

Miljödepartementet

Yttrande över Miljödepartementets promemoria ”Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall”

(dnr M2021/02019)

Sammanfattning

Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen har granskat Miljödepartementets promemoria om säkerheter vid hantering av utvinningsavfall.

Sammanfattningsvis innebär förslaget inte så stora förändringar mot den prövning som sker idag. Avfallshanteringsplaner ingår i stort sett alltid i mål som hanterar utvinningsavfall, underlagen för beräkning av säkerhet redovisas och förslag till villkor om ekonomisk säkerhet föreslås och fastställs i domar. Prövningen av säkerhetens form och att den är betryggande sker idag av domstolen på samma sätt som för övriga säkerheter som ställs enligt villkor i tillstånd till miljöfarlig verksamhet på A-nivå.

Domstolen ställer sig positiv till att prövningen av säkerhetens form och betryggandeprövningen lämnas till Riksgäldskontoret men anser att de förändrade bestämmelserna bör omfatta fler måltyper än de nu föreslagna hos domstolen.

Domstolen anser däremot att promemorian i övrigt inte i tillräcklig grad belyser eller löser de svårigheter som redan idag föreligger när det gäller hanteringen av avfallshanteringsplaner. Enligt domstolen kvarstår frågan om vilken typ av prövning som respektive myndighet ska göra. Att avfallshanteringsplanen blir en processförutsättning löser inte dagens problem. Domstolen ställer sig positiv till att kraven på en oberoende granskning blir tydligare men ifrågasätter om Riksgäldskontoret är rätt instans för uppgiften. Domstolen ifrågasätter även att SGI tilldelas uppgiften att utforma föreskrifter om hur säkerheten ska beräknas.

Säkerhetens storlek och koppling till avfallshanteringsplanen

- Förslaget innebär att säkerheten ska täcka fullgörandet av de skyldigheter som gäller för samtliga delar av verksamheten. Domstolen anser inte att detta på ett tydligt sätt framgår av förslaget i 15 kap. 36 a§. Skrivningen att ”att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för samtliga delar av verksamheten” bör kunna ersätta hänvisningen till miljöbalk, föreskrifter och

villkor. Förslaget saknar även hänvisningen till 16 kap. 3 § på det sätt som reglerna i t.ex. 15 kap. 35 § har.

- Domstolen är positiv till att det av miljöbalkens 22 kap. 1 d§ framgår att en avfallshanteringsplan ska ingå i en ansökan om tillstånd. I de mål som prövas vid mark- och miljödomstolen har dock detta aldrig varit ett problem utan det är så som merparten av verksamhetsutövarna redan gör. Domstolen delar uppfattningen att avfallshanteringsplanen på detta sätt blir en processförutsättning. Däremot anser domstolen att frågan om vilken betydelse/innebörd detta medför har belysts alltför kortfattat.

Det finns en överhängande risk att olika parter i prövningen kan ha väldigt olika uppfattning om innebörden. Att avfallshanteringsplanen ska utgöra en *processförutsättning* innebär enligt domstolen t.ex. att om en avfallshanteringsplan har bifogats en ansökan och planen innehåller beskrivningar i de delar som följer av utvinningsavfallsförordningen så kan ansökan ligga till grund för prövning. Det föreligger enligt domstolen därmed inget *processhinder* även om det finns kvarstående önskemål om kompletteringar i vissa delar. Domstolen befarar dock att diskussioner om avfallshanteringsplanens innehåll och vad som krävs för att processförutsättningen ska vara uppfylld kan leda till ännu längre handläggningstider.

Prövningen av planen

Enligt domstolens uppfattning råder olika uppfattningar om vad en ”prövning” av en avfallshanteringsplan innebär enligt de regler som gäller idag. Enligt domstolens bedömning kommer de nu föreslagna ändringarna inte att medföra någon förbättring i den delen.

Promemorian beskriver inte i tillräcklig utsträckning vad en prövning av avfallshanteringsplanen innebär vid en domstolsprövning eller vid en prövning hos tillsynsmyndigheten enligt 28§ UAF.

