontoret ska få kännedom om förhållanden som kan vara skäl för en omprövning bör bestämmelsen utvidgas till att även omfatta Riksgäldskontoret. På detta sätt kan Riksgäldskontoret få kännedom om förhållanden som kan vara skäl för en omprövning. Myndigheten bör dock inte ha någon skyldighet att ansöka om ändring utan endast en möjlighet. Som anges ovan får även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Därför bör även denna myndighet få motsvarande underrättelse av tillsynsmyndigheten.

Rättegångskostnader och liknande kostnader

I 25 kap. miljöbalken finns bestämmelser om rättegångskostnader och liknande kostnader. I mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning enligt någon av bestämmelserna i 24 kap. 3–9 §§ eller 7 kap. 15 § lagen (1988:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen. I mål enligt 24 kap. 5 § som avser omprövning för att tillgodose allmänna intressen ska den myndighet som ansökte om omprövning dessutom som huvudregel svara för kostnader vid mark- och miljödomstolen som uppkommer för andra parter än tillståndshavaren. Om det införs en bestämmelse om att Riksgäldskontoret ska få ansöka om en

sådan prövning som avses i 24 kap. 5 § 12 bör myndighetens ansvar för kostnader regleras på motsvarande sätt.

6 Säkerhet vid tillstånd till geologisk lagring av koldioxid

Förslag: Det ska förtydligas att tillstånd till geologisk lagring av koldioxid endast får ges om tillståndet förenas med en skyldighet att ställa säkerhet. Det ska inte längre vara möjligt att vidta någon annan lämplig åtgärd för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten.

En säkerhet för sådan verksamhet ska godtas av tillståndsmyndigheten om den, ensam eller tillsammans med andra säkerheter, visas vara betryggande för sitt ändamål.

Skälen för förslaget: I miljöbalken finns en bestämmelse som innebär att tillstånd till geologisk lagring av koldioxid för sin giltighet ska göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten (15 kap. 37 §).

I miljöbalken infördes nyligen nya bestämmelser om säkerhet vid utvinningsverksamhet där det framgår att kravet på betryggande säkerhet ska kunna uppfyllas genom att kombinera olika typer av säkerheter (15 kap. 36 b § och 16 kap. 3 §). En sådan ändring bör även göras i bestämmelsen om säkerhet vid geologisk lagring av koldioxid.

Det bedöms också lämpligt att bestämmelsen utformas som de övriga bestämmelserna om säkerhet i miljöbalken när ingen skillnad är avsedd. Den bör därför ändras så att det anges att tillstånd ska få ges endast om tillståndet förenas med en skyldighet att ställa säkerhet.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006 (CCS-direktivet) ska medlemsstaterna se till att bevis för att adekvata reserver kan upprättas, i form av finansiell säkerhet eller motsvarande. Detta ska göras på villkor som beslutas av medlemsstaterna och läggas fram av den potentiella verksamhetsutövaren som en del av ansökan om lagringstillstånd (artikel 19).

Det bedöms inte finnas behov av att ha en bestämmelse om att tillstånd till en verksamhet som omfattar geologisk lagring av koldioxid ska få ges om verksamhetsutövaren vidtar någon annan lämplig åtgärd för säkerställande av de skyldigheter som gäller för verksamheten än att ställa säkerhet. Bestämmelsen bör därför ändras så att det framgår att ett sådant tillstånd ska förenas med krav på säkerhet och att det inte är möjligt att vidta någon annan lämplig åtgärd.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Äldre föreskrifter som ger möjlighet att vidta annan lämplig åtgärd än att ställa säkerhet gäller fortfarande för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: Eftersom dagens bestämmelser innebär att krav kan ställas på säkerhet för offentligrättsliga subjekt trots att detta inte bedöms vara motiverat bör ändringarna träda i kraft så snart som möjligt. Detta bedöms vara den 1 januari 2024. Det är lämpligt att även de övriga lagändringarna träder i kraft vid denna tidpunkt. Bestämmelserna ska tillämpas i samband med ansökan om tillstånd.

