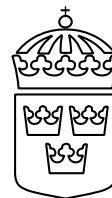


Regeringens proposition 2018/19:64



Säkerhet vid geologisk lagring av koldioxid

Prop.
2018/19:64

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 mars 2019

Stefan Löfven

Isabella Lövin
(Miljö- och energidepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i miljöbalken som innebär följande.

När ett tillstånd till geologisk lagring av koldioxid ges ska kravet på säkerhet inte längre vara begränsat till att endast omfatta avhjälpande av en miljöskada och andra återställningsåtgärder. 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. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2019.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Utvidgade bestämmelser om säkerhet	7
5	Ikraftträdande	9
6	Konsekvenser	9
7	Författningskommentar	11
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	14
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	15
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	18
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	19
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	22
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 2019	24

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken

dels att 15 kap. 37 § och 24 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 15 kap. 37 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

37 §²

Tillstånd till geologisk lagring av koldioxid *får ges endast om* verksamhetsutövaren ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 § eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt denna balk, lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av dessa lagar.

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 (2004:1199) om handel med utsläppsätter 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.*

När en säkerhet ställs ska den prövas av tillståndsmyndigheten. Säkerheten ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål.

Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

37 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas.

¹ Jfr 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999.

² Senaste lydelse 2016:782.

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

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö-kvalitetsnorm 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 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 § 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.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

³ Senaste lydelse 2018:1407.

3 Ärendet och dess beredning

EU har antagit ett direktiv om geologisk lagring av koldioxid. Direktivet kallas ofta CCS-direktivet, där CCS är en förkortning av Carbon Capture and Storage. Direktivets fullständiga namn är 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) 1013/2006. Direktivet genomförs i svensk lagstiftning bland annat med bestämmelser i miljöbalken, se propositionen Geologisk lagring av koldioxid (prop. 2011/12:125, bet. 2011/12: MJU25, rskr. 2011/12:254) och förordningen (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid.

Europeiska kommissionen har granskat det svenska genomförandet och bedömt att det behövs förändringar i den svenska lagstiftningen (M2016/01272/R, M2016/03037/R och M2018/00287/R). Med anledning av detta har Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) tagit fram promemorian Förbättrat genomförande av direktivet om geologisk lagring av koldioxid (M2017/03292/R) med förslag på ändringar för att komma till rätta med bristerna. Promemorian innehåller förslag till lag- och förordningsändringar. Förslagen till lagändringar behandlas i detta lagstiftningsärende. En sammanfattning av promemorian i den del som avser lagförslaget finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag återges i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en sammanställning av dem finns tillgängliga i Miljö- och energidepartementet (M2017/03292/R).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 14 februari 2019 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som återges i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas i författningskommentaren. Regeringen har följt Lagrådets förslag.

4 Utvidgade bestämmelser om säkerhet

Regeringens förslag: Det klargörs att tillstånd till geologisk lagring av koldioxid för sin giltighet ska göras beroende av att säkerhet ställs eller att annan lämplig åtgärd vidtas. Säkerheten ska inte längre vara begränsad till kostnader för avhjälpande av en miljöskada och andra återställningsåtgärder. När en säkerhet ställs ska den prövas av tillståndsmyndigheten.

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.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås inte någon ändring i 15 kap. 37 § miljöbalken för att återspegla den uppdelade prövning av säkerheten som normalt görs i enlighet med rättsfallet NJA 2011 s. 296. I promemorian föreslås att möjligheten att vidta annan lämplig åtgärd än ställande av säkerhet tas bort.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig är positiva till eller har inte några synpunkter på förslaget till lagändringar om säkerhet.

Skälen för regeringens förslag

Säkerheten ska täcka fler skyldigheter

Artikel 11.4 i CCS-direktivet rör den situationen att ett tillstånd till geologisk lagring av koldioxid har återkallats. I sådana fall ska den behöriga myndigheten antingen utfärda ett nytt tillstånd eller stänga lagringsplatsen. Fram till dess att ett nytt tillstånd har utfärdats ska den behöriga myndigheten tillfälligt överta alla rättsliga skyldigheter.