På samma sätt som idag så kommer tillsynsmyndighetens prövning, enligt förslaget, inte att resultera i något beslut om *godkännande av avfallshanteringsplanen*. Det framgår inte heller att tillsynsmyndigheten ska avsluta prövningen med någon form av meddelande om att prövningen inte föranleder ytterligare åtgärder. Domstolen tycker detta är en stor brist för verksamheterna och för systemet som helhet. Även om den avfallshanteringsplan som lämnats till domstolen med en tillståndsansökan inte leder till ett särskilt beslut om godkännande så utgör den en grund för bedömningen av om verksamheten kan tillåtas eller ej och att villkor om säkerhet kan ställas. Det förefaller dock oklart vilka kriterier som ska råda för att en plan ska anses ”giltig” eller att ha ”prövats”.

Vid prövning av ändringstillstånd för gruvverksamhet brukar en avfallshanteringsplan ofta bifogas ansökan. Domstolen har i de flesta fall ansett sig begränsad till att granska om de delar av planen som rör själva ändringen kan godtas och endast föreskriva villkor, eller ändra befintliga villkor, om ekonomisk säkerhet i dessa delar. Såvitt domstolen förstår är avsikten att detta synsätt ska tillämpas även med de nya reglerna. Det är dock fortfarande oklart hur man ska betrakta en avfallshanteringsplan som har ”prövats” inom ramen för ett

ändringstillstånd. Ska planen då också enligt 29 § prövas av tillsynsmyndigheten i de delar som domstolen inte har beaktat i sin prövning? Enligt domstolens erfarenhet brukar parterna i målen ha olika uppfattningar om hur djupgående prövning domstolen ska göra av planen. Ibland används uttrycket att planen ska "godkännas" av domstolen, vilket kan indikera en fullständig prövning av alla delar av planen, dvs. även de delar som inte har relevans för prövningen i målet rörande ändringstillstånd. Ibland föreslås att säkerheten för verksamheten som helhet ska justeras även vid en ansökan om ändringstillstånd. Där är parter ibland oense om vad domstolen ska pröva. I praxis har dock prövningen i domstol begränsats och något godkännande av "hela" planen har det inte varit fråga om. Nuvarande förslag synes inte klargöra vad som ska gälla.

Beräkning av säkerhetens storlek

- I promemorian har lämnats förslag om att 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. Domstolen ifrågasätter om det är rätt att använda "ska" i formuleringen. Det kan tolkas så som att den som gjort beräkningen också bestämmer säkerhetens storlek och att det inte är ett beslut av tillståndsmyndigheten.
- I förslaget till förordning om säkerheter vid utvinningsverksamhet anges i 3 § vad som ska beaktas vid beräkningen. Det är oklart hur verksamhetsutövaren vid prövning av nya verksamheter redan i beräkningen vid inlämnande av ansökan ska kunna ta hänsyn till villkor som har meddelats med stöd av balken. Formuleringen bör ses över med beaktande av detta.
- SGI ska enligt förslaget få meddela ytterligare föreskrifter om hur en säkerhet ska beräknas. Som exempel nämns att det kan handla om vilken kvalitet och tjocklek av morän som krävs för att täcka en viss typ av utvinningsavfall. Domstolen anser inte att en föreskrift som anger detaljer i utformningen av sluttäckningen är lämplig och kan inte heller se att detta är synonymt med en föreskrift om hur en säkerhet ska beräknas. Det förefaller rimligare att den kompetens SGI besitter och som utredningen tycks vilja ta del av, kommer in i prövningen på annat sätt t.ex. som remissinstans.
- 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 prövningsmyndigheten i fråga om beräkningen av säkerhetens storlek. Skälet till förslaget anges vara att införliva kravet på att en oberoende tredje part ska granska säkerhetens storlek. Det är domstolens uppfattning att frågan om säkerhetens storlek i stor utsträckning handlar om vilka efterbehandlingsåtgärder som föreslagits, på vilket sätt dessa ska utföras och den beräknade kostnaden för dessa. En oberoende granskning av säkerhetens storlek behöver enligt domstolens uppfattning göras av personer med kunskaper inom det tekniskt- naturvetenskapliga området och gärna med erfarenhet av efterbehandlingsåtgärder. Domstolen ställer sig frågande till om Riksgäldskontoret innehar den kompetensen och är rätt organisation för uppgiften. Det framgår inte tydligt vad avsikten är med förslaget och på vilket sätt Riksgäldskontoret ska utföra sin granskning. Domstolen anser att

