

Klimat- och näringslivsdepartementet

## Yttrande över Riksgäldens redovisning av uppdrag om säkerheter för utvinningsavfall

(dnr KN2023/03260)

Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, har granskat Riksgäldens redovisning av uppdrag om säkerheter för utvinningsavfall.

Sammanfattningsvis innebär förslagen att det införs krav på hur en beräkning av den ekonomiska säkerhetens storlek ska göras och vad underlaget som inges till prövningsmyndigheten ska innehålla. I korthet ska beräkningen beakta prisutvecklingen på varor och tjänster, vissa merkostnader samt osäkerheter. Underlaget ska innehålla en redovisning och motivering av valda metoder och beräkningar.

Mark- och miljödomstolen lämnar följande yttrande.

### Formella frågor

Mark- och miljödomstolen noterar att Riksgälden anger att avgränsning har gjorts till att de föreslagna föreskrifterna ska omfatta endast verksamheter för *grunddrift* eller *gruvanläggningar*, dvs. de måltyper där prövningsmyndigheten enligt 22 kap. 13 a § miljöbalken ska inhämta yttrande från Riksgälden. Vidare noterar domstolen att 15 kap. 36 c § miljöbalken ger regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om säkerhet enligt 36 a och 36 b §§.

Mot denna bakgrund anser domstolen att det finns skäl att överväga om hänvisningen till 22 kap. 1 f § miljöbalken i författningsförslagets 1 § är korrekt. Enligt 22 kap. 1 f § miljöbalken ska en ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på säkerhet enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35, 36 a eller 37 § innehålla en beräkning av vilket belopp säkerheten bör uppgå till och ett underlag för denna beräkning. Den föreslagna föreskriften omfattar därmed formellt samtliga säkerheter som ska ställas enligt 22 kap. 1 f § miljöbalken. Trots att den efterföljande avgränsningen i den föreslagna föreskriften medför att det framgår att föreskriften endast gäller verksamheter som har utvinningsavfall anser domstolen att hänvisningen har vissa systematiska brister och att det möjligen kan anses

tveksamt om bemyndigandet i 15 kap. 36 c § omfattar en föreskrift med det föreslagna innehållet.

Det kan övervägas att om hänvisningen i stället bör avse 15 kap. 36 a § miljöbalken. Även då noterar domstolen dock att det i förhållande till Riksgäldens angivna avgränsning, som domstolen uppfattar tar sikte på 22 kap. 13 a § miljöbalken, innebär att föreskriften kommer att träffa samtliga verksamheter med utvinningsavfall, inte endast gruvdrift och gruvanläggningar.

### Närmare om författningsförslagen

#### *Prisutvecklingen på varor och tjänster*

Mark- och miljödomstolen ser positivt på att prisutvecklingen för varor och tjänster ska ingå i beräkningen av säkerhetens storlek.

Det bör dock övervägas *hur* prisutvecklingen ska beaktas, bl.a. med anledning av att det finns risker med att använda t.ex. index som publiceras av privata aktörer. När det gäller ”privata index” finns ingen garanti att indexet finns kvar under de långa tidsperioder som det kan vara fråga om.

Om prisutvecklingen ska beaktas genom indexuppräknings bör det därför vara ett officiellt index. Vidare är det svårt att bedöma om det är en framkomlig väg att sökanden ska göra egna prognoser om framtida prishöjningar. Det finns risker med att detta skulle tynga målet med tvistiga frågor, vilket skulle motverka den uttalade ambitionen om en enklare och snabbare miljöprövning. I det sammanhanget bör framhållas att det viktiga torde vara *att* det faktiskt blir en viss prisuppräknings på ett i huvudsak rättvisande sätt, men att det inte krävs att uppräknings ska vara fullt ut överensstämmande med den faktiska prisutvecklingen i alla delar.

Det kan därför övervägas om det är tillräckligt att prisutvecklingen för varor och tjänster beaktas genom uppräknings med KPI, vilket är ett officiellt index som kan förväntas bestå under hela den tid verksamheten pågår. Det torde inte finnas något hinder mot att det på förordningsnivå införs bestämmelser om att uppräknings av säkerhetens storlek ska ske genom KPI. Om utvecklingen enligt KPI bedöms alltför avvikande kan det övervägas att föreskriften utformas så att uppräknings ska ske enligt KPI plus ett fastställt antal procent eller liknande. Det skulle förenkla beräkningen för sökanden och inga tvistiga frågor skulle uppstå i den delen under handläggningen av ansökningsmålet, vilket skulle ligga i linje med ambitionen om en enklare och snabbare miljöprövning. Om prisutvecklingen i framtiden kraftigt skulle komma att avvika från KPI kan behöriga myndigheter begära omprövning av säkerhetens storlek.

#### *Merkostnader*

Mark- och miljödomstolen instämmer i Riksgäldens bedömning att det följer av EU-rätten att vid beräkningen av den ekonomiska säkerheten ska beaktas de merkostnader som kan uppstå vid en tidigare relagd stängning av verksamheten.