Av artikeln framgår att de rättsliga skyldigheterna är kriterier för godtagande av koldioxidströmmar om myndigheten beslutar att fortsätta injektionerna av koldioxid, övervakning och korrigerande åtgärder enligt kraven i CCS-direktivet, överlämnande av utsläppsrätter vid läckage enligt handelsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG), samt förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder enligt artiklarna 5.1 och 6.1 i miljöansvarsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador).

Enligt artikeln ska den behöriga myndigheten begära ersättning från den tidigare verksamhetsutövaren för alla kostnader som myndigheten haft för övertagandet av de rättsliga skyldigheterna, inbegripet genom att utnyttja den finansiella säkerhet som avses i artikel 19 i CCS-direktivet.

Syftet med bestämmelsen är alltså att säkerställa att det i de fall lagringsplatsen inte måste stängas ska finnas någon som ansvarar för att vissa åtgärder vidtas till dess att ett nytt tillstånd hunnit ges. Bestämmelsen innebär att den finansiella säkerhet som ska ställas ska kunna användas för kostnader som uppstår från det att ett tillstånd har återkallats till dess att ett nytt lagringstillstånd har getts.

Av 65 § förordningen (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid framgår att åtgärder som tillsynsmyndigheten vidtar i stället för verksamhetsutövaren efter att ett tillstånd har återkallats ska göras på verksamhetsutövarens bekostnad. Enligt 15 kap. 37 § miljöbalken får tillstånd till geologisk lagring av koldioxid endast ges om verksamhetsutövaren ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken eller vidtar annan lämplig åtgärd för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt miljöbalken, lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av dessa lagar. Den allmänna regeln om säkerhet i 16 kap. 3 § miljöbalken innehåller inte något obligatoriskt krav på säkerhet, utan ger en möjlighet att göra tillståndet beroende av att säkerhet ställs. Den säkerhet som får krävas enligt bestämmelsen är också avgränsad till att avse kostnader för avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. För att uppfylla CCS-direktivets krav gjordes därför bedömningen att det behövdes en bestämmelse (numera 15 kap. 37 § miljöbalken) som gör det obligatoriskt att ställa säkerhet (se prop. 2011/12:125 s. 57–59 och 105).

Hänvisningen till 16 kap. 3 § i 15 kap. 37 § miljöbalken innebär att det obligatoriska kravet på att ställa säkerhet vid tillstånd till geologisk lagring av koldioxid är avgränsat till kostnader för att avhjälpa en miljöskada och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Av artikel 11.4 i CCS-direktivet följer att säkerheten ska täcka även andra kostnader, till exempel kostnader för att fortsätta driva verksamheten när ett tillstånd har återkallats. För att säkerheten ska kunna tas i anspråk för alla de kostnader som uppkommer för en tillsynsmyndighet om den genomför åtgärder på verksamhetsutövarens bekostnad när ett tillstånd har återkallats enligt artikel 11.3 i CCS-direktivet bör hänvisningen till 16 kap. 3 § miljöbalken tas bort.

Förutom regleringen av vilka kostnader säkerheten ska täcka innehåller 16 kap. 3 § miljöbalken allmänna regler om säkerhetens egenskaper – säkerheten får ställas successivt och den ska prövas av tillståndsmyndigheten och vara betryggande för sitt ändamål. Bestämmelsen innehåller också undantag från kravet på att ställa säkerhet. Allt detta bör gälla även i fråga om säkerheter för tillstånd till geologisk lagring av koldioxid. Efter som hänvisningen till 16 kap. 3 § i 15 kap. 37 § miljöbalken föreslås tas bort bör motsvarande bestämmelser föras in i 15 kap. 37 §.