Äldre föreskrifter som ger möjlighet att vidta annan lämplig åtgärd än att ställa säkerhet bör fortfarande gälla för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts före ikraftträdande. Sådana äldre föreskrifter finns i 15 kap. 35 § första stycket och 15 kap. 37 §. Detta innebär att förutsättningarna inte ändras till nackdel för verksamhetsutövare som har ansökt om tillstånd.

De verksamhetsutövare som är offentligrättsliga subjekt och har tillstånd som är förenade med krav på säkerhet kan ansöka om ändring av dessa för att få villkoren om säkerhet upphävda.

8 Konsekvenser

I detta avsnitt beskrivs effekter för berörda aktörer av förslagen i promemorian. Konsekvensbeskrivningen är strukturerad med beaktande av 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

8.1 Problemet och vad man vill uppnå

Som redovisats i avsnitt 3 kan det konstateras att möjligheten att underlåta att ställa krav på säkerhet när det är ett offentligrättsligt subjekt som bedriver verksamheten inte alltid används. Det leder till att dessa kan behöva ställa säkerhet för t.ex. deponier. Eftersom dessa aktörer har sista-handsansvar för att vidta åtgärder behövs inte krav på säkerhet för att dessa verksamhetsutövare ska stå för de kostnader som säkerheten avser. De nuvarande bestämmelser skapar därför onödig administration och onödiga kostnader samtidigt som medel blir låsta.

Det framgår i dag inte av lagstiftningen till vilken myndighet som säkerheten ska ställas. Det innebär en otydlighet som bör åtgärdas genom att det uttryckligen anges i lagstiftningen.

Nyligen infördes bestämmelser i miljöbalken om att mark- och miljödomstolen ska hämta in yttranden från Riksgäldskontoret både i fråga om beräkningen av storleken på den säkerhet som ska ställas för utvinningsverksamheter och i fråga om prövningen av om den säkerhet som ska ställas ska godtas (22 kap. 13 a §). Detta inkluderar dock inte en befogenhet för Riksgäldskontoret att överklaga domen eller i ett senare skede ansöka om omprövning av tillståndet. Med en sådan befogenhet för myndigheten ökar möjligheten att på sikt utveckla praxis och minska statens risk ytterligare.

I och med att Riksgäldskontoret föreslås få befogenhet att ansöka om omprövning behöver bestämmelserna om finansieringen av detta kompletteras så att samma förutsättningar gäller för Riksgäldskontoret som för övriga myndigheter, det vill säga att myndigheten svarar för sina kostnader.

Bestämmelsen om att tillstånd till geologisk lagring av koldioxid för sin giltighet ska göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet skiljer sig något från övriga bestämmelser om säkerhet i miljöbalken. För att tydliggöra lagstiftningen på grund av oavsedda skillnader mellan bestämmelserna behöver bestämmelserna avseende geologisk lagring av koldioxid justeras.

8.2 Effekter om förslaget inte kommer till stånd

Om undantaget från krav på säkerhet för staten, kommuner, regioner och kommunalförbund inte genomförs kan dessa verksamheter även fortsättningsvis komma att behöva ställa säkerhet. Det leder i sin tur till kostnader och administration som inte bedöms vara motiverad.

Om Riksgäldskontoret inte ges möjlighet att överklaga och ansöka om omprövning av säkerheter kommer det även fortsättningsvis att enbart vara andra myndigheter som tar den rollen och Riksgäldskontorets kompetens kommer inte tas tillvara i samma utsträckning.

Att inte genomföra föreslagna ändringar avseende geologisk lagring av koldioxid bedöms inte leda till några nämnvärda effekter i praktiken. Detta eftersom ändringarna i första hand innebär en anpassning till övriga bestämmelser om säkerheter i miljöbalken.

8.3 Alternativa lösningar

Det bedöms inte finnas några alternativa lösningar för att undvika att staten, kommuner, regioner och kommunalförbund behöver ställa säkerhet för deponering och geologisk lagring av koldioxid.