man bör överväga om detta är en uppgift som kan vara lämpligare för SGI eller SGU.

- I 8 § förslaget till förordning om säkerheter vid utvinningsverksamhet framgår att Riksgäldskontoret ska förelägga om *ändrade* eller *ytterligare* säkerheter om ställd säkerhet inte är betryggande för sitt ändamål. Domstolen ställer sig frågande till vad som avses med ändrade eller ytterligare säkerheter. Vid mark- och miljödomstolen i Umeå har prövningen om en säkerhet är betryggande avgränsats till formen och att den är tillgänglig för tillsynsmyndigheten när behov uppstår, och således inte avsett en ytterligare bedömning av beloppets storlek. Det krävs därför ett förtydligande vad promemorian avser med skrivningarna i 8 §. Om promemorian avser en förändring av nuvarande praxis behöver detta förtydligas.

Villkoren i tillstånd

I promemorian föreslås att en ny bestämmelse om vilka villkor en dom ska innehålla, 22 kap. 25 h. I punkt tre anges att en dom som omfattar tillstånd att driva en verksamhet som omfattas av krav på en avfallhanteringsplan alltid *ska* innehålla villkor som behövs för att minimera verksamhetens påverkan på omgivningen vid oförutsedda avbrott i verksamheten.

Domstolen har svårt att se vilken typ av villkor promemorian tänker sig ska ställas till följd av regleringen och även behovet av dessa. Vid ett uppehåll så gäller fortsatt de villkor som följer av domen och samma sak vid en konkurs. Att det kan finnas behov av att ta höjd för situationen i samband med beräkning av den ekonomiska säkerheten förefaller rimligt, men vilka villkor som kan bli aktuella och behövas behöver förtydligas och framstår svårt att förutse på ett uttömmande sätt. Genom att bestämmelsen formulerats på så sätt att en dom alltid ska innehålla ett sådant villkor om det behövs, så ska alltid en prövning av behovet göras. Vilket behov som avses och vilka villkor som kan bli aktuella behöver därför tydligare framgå.

Säkerhetens form

Domstolen ställer sig positiv till förslaget att frågan om säkerhetens form och om säkerheten är betryggande ska prövas av Riksgäldskontoret. Domstolen delar uppfattningen att kompetensen på Riksgäldskontoret är mer lämpad för att hantera frågorna.

Av det skälet konstaterar domstolen att det saknas grund för att frågan om säkerhetens form och om den är betryggande ska flyttas till Riksgäldskontoret enbart för just denna måltyp. Med förslaget så kommer domstolarna i övriga prövningar av verksamheter på A-nivå att ha kvar denna uppgift. Kompetensen för att pröva frågan kommer på sikt att minska då prövningarna inte blir lika frekvent förekommande. Det förefaller rimligt att Riksgäldskontoret i sådana fall bör överta prövningen av frågan om säkerhetens form och om säkerheten är betryggande för samtliga verksamheter på A-nivå som prövas av mark- och miljödomstolar.

Umeå dag som ovan



Katarina Brodin

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Katarina Brodin i samråd med de tekniska råden Åsa Larson (föredragande), Camilla Wolf-Watz, Erik Olauson, Per Lagervall och Anita Wennström, samt rådmännen Anna Svedjevik och Emma Granberg.