Vid tillståndsgivningen prövas om det ska krävas att säkerhet ställs. Ett krav på säkerhet tas i så fall in som villkor i tillståndet. Frågan om vilken form som säkerheten ska ha och om den är tillräckligt betryggande prövas normalt i samband med att tillståndshavaren tar tillståndet i anspråk och då ställer säkerhet för att uppfylla tillståndsvillkoret (jfr NJA 2011 s. 296). Bestämmelsen i 15 kap. 37 § miljöbalken bör formuleras på ett sätt som bättre återspeglar detta. I linje med formuleringen i 16 kap. 3 § miljöbalken bör det anges i lagtexten att tillstånd till geologisk lagring av koldioxid

för sin giltighet ska göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet. Prop. 2018/19:64

Ett nytt bemyndigande

Av artikel 11.4 i CCS-direktivet följer att tillsynsmyndigheten ska kunna utnyttja den finansiella säkerheten vid ett sådant tillfälligt övertagande som regleras i bestämmelsen. Det finns inte några uttryckliga bestämmelser i 16 kap. 3 § eller 15 kap. 37 § miljöbalken om vem som får ta en säkerhet i anspråk. I förordningen (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid finns mer detaljerade bestämmelser om bland annat tillsynsmyndighetens uppgifter vid återkallelse av tillstånd (64–67 §§) och ekonomisk säkerhet (38 §). För att uppfylla kraven i direktivet bör det i förordningen tas in en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten ska kunna ta säkerheten i anspråk vid ett tillfälligt övertagande. Befintliga bemyndiganden ger inte utrymme att reglera detta. Det behövs därför ett nytt bemyndigande som gör det möjligt att föreskriva vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas.

Följändring

Villkor om säkerhet som ställts enligt 16 kap. 3 § miljöbalken kan ändras enligt bestämmelserna i 24 kap. 5 § miljöbalken. Säkerhet som ställts vid geologisk lagring av koldioxid bör även fortsättningsvis kunna ändras bland annat för att säkerheten ska kunna anpassas över tiden. När hänvisningen till 16 kap. 3 § nu tas bort i 15 kap. 37 § miljöbalken bör därför även säkerheter enligt 15 kap. 37 § omfattas av omprövningsmöjligheten i 24 kap. 5 §.

5 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2019.
--

Promemorians förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2018.

Remissinstanserna yttrar sig inte i frågan om ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag: Eftersom de föreslagna författningsändringarna avser genomförande av ett direktiv och är föranledda av kritik från EU-kommissionen bör de träda i kraft så snart som möjligt.

6 Konsekvenser

Bedömningen av konsekvenserna påverkas av att det inte finns någon geologisk lagring av koldioxid i Sverige. Det finns alltså inte några aktörer som i praktiken berörs av regleringen. En bedömning av konsekvenserna av att genomföra CCS-direktivet har tidigare gjorts i propositionen Geolo-

gisk lagring av koldioxid (prop. 2011/12:125). Syftet med nu aktuellt förslag är att komma till rätta med en brist i genomförandet av CCS-direktivet som kommissionen pekat på i granskningen av Sveriges genomförande.

Alternativa lösningar

Mot bakgrund av kommissionens kritik är förändringar i den svenska lagstiftningen nödvändiga. Förslaget är avsett att komma till rätta med de brister som kommissionen pekat på och som kräver ändring i lag. Det är inte möjligt att komma till rätta med bristerna genom vägledning eller frivilliga åtaganden. Om kommissionen bedömer att Sverige inte genomför ändringar som motsvarar CCS-direktivets krav kan kommissionen inleda ett överträdelseärende mot Sverige gällande genomförandet.

Konsekvenser som regleringen medför

Koldioxidavskiljning och lagring kan vara en kostnadseffektiv åtgärd för att minska nettoutsläpp av koldioxid till atmosfären. Kommissionen har pekat på vikten av CCS-tekniken bland annat för att minska utsläppen inom energiintensiv industri och för att åstadkomma negativa utsläpp i samband med förbränning av biomassa. De ändringar som nu föreslås är endast mindre justeringar av den reglering som tidigare genomförts. Eftersom de svenska reglerna ska tolkas mot bakgrund av direktivet så bedöms de föreslagna ändringarna leda till en tydligare och mer förutsägbar reglering. Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader eller konsekvenser av betydelse.

Skyldigheter som följer av EU-rätten

De föreslagna bestämmelserna har sin grund i CCS-direktivet. Syftet med förslaget är att förbättra genomförandet av CCS-direktivet och komma till rätta med de brister i genomförandet som kommissionen har pekat på. De föreslagna ändringarna går inte utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Särskild hänsyn till små företag

Koldioxidavskiljning är något som på grund av de höga kostnaderna endast kan komma i fråga för verksamheter med stora punktutsläpp. Även lagring av koldioxid är en verksamhet som på grund av höga kostnader endast kommer att komma ifråga för större företag. Bedömningen är därför att dessa bestämmelser inte kommer att beröra små företag.