Detsamma gäller förslaget att ge Riksgäldskontoret befogenhet att överklaga och ansöka om omprövning av säkerheter. Andra myndigheter har visserligen redan sådana befogenheter men dessa myndigheter har annan kompetens.

Eftersom syftet med föreslagna ändringar avseende geologisk lagring av koldioxid är att anpassa bestämmelserna till övriga bestämmelser om säkerheter i miljöbalken saknas även här alternativa lösningar.

8.4 Vilka som berörs av förslaget

Ansökan om tillstånd till verksamheter som omfattar deponering av avfall prövas som första instans av mark- och miljödomstol eller länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. Förslaget om att undanta staten, kommuner, regioner och kommunalförbund från krav på säkerhet berör utöver dessa aktörer därför även till viss del mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna eftersom frågan om säkerhet inte behöver prövas om förslaget genomförs.

I fråga om Riksgäldskontorets befogenhet att överklaga och ansöka om omprövning kan förutom myndigheten även verksamhetsutövare, mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen beröras beroende på i vilken omfattning som befogenheten utnyttjas.

I den mån förslaget avseende geologisk lagring av koldioxid leder till några effekter i praktiken är det i första hand de som avser att bedriva sådan verksamhet som berörs.

8.5 Konsekvenser för staten

8.5.1 Undantag från krav på säkerhet för staten, kommuner, regioner och kommunalförbund

Bedömning: Förslaget innebär att medel inte blir låsta och att ledtider och administrationskostnader minskar för staten genom att statliga myndigheter, framför allt Trafikverket, inte behöver ställa säkerhet vid deponering av schaktmassor i samband med infrastrukturprojekt.

Skälen för bedömningen: Förslaget att undanta staten från kravet på att ställa säkerhet innebär framför allt att säkerhet inte behöver ställas vid deponering av överblivna massor i samband med infrastrukturprojekt. Det har framför allt betydelse för Trafikverkets verksamhet. Säkerheterna innebär att de aktuella medlen inte är tillgängliga under lång tid för den berörda myndighetens verksamhet. Genom förslaget undviks detta samtidigt som ledtider och administrationskostnaderna minskas.

Hur stora säkerheter som krävs varierar beroende på bland annat deponins storlek och vilket avfall som deponeras där. Som exempel kan nämnas att för en deponi på tio hektar för inert avfall behöver säkerheten uppgå till 0,5–1,0 miljoner kronor för att täcka kostnaderna för slutäckning samt övervakning och kontroll (Ekonomisk säkerhet vid deponering, Bo Carlsson, Envipro Miljöteknik AB, 2004-12-30). I ett nyligen aktualiserat fall uppgick beloppet till 365 tusen kronor. Storleken på och karaktären av statliga projekt och därmed behoven av deponier varierar kraftigt. Om säkerhet skulle krävas i fler fall kan man därför förvänta sig stor variation mellan beloppen.

För miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna innebär förslaget att frågan om säkerhet inte behöver prövas i ärenden som rör deponier som drivs av statliga eller kommunala aktörer.

8.5.2 Vem säkerheten ska ställas till och vem som får ta den i anspråk

Bedömning: Förslaget bedöms leda till små konsekvenser för berörda myndigheter.

Skälen för bedömningen: Säkerheter för tillståndspliktiga verksamheter ställs i dag enligt praxis till länsstyrelsen. Att detta nu föreslås framgå av författningstexten bedöms därför inte innebära några konsekvenser för länsstyrelserna när det gäller tillståndspliktiga verksamheter.

8.5.3 Utveckling av Riksgäldskontorets roll vid prövning av frågor om säkerhet vid utvinningsverksamheter

Bedömning: Förslaget innebär att statens risk kan minska ytterligare både i det enskilda fallet och på sikt genom att praxis utvecklas. Riksgäldskontoret kommer troligen endast i undantagsfall att utnyttja möjligheten att överklaga. Riksgäldskontorets kostnader för att yttra sig vid en eventuell omprövning kommer att täckas av staten och inte av avgifter. Riksgäldskontoret kommer troligen endast att ansöka om att ompröva tillstånd i undantagsfall och Riksgäldskontorets kostnader bör därför bli begränsade. På samma sätt bedöms mark- och miljödomstolens kostnader bli begränsade.

