

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företaget.

Miljödepartementet

Yttrande över förslag Säkerhet vid hantering av utvinningsavfall (Promemoria)

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller följande förslag – ändring i miljöbalken, en ny förordning om säkerheter vid utvinningsverksamhet, ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, ändring i miljötillsynsförordning (2011:13) och ändring i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

I promemorian föreslås nya bestämmelser för hur säkerheter för utvinningsindustrin ska ställas. De ändringar som föreslås gäller dels nya verksamheter som ansöker om tillstånd enligt miljöbalken, dels befintliga verksamheter som ansöker om ändring av tillstånd enligt miljöbalken. En ny bestämmelse om säkerhet föreslås i miljöbalken. En ny förordning med bestämmelser om säkerhetens storlek och form samt prövningen av säkerheter föreslås också. Det föreslås även ändringar i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall som berör avfallshanteringsplanen. Författningsändringarna och den nya förordningen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i remissen att kostnaderna för att vidta åtgärder för att stänga, återställa och följa upp utvinningsverksamheter, särskilt gruvverksamhet oftast är mycket stora. Vidare anges att dagens system inte ställer tillräckliga krav på säkerheter för gruvverksamhet, vilket innebär att det finns en stor risk för att staten, och därigenom skattebetalarna, får bekosta åtgärder för stängning, efterbehandling, återställning och uppföljning av nedlagda gruvor eller gruvverksamhet där verksamhetsutövaren har gått i konkurs. Förslagsställaren anger vidare att dagens system innebär att det är mark- och miljödomstol eller länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som prövar säkerheternas storlek och form och reglerar frågan i villkor i tillståndet. Eftersom förhållandena varierar mellan varje enskild lokalisering och bedömningarna ofta innehåller komplicerade ekonomiska överväganden kan det vara svårt för prövningsmyndigheterna att bedöma vad som är en betryggande och rimlig säkerhet för samhället och den enskilda gruv- eller täktverksamheten.

Vidare anges att förslagen i promemorian syftar till att förbättra hanteringen av utvinningsavfall och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken. Det anges därutöver att förslagen samlat avser att ge tillsynsmyndigheterna nya verktyg för att kunna komma till rätta med verksamheter som inte agerar seriöst. Det anges att förslagen syftar också till att förbättra förutsättningarna för en ambitiös hantering av utvinningsavfall.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren redogör utförligt för alternativa lösningar i ett särskilt avsnitt (10.4). Det anges bland annat, beträffande förslaget att säkerhet ska ställas för verksamheter som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall, att förslaget innebär att det får verkan i samband med nyetablering av verksamhet eller vid förändringar av förutsättningarna vid befintlig verksamhet som leder till en ansökan om ändring eller omprövning av tillståndet. Det anges att en alternativ lösning hade varit att införa krav på säkerhet som innebär en omprövning av alla befintliga verksamheter, vilket föreslogs i statens gruvliga risker (SOU 2018:59). Vidare anges en alternativ lösning till förslaget att uppdra åt Riksgäldskontoret att pröva och bedöma säkerheternas storlek och form hade varit att länsstyrelserna fortsatt skulle göra detta och att de även skulle uppdras att ta fram en gemensam vägledning för denna bedömning.

Förslagsställaren anger vidare att om förslagen inte kommer till stånd riskerar staten få ta stora kostnader för åtgärder för att stänga, återställa och följa upp utvinningsverksamheter, där gruvföretaget har gått i konkurs. Förslagsställaren bedömer att risken för detta kommer att öka med den ökade efterfrågan på metaller och mineral som bedöms uppstå med kommande elektrifiering och digitalisering för att nå klimatmålen.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd är tillräckligt tydlig. Regelrådet anser dock att det saknas en fullständig beskrivning av alternativa lösningar. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren kunde utvecklat beskrivningen genom att exempelvis motivera varför de föreslagna lösningar är lämpligare än de alternativa lösningar som identifierats. Med anledning av förslagetets karaktär kan dock beskrivningen godtas.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren bedömer att regleringen som föreslås i promemorian är förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Vissa av förslagen innebär ett bättre genomförande av utvinningsavfallsdirektivet och de genomförandebeslut som har meddelats under direktivet. Förslaget att Riksgäldskontoret ska yttra sig över säkerhetens storlek genomför artikel 1.2 i genomförandebeslutet. Även förslaget att det vid beräkningen av säkerhetens storlek ska tas hänsyn till de ökade kostnader som en oplanerad eller tidigare lagd stängning av verksamheten kan ge upphov genomför artikel 1.2 i genomförandebeslutet. Förslaget att avfallshanteringsplanen ska utgöra en

processförutsättning förtydligar genomförandet av artikel 7.2 c i utvinningsavfallsdirektivet. Förslagsställaren konstaterar därutöver att de nya bestämmelserna inte träffar fler eller andra verksamheter än de som omfattas av utvinningsavfallsdirektivet.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i remissen att författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål eller ärenden om tillstånd, omprövning eller ändring av tillstånd i mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation under förutsättning att ansökan har inletts före den 1 januari 2022. Vidare anges att de föreslagna övergångsbestämmelserna innebär att de verksamheter som har påbörjat en ansökan enligt de nuvarande bestämmelserna ges tillräckligt med tid att antingen ge in ansökan baserad på nuvarande bestämmelser eller anpassa ansökan efter de föreslagna nya bestämmelserna.