Riksgäldens resonemang om att ett antagande om tidpunkt för verksamhetens stängning behöver göras är dock något oklar. Riksgälden tycks mena att beräk-

ningen av merkostnader behöver ske utifrån ett för staten värsta tänkbara scenario. Enligt domstolens mening är det dock svårt att koppla detta till ett antagande om ett visst datum/viss bestämd tidpunkt i framtiden. Det behöver snarare göras en bedömning av vilken fas av den planerade verksamheten som skulle medföra de högsta kostnaderna vid en oplanerad stängning, vilket enligt domstolens mening i första hand måste utgå från den tekniska beskrivningen av verksamheten. Att märka är att det inte är ovanligt med att en initial tidsplan för när en verksamhets olika faser, t.ex. uppbyggnadsskede, driftsskede och avslutningskede, kommer att inträffa blir föremål för förskjutningar av olika skäl såsom brist på material eller kapital.

#### *Osäkerhetspåslag*

Mark- och miljödomstolen ser positivt på att det införs ett krav på osäkerhetspåslag.

Det behöver dock övervägas om det går att förenkla beräkningen av osäkerhetspåslaget på något sätt, t.ex. genom att fastställa en metod och en konfidensnivå som ska gälla i samtliga fall. Domstolen ser risker med att det nuvarande förslaget innebär flera frågor som kan bli tvistiga under målets handläggning och fördröja och försvåra processen.

#### *Om underlaget för beräkningen av säkerhetens storlek*

Mark- och miljödomstolen ställer sig frågande till vilka årliga kostnader som ska redovisas enligt förslaget 2 § 1 p och hur dessa är relevanta för beräkningen av säkerhetens storlek.

#### *Generellt om författningsförslaget*

Mark- och miljödomstolen ser vissa risker med den föreslagna utformningen av föreskriften. Generellt kan sägas att ju fler frågor som lämnas öppna i fråga om metodval för beräkningar, vilka konfidensnivåer som ska gälla osv., desto fler frågor riskerar att bli tvistiga och avsevärt fördröja och försvåra målets handläggning vid prövningsmyndigheten. Detta skulle i sin tur kunna medföra kostnader för såväl verksamhetsutövare, remissmyndigheter och prövningsmyndigheten och ligger inte heller i linje med ambitionen att förenkla miljöprövningen.

Det bör därför övervägas om det finns möjlighet att förtydliga föreskrifterna med vilka metoder som ska användas för beräkningarna och vilka konfidensnivåer som kan anses godtagbara. Enligt domstolen kan det i vart fall finnas skäl för regeringen att överväga att skriva förordningsmotiv alternativt uppdra till Riksgälden eller annan myndighet att skriva allmänna råd angående hur föreskrifterna ska tillämpas.

#### **Övrigt**

Mark- och miljödomstolen vill även lämna följande kommentarer.

#### *Om målens handläggning*

I ansökningsmål där en säkerhet ska bestämmas enligt 15 kap. 36 a § miljöbalken kommer domstolen i enlighet med 22 kap. 13 a § miljöbalken inhämta yttrande

från Riksgälden i egenskap av remissmyndighet. Ansökningsmål av det slag som det nu är fråga om handläggs ofta på så sätt att ansökan ofta skickas ut på en s.k. kompletteringsrunda, där berörda motparter och remissmyndigheter får tillfälle att yttra sig över ev. kompletteringsbehov. När ansökan bedöms kunna prövas kungörs ansökan och motparter och remissmyndigheter får tillfälle att yttra sig över ansökan.

Om Riksgälden har synpunkter på beräkningen av storleken på den ekonomiska säkerheten är det därför viktigt att den är aktiv i målet även i dessa inledande skeden och yttrar sig över kompletteringsbehov samt över beräkningen av säkerhetens storlek när ansökan kungjorts. Domstolen har förståelse för att Riksgälden inte kan uttala sig om det tekniska och naturvetenskapliga innehållet i underlaget för beräkningen av säkerhetens storlek. Detta är dock sådana delar av målet där det inte är ovanligt att innehållet på underlaget ändras under målets handläggning, varför Riksgälden kan komma att behöva delta aktivt under hela den tid som målet handläggs. Domstolen ser dock inte någon möjlighet att avvakta med att inhämta yttrande från Riksgälden till dess att dessa delar är i största möjliga mån fastställda. Detta skulle nämligen riskera att fördröja målets handläggning avsevärt, särskilt i de fall Riksgälden har synpunkter på underlaget/beräkningarna.

*Om omprövning av säkerhetens storlek*

Mark- och miljödomstolen vill tillägga att i de fall en ansökan om omprövning av ett villkor om säkerhetens storlek inkommer från en behörig sökande kommer domstolen att pröva ansökan, dvs. domstolen kan inte fritt välja att inte ”ta upp ansökan” (jfr. sid. 11 och 22 i förslaget).

Umeå dag som ovan

Katarina Brodin

---

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Katarina Brodin i samråd med de tekniska råden Lena Nilsson (föredragande), Åsa Larsson, Camilla Wolf-Watz, Åsa Engman Ölund och Karin Söderström, samt rådmännen Thomas Blomgren, Anna Svedjevik, Fredrik Henriksson och tf. rådmannen Emma Lévy (föredragande).