

Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

Synpunkter på promemorian Säkerheter enligt miljöbalken

(M2022/01822)

Sammanfattning av Riksgäldskontorets synpunkter

Riksgäldskontoret (Riksgälden) är principiellt positiv till förslaget att få rätt att överklaga domar och begära omprövning i de mål där yttranden ska hämtas in från myndigheten avseende säkerheter enligt miljöbalken. Riksgälden är också positiv till att samma myndighet som säkerheten ställs till också kan besluta om att ta den i anspråk.

Riksgälden är kritisk till att ansvaret för olika delar av processen som berör säkerheterna är splittrat på olika myndigheter. Riksgälden ser även problem med hur den föreslagna processen för omprövning av tillstånd har reglerats. Regleringarna kan leda till täta omprövningar samt oklarheter när det kan vara aktuellt att begära omprövning. Trots problemen är regleringarna en förbättring jämfört med nuvarande regelverk.

Riksgälden bedömer att möjligheten att begära omprövning av ett tillstånd samt att delta som part i tillståndsmål är tillkommande uppgifter. Den bedömning av resursbehov som ligger till grund för finansieringen av Riksgäldens uppdrag kopplat till säkerheter för utvinningsavfall har inte tagit höjd för dessa tillkommande uppgifter och kommer följaktligen att behöva höjas.

Riksgälden avstyrker förslaget att behöva svara för andra parter rättegångskostnader vid omprövning av tillstånd. Riksgälden anser att det finns skäl att frångå principen avseende dessa omprövningar och därmed bör varje myndighet svara för sina egna kostnader.

1. Inledning

Riksgälden ska inkomma med remissvar och eventuella synpunkter på promemorian Säkerheter enligt miljöbalken (M2022/01822).

Detta remissvar behandlar:

1. Vem säkerheten ska ställas till och vem som får ta den i anspråk
2. Utveckling av Riksgäldens roll vid prövning av frågor om säkerhet vid gruvverksamhet

Inom respektive område kommenterar Riksgälden förslagen i promemorian. Riksgäldens ställningstagande bygger på att statens, och i förlängningen skattebetalarnas, risker ska begränsas för att behöva stå för sådana kostnader som säkerheterna är avsedda att täcka. Samtidigt ska Riksgälden ha rimliga förutsättningar att utföra de uppgifter som föreslås i regleringarna.

Flera av Riksgäldens synpunkter har framförts till regeringen tidigare, bland annat i myndighetens remissvar angående säkerheter för hantering av utvinningsavfall (Dnr RG 2021/921) i december 2021. Riksgälden har efterlyst en genomgripande förändring av förslaget och en helt annan struktur för hanteringen av dessa frågor, synpunkter som vidhålls.

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

2.1. Säkerheten ska ställas till Länsstyrelsen

I promemorian föreslås att den ekonomiska säkerheten ska ställas till Länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs, om inte annat anges i lag eller förordning.

Ansvaret för de ekonomiska säkerheterna är splittrat på flera olika myndigheter. En sådan struktur försvårar sannolikt ett effektivt ansvarsutkrävande och ökar risken för att säkerheten inte uppfyller sitt ändamål. Detta medför att staten, och i förlängningen även skattebetalarna, riskerar behöva stå för sådana kostnader som säkerheterna är avsedda att täcka.

Riksgälden är kritisk till att ansvaret för olika delar av processen som berör säkerheterna är splittrat på olika myndigheter. Riksgälden menar att förutsättningarna för en effektiv hantering av säkerheterna förutsätter att samtliga frågor som rör säkerheterna istället samlas till en myndighet; innefattande ansvar för säkerheternas storlek, utformning och eventuellt ianspråktagande. Säkerheten bör ställas till denna myndighet. Givet att Riksgälden yttrar sig över säkerheten och eventuellt kan komma att föreslå villkor för säkerheten, så bör detta ansvar ankomma på Riksgälden.

2.2. Den myndighet säkerheten har ställts till ska få ta säkerheten i anspråk

I promemorian föreslås att den myndighet som säkerheten ställts till ska kunna besluta om att ta säkerheten i anspråk.

Riksgälden instämmer principiellt i förslaget att den myndighet som säkerheten har ställts till även ska vara den myndighet som ska vara behörig att avgöra när säkerheten ska tas i anspråk. Enligt förslaget får säkerheten tas i anspråk av Länsstyrelsen om den ställts till Länsstyrelsen.

Riksgälden vill poängtera att det är centralt att förutsättningarna för när en säkerhet får tas i anspråk regleras i förordning. Sådana förutsättningar skulle exempelvis kunna vara att gruvbolaget gått i konkurs eller att den befintliga säkerheten håller på att löpa ut. Oklara förutsättningar för när ett ianspråktagande av säkerheter är berättigat kan även leda till att sådana processer inleds senare - eller helt utebli - om det inte finns tydliga riktlinjer. Att inte reglera när en säkerhet får tas i anspråk riskerar även att få tillsynsmyndighetens beslut om ianspråktagande att uppfattas som godtyckligt.