Övriga konsekvenser

Det bedöms vara en fördel för skattebetalarna att säkerheten kan användas för andra kostnader som uppstår från det att ett tillstånd har återkallats till dess att ett nytt lagringstillstånd har utfärdats eftersom det innebär att tillsynsmyndighetens kostnader i dessa delar inte behöver finansieras genom skattemedel. Det kan även medföra fördelar för miljön eftersom det kan öka tillsynsmyndighetens möjlighet att agera snabbt om myndigheten behöver överta verksamhetsutövarens skyldigheter.

7 Författningskommentar

15 kap.

37 § 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 (2004:1199) om handel med utsläppsrätter 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.*

När en säkerhet ställs ska den prövas av tillståndsmyndigheten. Säkerheten ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål.

Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

I paragrafen genomförs kravet i artikel 19 i CCS-direktivet på säkerhet vid geologisk lagring av koldioxid. *Första stycket* ändras genom att hänvisningen till 16 kap. 3 § tas bort. Ändringen innebär att den begränsning som finns i 16 kap. 3 § till att säkerheten ska avse kostnader för avhjälpande av miljöskada och andra återställningsåtgärder inte gäller för ställande av säkerhet vid geologisk lagring av koldioxid. Det betyder att säkerhet vid geologisk lagring av koldioxid ska kunna användas även för andra kostnader än avhjälpande av miljöskada och andra återställningsåtgärder, till exempel kostnader för att fortsätta driva verksamheten när ett tillstånd har återkallats.

Första stycket ändras också så att det framgår att tillstånd till geologisk lagring av koldioxid för sin giltighet ska göras beroende av att säkerhet ställs eller att annan lämplig åtgärd vidtas. Ändringen innebär att tillståndsmyndigheten i enlighet med vad som följer av rättsfallet NJA 2011 s. 296 kan pröva om säkerhetens form är godtagbar i samband med prövningen av om säkerheten är betryggande. För att tydliggöra att prövningen av säkerheten på detta sätt är uppdelad införs i ett nytt *andra stycke* en bestämmelse om att när en säkerhet ställs ska den prövas av tillståndsmyndigheten. Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Paragrafen ändras också på så sätt att generella krav som finns på säkerheten i 16 kap. 3 § infogas i paragrafen. I första stycket införs en möjlighet att ställa säkerhet successivt. I andra stycket anges att säkerheten ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. I ett nytt *tredje stycke* införs ett undantag från kravet på säkerhet för kommuner, landsting och kommunalförbund. I dessa delar innebär ändringen ingen förändring i sak. Avsikten är alltså att kraven som nu fogas in i 15 kap. 37 § ska motsvara kraven i 16 kap. 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

Paragrafen är ny och innehåller ett normgivningsbemyndigande. Bemyndigandet kan till exempel användas av regeringen för att på förordningsnivå införa bestämmelser som innebär att en tillsynsmyndighet ska kunna ta säkerheten i anspråk vid ett tillfälligt övertagande av en lagringsplats för geologisk lagring av koldioxid.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

24 kap.

5 § 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 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.

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.

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. 37 § läggs till bland de uppräknade bestämmelserna. Ändringen innebär alltså att det blir möjligt att justera ett tillståndsvillkor om säkerhet även i ett tillstånd för geologisk lagring av koldioxid. Prop. 2018/19:64

Övervägandena finns i avsnitt 4.

Sammanfattning av promemorian

I promemorian Förbättrat genomförande av direktivet om geologisk lagring av koldioxid föreslås ändringar för att komma till rätta med brister i genomförandet av CCS-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31 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). Här ges en sammanfattning av promemorian i den del som avser lagförslaget.