Skälen för bedömningen: Enligt en nyligen införd bestämmelse i miljöbalken ska mark- och miljödomstolen hämta in yttranden från Riksgäldskontoret både i fråga om beräkningen av storleken på den säkerhet som ska ställas för utvinningsverksamheter och i fråga om prövningen av om den säkerhet som ska ställas ska godtas (26 kap. 13 a §). Syftet är att mark- och miljödomstolen ska ha tillräckligt underlag för att pröva säkerheten och att statens risk vid en eventuell framtida konkurs därmed ska minska. Förslaget att Riksgäldskontoret även ska få överklaga och ansöka om omprövning innebär att statens risk minskar ytterligare. Detta dels genom att säkerheten i det enskilda fallet prövas igen, dels genom att praxis utvecklas som stöd för framtida prövningar.

Förslaget innebär att Riksgäldskontorets befogenheter, men inte skyldigheter, utökas. Hur ofta Riksgäldskontoret kan komma att utnyttja befogenheten är svårt att förutse. Regeringen avser att reglera hur beräkningen av säkerheten ska gå till, vilket borgar för att Riksgäldskontoret kommer att ha ett tillräckligt underlag för att kunna yttra sig i prövningen.

Förslaget innebär att Riksgäldskontoret själv ska svara för sina kostnader vid en omprövning. Detta innebär att kostnaderna inte ska finansieras av verksamhetsutövaren genom avgifter. Som angivits ovan används möjligheten att begära omprövning sällan i dag. Bedömningen att omprövning enbart bör bli aktuellt i undantagsfall innebär att kostnaderna för Riksgäldskontorets arbete vid omprövningar av säkerheter blir begränsade.

Att omprövning bedöms ske enbart i undantagsfall gör att även mark- och miljödomstolens kostnader till följd av förslaget bedöms bli begränsade.

8.6 Konsekvenser för kommuner och regioner

Bedömning: För kommuner och regioner innebär förslaget framför allt att säkerheter inte behöver ställas för kommunala deponier, vilket leder till minskad administration och minskade kostnader.

Skälen för bedömningen: Förslaget om att undanta kommuner och regioner från krav på säkerhet innebär framför allt att säkerheter inte behöver ställas för kommunala deponier. Som tidigare nämnts beror säkerhetens storlek på bland annat deponins storlek och vilket avfall som deponeras där. I ovan nämnda rapport från 2004 anges att för en deponi på tio hektar för icke-farligt avfall behöver säkerheten uppgå till 28–53 miljoner kronor för att täcka kostnaderna för sluttäckning, hantering och rening av lakvatten, deponigas samt övervakning och kontroll. Förslaget innebär att säkerheter motsvarande dessa belopp inte behöver ställas för kommunala deponier.

Övriga förslag bedöms inte innebära några konsekvenser för kommuner och regioner.

8.7 Konsekvenser för företag

Bedömning: Förslaget om att Riksgäldskontoret ska få överklaga och ansöka om omprövning av säkerheten kan i undantagsfall leda till längre prövningsprocesser för de gruvverksamheter som omfattas av kravet på säkerhet. I övrigt bedöms förslagen ha små eller inga konsekvenser för företag.

Skälen för bedömningen: Att Riksgäldskontoret föreslås få överklaga och ansöka om omprövning av säkerheter får betydelse för den enskilda verksamhetsutövaren i det fall Riksgäldskontoret väljer att utnyttja befogenheten. Andra myndigheter har samma befogenhet redan i dag men genom förslaget får ytterligare en myndighet en möjlighet att överklaga och ansöka om omprövning. Som angivits ovan bedöms det dock endast ske i undantagsfall. För mål avseende A-verksamheter (verksamheter där ansökan om tillstånd prövas av mark- och miljödomstol i första instans) som fick beslut i första instans under 2020 var medelvärdet 425 dagar för tiden från ansökan till beslut. Det kan jämföras med medelvärdet för tiden från ansökan till beslut i överinstans som var 853 dagar för A-verksamheter (se Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att förbereda för ansvar för en samlad statistik för miljötillståndsprövningen – Redovisning av regeringsuppdrag från regeringsbeslut M 2018/02949). Baserat på dessa uppgifter innebär en överprövning en förlängd prövningstid på drygt 400 dagar i medelvärde.