3. Utveckling av Riksgäldens roll vid prövning av frågor om säkerhet vid gruvverksamhet

3.1. Riksgälden ges möjlighet att överklaga domar

I promemorian föreslås att Riksgälden ska få föra talan i frågan om säkerhetens storlek och godtagbarhet i tillståndsmål för gruvverksamhet. Detta innebär att Riksgälden får rätt att överklaga domar.

Riksgälden är positiv till rätten att få föra talan i fråga om säkerhetens storlek och godtagande av säkerheten i de mål där yttranden ska hämtas in från myndigheten. Detta ökar sannolikheten att frågor som rör de ekonomiska säkerheterna klargörs, vilket i förlängningen minskar statens risk.

3.2. Riksgälden ges möjlighet att ansöka om omprövning av tillstånd

Regeringen föreslår att Riksgälden ska få rätt att ansöka om omprövning av tillstånd till gruvdrift om storleken bedöms otillräcklig eller om den ställda säkerheten inte längre bedöms betryggande för sitt ändamål.

Riksgälden ser vissa problem med de föreslagna regleringarna för omprövning av tillstånd kopplat till säkerhetens storlek. Dessa redovisas i det följande.

Riksgäldens preliminära bedömning är att beräkning av säkerhetens storlek till viss del bör bygga på marknadsdata. Sådana data har hög uppdateringsfrekvens. Förutsättningarna vid beräkningstillfället riskerar därför att snabbt bli inaktuella, vilket medför att Riksgälden kan känna sig manad att begära omprövning av säkerhetens storlek en kort tid efter senaste prövning av säkerheten. Denna osäkerhet kan kanske hanteras genom att redan i beräkningen ta hänsyn till statistiska osäkerheter i underliggande data, med hjälp av så kallade probabilistiska metoder.

Dessutom är det oklart vad som ska utgöra skäl för Riksgälden att begära omprövning. I avsaknad av regleringar eller vägledning riskerar Riksgäldens bedömning av när det är

befogat att begära omprövning att uppfattas som godtyckliga. Täta omprövningar leder till otydliga förutsättningar för gruvbolagen och kostsam hantering för berörda myndigheter, men kan vara motiverade utifrån en ambition att hantera statens risk.

Riksgälden anser att en mer ändamålsenlig hantering är att införa bestämmelser om att säkerhetens storlek ska omprövas med en viss frekvens, exempelvis vart femte år. Detta skulle minska behovet av täta omprövningar och eventuella oklarheter om när det kan vara aktuellt med en omprövning skulle undvikas. En regelbunden och förutsägbar omprövning skulle dessutom undvika onödigt höga säkerhetsbelopp (och finansieringskostnader för gruvbolagen). Detta eftersom beräkningen av säkerhetens storlek skulle bygga på den avfallsmängd som kan förväntas fram till nästa omprövningstillfälle (eller rebalansering), istället för fram tills drifttillståndet för verksamheten upphör.

Regeringens förslag om att Riksgälden ska få begära omprövning av tillstånd är trots ovan nämnda brister en förbättring jämfört med nuvarande regelverk, som helt utelämnar möjlighet för Riksgälden att initiera en omprövning av säkerhetens storlek. Förslagen torde leda till något lägre risk för staten att behöva bekosta sådana åtgärder som den ekonomiska säkerheten är avsedd att täcka.

Riksgälden vill understryka att möjligheten att begära omprövning av ett tillstånd förutsätter ett löpande arbete med att bevaka säkerhetens storlek och form. Detta arbete kan leda till ytterligare kostnader för myndigheten som inte täcks av beviljade anslagsmedel inom ramen för Riksgäldens uppdrag att yttra sig till mark- och miljödomstolen i fråga om säkerhetens storlek och godtagbarhet. Riksgälden vill också poängtera att regeringens förslag om möjlighet att begära omprövning inte är tillräckligt för att säkerställa att villkor i dom om att säkerheten fortlöpande ska vara betryggande efterlevs (22 kap 25h § punkt 2). I tillägg bör det finnas ett utpekat myndighetsansvar och tydligare regleringar för att löpande följa att säkerheterna är betryggande för sitt ändamål.

3.3. Tillståndsmyndigheten informationsskyldigheter utökas till att omfatta Riksgälden

I promemorian föreslås att 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 Riksgälden.

Riksgälden välkomnar att tillsynsmyndighetens ska underrätta Riksgälden om förhållanden som kan vara skäl för ett förbud eller en återkallelse av tillstånd, dispens eller godkännande eller en omprövning. Det saknas dock tydliga regleringar kring på vilket sätt andra berörda parter har skyldighet att lämna underlag - exempelvis på Riksgäldens begäran - som i vissa situationer kan vara en förutsättning för Riksgäldens bedömning av säkerheten. Saknas det förutsättningar för Riksgälden att begära att andra involverade myndigheter tillhandahåller relevanta underlag kan externa konsulter behöva involveras för att Riksgälden ska kunna utföra sitt uppdrag. Detta skulle kunna medföra ökade kostnader.