Ändringar föreslås i miljöbalken för att förtydliga att den ekonomiska säkerheten som ska ställas vid geologisk lagring av koldioxid kan användas till andra kostnader än kostnader för återställningsåtgärder. Det föreslås att ett nytt bemyndigande införs som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas. Det föreslås också en ändring som innebär att tillståndsmyndigheten får ompröva tillstånd om det kan antas att en säkerhet som ställts för geologisk lagring av koldioxid inte är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken
dels att 15 kap. 37 § och 24 kap. 5 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 15 kap. 37 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

37 §

Tillstånd till geologisk lagring av koldioxid får ges endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 § eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt denna balk, lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av dessa lagar.

Tillstånd till geologisk lagring av koldioxid får ges endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt denna balk, lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av dessa lagar. *Säkerheten får ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.*

Säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten. Säkerheten ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål.

Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

37 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas.

¹ Jämför 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.

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

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö-kvalitetsnorm 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 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

Ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § får 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.

Ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § får trots bestämmelserna i första stycket omprövas i samband med att ett tillstånd som omfattar hela verksamheten omprövas.

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.

Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av denna paragraf meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Prop. 2018/19:64
Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2018.

Förteckning över remissinstanserna

Yttrande har kommit in från Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Boverket, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Kommerskollegium, Konjunkturinstitutet, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Naturvårdsverket, Regelrådet, Sjöfartsverket, Statens geotekniska institut, Statens energimyndighet, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Tillväxtverket, Transportstyrelsen, länsstyrelserna i Kalmar, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Västerbottens och Västra Götalands län, Göteborgs universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet, Svenskt Näringsliv och Uppsala universitet.

Svar har inte kommit in från Energiforsk AB, Energiföretagen Sverige, Föreningen Teknikföretagen i Sverige, Greenpeace, IKEM – Innovations- och kemiindustrierna, IVL Svenska Miljöinstitutet, Jernkontoret, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, Kustbevakningen, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Näringslivets Regelnämnd, Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet, Skogsindustrierna, SveMin och Svenska Naturskyddsföreningen.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken

dels att 15 kap. 37 § och 24 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 15 kap. 37 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

37 §²

Tillstånd till geologisk lagring av koldioxid *får ges endast om* verksamhetsutövaren ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 § eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt denna balk, lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av dessa lagar.

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 (2004:1199) om handel med utsläppsätter 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.*

Ett villkor om att ställa säkerhet ska innebära att säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten. Säkerheten ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål.

Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

¹ Jfr 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999.

² Senaste lydelse 2016:782.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas.

24 kap.

5 §³

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

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö-kvalitetsnorm 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 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 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.

Prop. 2018/19:64
Bilaga 4

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-02-21

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Erik Nymansson och Thomas Bull.

Säkerhet vid geologisk lagring av koldioxid

Enligt en lagrådsremiss den 14 februari 2019 har regeringen (Miljö- och energidepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Christoffer Sheats.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

15 kap. 37 §

I ett nytt andra stycke har införts en bestämmelse om att ett villkor om ställande av säkerhet ska innebära att säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten. Syftet med ändringen är enligt remissen att tydliggöra att prövningen av säkerheten är uppdelad. Med hänvisning till rättsfallet NJA 2011 s. 296 uttalas att frågan om vilken form säkerheten ska ha, och om den är tillräckligt betryggande, normalt prövas i samband med att tillståndshavaren tar tillståndet i anspråk och då ställer säkerhet för att uppfylla tillståndsvillkoret.

Enligt Lagrådets mening är det tveksamt om det föreslagna andra stycket tillgodoser det angivna syftet. Innebörden av den allmänna bestämmelsen om ställande av säkerhet i 16 kap. 3 § miljöbalken har tydliggjorts genom Högsta domstolens uttalanden i NJA 2011 s. 296. Det avsedda klargörandet av hur prövningen av en säkerhet enligt den nu aktuella paragrafen ska ske uppnås genom hänvisningen till rättsfallet i författningskommentaren. Mot den bakgrunden bör paragrafen kunna förenklas något och ges följande lydelse.

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 (2004:1199) om handel med utsläppsrätter 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.

När en säkerhet ställs ska den prövas av tillståndsmyndigheten. Säkerheten ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål.

Miljö- och energidepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Strandhäll, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Lind

Föredragande: statsrådet Lövin

Regeringen beslutar proposition Säkerhet vid geologisk lagring av koldioxid