Domar från mark- och miljödomstolar kan överklagas av andra anledningar än säkerheten. Det innebär att ett överklagande från Riks-

gäldskontorets sida enbart innebär en förlängd prövningsprocess i det fall domen inte överklagas av andra anledningar.

I Sverige finns gruvverksamhet på 17 platser där gruvavfall behöver tas omhand eller området återställas efter avslutad drift. Det är dessa eller tillkommande liknande verksamheter som berörs av Riksgäldskontorets föreslagna befogenheter.

Övriga förslag bedöms ha små eller inga konsekvenser för företag.

8.8 Konsekvenser för miljön

Bedömning: Förslaget har inga direkta konsekvenser för miljön. Däremot kan indirekta positiva miljöeffekter uppnås genom att de medel som används för efterbehandling av förorenad mark kan användas till andra objekt än gruvverksamhet.

Skälen för bedömningen: 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 bl.a. 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 områdens topografi, klimat och geologi. Vidare används kemikalier vid anrikning av metaller och mineraler, vilket kan påverka kringliggande miljö.

Förslagen i promemorian har inga direkta konsekvenser för miljön. I stället handlar det om att säkerställa att det finns finansiering för att uppfylla de skyldigheter som följer av miljölagstiftningen. I fråga om deponier som drivs av offentligrättsliga subjekt säkerställs det på annat sätt. I fråga om gruvverksamhet innebär förslaget ytterligare möjligheter att säkerställa att säkerheten uppfyller sitt syfte och att statens risk därmed minskar ytterligare.

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 säkerställa att säkerheterna är tillräckliga för att täcka kostnaderna för återställning bidrar till att anslaget i stället kan användas till områden där det inte finns någon som kan hållas ansvarig, vilket därmed indirekt bidrar till ökad miljönytta.

8.9 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

Bedömning: Förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Skälen för bedömningen: Ändringen som innebär att det inte längre ska vara möjligt att vidta någon annan lämplig åtgärd än att ställa säkerhet för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponiverksamheter och geologisk lagring av koldioxid bedöms vara förenlig med deponidirektivet och CCS-direktivet (se avsnitt 3 och 6). Detsamma gäller ändringen som innebär att de offentligrättsliga subjekten ska undantas från kravet på ställande av säkerhet vid tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall och tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall (se avsnitt 3).

Även övriga bestämmelser bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

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

Bedömning: Föreslagna ändringar kan träda i kraft så snart möjligt. Äldre föreskrifter som ger möjlighet att vidta annan lämplig åtgärd än att ställa säkerhet gäller fortfarande för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts före ikraftträdandet. Det finns inte något behov av speciella informationsinsatser.

Skälen för bedömningen: Eftersom det inte bedöms vara motiverat att staten, kommuner, regioner och kommunalförbund ska ställa säkerheter är det önskvärt att dessa bestämmelser träder i kraft så snart möjligt. Övriga föreslagna ändringar är inte av sådan art att berörda aktörer behöver tid för anpassning. Dessa ändringar kan därför också träda i kraft så snart möjligt. Äldre föreskrifter som ger möjlighet att vidta annan lämplig åtgärd än att ställa säkerhet bör fortfarande gälla för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts före ikraftträdande. Sådana äldre föreskrifter finns i 15 kap. 35 § första stycket och 15 kap. 37 §. Detta innebär att förutsättningarna inte ändras till nackdel för verksamhetsutövare som har ansökt om tillstånd.

Det bedöms inte finnas behov av speciella informationsinsatser.

9 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

15 kap.