3.4. Riksgälden kan i vissa fall formellt anses som part i tillståndsmålet

Riksgälden ges genom förslaget till reviderad lydelse i 22 kap. 6 § miljöbalken utöver rätt att överklaga och begära omprövning, även rätten att formellt i vissa fall anses som part i tillståndsmålet.

Att delta som part i en sådan process förutsätter medverkan samt att de uppgifter som är hänförliga till Riksgäldens uppdrag (att beräkna och bedöma säkerheter) kommer att presenteras löpande under målet. Detta förutsätter att myndigheten aktivt deltar i processen och löpande tillgodogör sig relevant information. Riksgälden ifrågasätter om det är en ändamålsenlig ordning. Riksgälden anser i första hand att myndighetens yttrande avseende en säkerhets storlek respektive godtagbarhet bör ske efter det att de tekniska och naturvetenskapliga aspekterna i målet fastställts av domstolen tillsammans efter synpunkter från andra inom respektive område behöriga myndigheter. Detta skulle skapa tydliga förutsättningar för myndighetens arbete. Om Riksgälden däremot skulle delta som part i tillståndsmålet bedöms detta kräva omfattande resurser under hela processen, som kan ta flera år. Den bedömning av resursbehov som ligger till grund för finansieringen av Riksgäldens uppdrag kopplat till säkerheter för utvinningsavfall har inte tagit höjd för dessa uppgifter.

3.5. Bestämmelser om rättegångskostnader i miljöbalken ska omfatta Riksgälden

Regeringen föreslår att miljöbalkens bestämmelser om rättegångskostnader i mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning i dessa mål även ska omfatta Riksgälden. Enligt dessa bestämmelser ska den myndighet som ansökte om omprövning som huvudregel svara för kostnader vid mark- och miljödomstolen som uppkommer för andra parter än verksamhetsutövaren.

Att Riksgälden står för andra parters kostnader vid omprövning - tillsammans med helt oreglerade förutsättningar kring när omprövning ska anses vara motiverad - riskerar att leda till sänkt incitament för att initiera sådana processer. Det skulle exempelvis kunna uppkomma situationer när beslutade säkerheter inte visar sig vara tillfredställande baserat på att de tekniska och naturvetenskapliga förutsättningarna har felbedömts. Ett tänkbart scenario är att Riksgälden inte kan begära omprövning för att det saknas finansiering för andra myndigheters rättegångskostnader kopplade till domstolsprocessen.

Riksgälden avstyrker förslaget att vid omprövning av tillstånd behöva svara för andra parters rättegångskostnader. Riksgälden anser att det finns skäl att frångå ovannämnd princip avseende omprövningskostnader och därmed att varje myndighet bör svara för sina egna kostnader.

3.6. Övergångsbestämmelsernas utformning

Riksgälden anser att övergångsbestämmelserna behöver förtydligas avseende när reglerna kring säkerheter vid utvinningsverksamheter ska börja gälla. Det kan ifrågasättas om det ska vara tillräckligt att man har ansökt om tillstånd innan förslaget datum för ikraftträdande (1

januari 2024) för att inte träffas av de nya reglerna. Villkor och förbehåll i redan fattade beslut kan begränsa Riksgäldens möjligheter att begära omprövning och överklaga redan fattade beslut. Riksgälden tycker att det vore ändamålsenligt att förslagets regleringar om säkerhetens storlek och utformning bör kunna tillämpas retroaktivt för att inte begränsa Riksgäldens rätt att pröva säkerheternas beskaffenhet och därmed på ett effektivt sätt arbeta för att begränsa skattebetalarnas risker på detta område.

3.7. Konsekvenser av förslaget för Riksgälden

Riksgälden ser ett ökat resursbehov för att kunna hantera detta utökade uppdrag. Om Riksgälden behöver agera part i vissa ansökningsmål kan detta bli mycket resurskrävande.

Skulle Riksgälden ansvara för andra myndigheters kostnader i samband med en ansökan om omprövning, behöver Riksgäldens anslag revideras för att täcka sådana kostnader.

Tydliggörs inte andra myndigheters skyldighet att lämna nödvändiga uppgifter för att Riksgälden ha tillräcklig information för att genomföra sitt uppdrag, även för att löpande kunna göra omprövningar initierade av Riksgälden, kan kostnader för externa konsulter även behöva finansieras genom anslag.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Karolina Ekholm beslutat efter föredragning av seniora analytikern John Eliasson. I den slutliga beredningen har även enhetschefen Peter Stoltz, analytikern Niklas Tedebo samt juristen Elise Avsan deltagit.



Karolina Ekholm, beslutande



John Eliasson, föredragande