35 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på att ställa säkerhet enligt 16 kap. 3 § vid tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall.

I *första stycket* görs en ändring som innebär att det inte längre ska vara möjligt att vidta någon annan lämplig åtgärd för fullgörande av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten än att ställa säkerhet.

I *andra stycket* införs en punktlista. Innehållet i *andra punkten* är nytt. Bestämmelsen innebär att kravet på att ställa säkerhet inte gäller staten, kommuner, regioner och kommunalförbund.

Övervägandena finns i avsnitt 3.

36 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på ställande av säkerhet vid tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse som innebär att kravet på att ställa säkerhet inte gäller staten, kommuner, regioner och kommunalförbund.

Övervägandena finns i avsnitt 3.

37 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på ställande av säkerhet vid tillstånd till geologisk lagring av koldioxid.

I *första stycket* görs en ändring som förtydligar att tillståndet får ges endast om det förenas med en skyldighet att ställa säkerhet för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt miljöbalken, lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av dessa lagar. Det görs också en ändring som innebär att det inte längre ska vara möjligt att vidta någon annan lämplig åtgärd för fullgörande av de skyldigheter som gäller för verksamheten än att ställa säkerhet. Övriga ändringar är redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

16 kap.

3 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om till vilken myndighet en säkerhet som ställs enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska ställas till, om inte annat anges i lag eller förordning och vilken myndighet som får ta säkerheten i anspråk.

Enligt *första stycket* ska säkerheten ställas till länsstyrelsen, om inte annat anges i lag eller förordning.

Enligt *andra stycket* ska säkerheten tas i anspråk av den myndighet säkerheten har ställts till. Paragrafen reglerar inte när säkerheten får tas i anspråk.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

22 kap.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka myndigheter som får föra talan för att tillvarata allmänna intressen.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse som innebär att Riksgäldskontoret får föra talan i mål om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning där en säkerhet ska ställas enligt 15 kap. 36 a § i fråga om säkerhetens storlek och om godtagande av säkerheten. I 22 kap. 13 a § finns en bestämmelse om att mark- och miljödomstolen i dessa mål ska inhämta ett yttrande från Riksgäldskontoret i fråga om beräkningen av säkerhetens storlek. I 22 kap. 25 h § finns en bestämmelse om att en dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall alltid ska innehålla villkor om det belopp som säkerheten ska uppgå till.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

24 kap.

11 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om att Riksgäldskontoret får ansöka om omprövning hos mark- och miljödomstolen i fråga om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning där en säkerhet har ställts enligt 15 kap. 36 a §. En sådan ansökan får endast avse en prövning som avses i 5 § 12. Detta innebär att det ska vara fråga om att ompröva tillstånd för att ändra eller upphäva villkor eller meddela nya sådana om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 15 kap. 36 a § inte längre är tillräcklig eller större än vad som behövs. I enlighet med vad som framgår av NJA 2011 s. 296 omfattar detta inte bara en ändring av ett villkor om säkerhetens storlek utan även den situation att en ställd säkerhet inte längre är betryggande. Det gäller enligt rättsfallet också den situationen att säkerhetens form inte längre är godtagbar.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

25 kap.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vissa myndigheters ansvar för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen.

I *första stycket* görs ett tillägg som innebär att även Riksgäldskontoret omfattas av bestämmelserna. Ändringen är en följd av att den nya bestämmelsen i 22 kap. 11 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2024.

Enligt *andra punkten* ska bestämmelserna i 15 kap. 35 § första stycket i den äldre lydelsen och 15 kap. 37 § i den äldre lydelsen gälla fortfarande för ansökningar om tillstånd som getts in före ikraftträdandet. Denna punkt är relevant för bestämmelserna om möjlighet att vidta annan lämplig åtgärd för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten. Bestämmelsen om att kravet på säkerhet inte gäller staten, kommuner, regioner och kommunalförbund i 15 kap. 35 § andra stycket ska tillämpas från ikraftträdandet även i mål där ansökningar getts in före ikraftträdandet.