Vad gäller informationsinsatser anges att förslagen kommer att medföra behov av vägledningsinsatser från berörda myndigheter. Förslagen medför också ett behov av utbildning av de handläggare på Riksgäldskontoret som föreslås få nya uppgifter att hantera frågor om säkerhetens storlek och form för verksamheter där det finns krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i remissen att förslagen om krav på säkerhet omfattar alla verksamheter som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Vidare anges att i Sverige finns gruvverksamhet på 17 platser där gruvavfall behöver tas omhand eller området återställas efter avslutad drift. Sammantaget är det ett fåtal företag som driver gruvverksamhet i Sverige. Därutöver finns det ca 1 300 täkter som är tillståndspliktiga B-verksamheter i Sverige. I några enstaka fall av är även kalkbränning kopplad till täktverksamheten.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av berörda företag utifrån antal och bransch är tillräckligt tydlig. Regelrådet anser dock att det saknas en beskrivning av berörda företagens storlek. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren kunde angett detta med en kort information. Avsaknaden av sådan information medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar, men utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i remissen, beträffande nya bestämmelser i miljöbalken om säkerhet vid utvinningsverksamhet, att säkerheterna ska bestämmas så att de med betryggande sannolikhet kan finansiera de skyldigheter för stängning, återställning och uppföljning som en verksamhetsutövare har även om denne inte kan eller vill finansiera sina skyldigheter. Vidare anges att förslaget syftar till att ge tydligare förutsättningar för hur systemet med säkerheter ska utformas. Förslagsställaren anger att förtydligandet är en anpassning till nuvarande praxis och torde inte ge annat än marginella konsekvenser. Den ökade tydligheten bedöms emellertid vara till nytta för både staten och företagen och förslagen medför inga kostnader, varken för staten eller för företagen.

Beträffande säkerhetens storlek anges att förslaget innebär att den som är skyldig att ställa säkerhet enligt 15 kap. 36 a § miljöbalken ska beräkna vilket belopp säkerheten ska uppgå till. Beräkningen ska redovisas till tillståndsmyndigheten i samband med tillståndsansökan. Vid beräkningen ska åtminstone hänsyn tas till de ökade kostnader som en oplanerad eller tidigarelagd stängning av verksamheten kan ge upphov till, och förväntad prisutveckling på relevanta varor, tjänster och material. Beräkningen ska grunda sig på avfallshanteringsplanen och vad ansökan om tillstånd i övrigt innehåller. Vid beräkningen ska en analys genomföras som identifierar och bedömer osäkerheter i beräkningen samt värderar på vilket sätt osäkerheterna påverkat resultatet. Vidare anges att redan med dagens regelverk ligger ansvaret för beräkningen på den som är skyldig att ställa säkerhet, varför förslaget inte innebär någon förändring i denna del. Det anges dock att förslaget att förtydliga vad säkerheten ska omfatta kan innebära att säkerhetsbeloppen ökar. Ett ökat säkerhetsbelopp innebär också typiskt sett att kostnaden för att utverka en säkerhet på den finansiella marknaden eller på annat sätt ökar. Det anges därutöver att kostnaderna avseende förslagen om säkerhetens storlek sannolikt kommer att variera för enskilda tillståndshavare.

Beträffande säkerhetens form anges att förslaget innebär att alla typer av säkerheter som den finansiella marknaden erbjuder är godtagbara under förutsättning att säkerheten är betryggande för sitt ändamål. Marknaden för säkerheter är liksom den finansiella marknaden i övrigt ett föränderligt område. Det föreslås därför att Riksgäldskontoret ska få möjlighet att föreskriva om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas om det uppstår behov av att reglera kraven på en ny typ av säkerhet eller ange krav som en viss typ av säkerhet måste uppfylla för att anses godtagbar. Därigenom uppnås en förutsebarhet för de inblandade aktörerna om vad som gäller i fråga om säkerhetens form. Förslagsställaren anger vidare att risken för långdragna och kostsamma processer kan därmed förväntas minska. Det anges därutöver att med detta förslag förtydligas förutsättningarna för företagen, vilket bedöms underlätta företagens insatser.

Beträffande avfallshanteringsplanen anges att varje utvinningsavfallsverksamhet ska ha en avfallshanteringsplan som beskriver vilka typer och mängder av utvinningsavfall som uppstår, avfallsets egenskaper och hur det ska hanteras under drift, under och efter stängning samt hur återvinning ska främjas. Hanteringen av utvinningsavfall i enskilda verksamheter fastställs vid tillståndsprövningen och ska framgå i avfallshanteringsplanen. Vidare anges att utgångspunkten är att verksamhetsutövare ska känna till det aktuella avfallsets egenskaper utifrån den karakterisering som görs inom avfallshanteringsplanen. Vid hantering av utvinningsavfall ska bästa möjliga teknik väljas. Förslagen innebär vidare att de beräknade

kostnaderna för att stänga, återställa och följa upp verksamheten ska redovisas i samband med nyetablering och revideras vid förändring av verksamheten som innebär förändringar av avfallshanteringsplanen. Det innebär att säkerheten kommer att anpassas efter den verksamhet som planeras och uppdateras när förändringar sker. Det anges att förslaget utgår från att kravet på avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning för att minska administrativa kostnader för både företagen och staten. Förslagsställaren bedömer därutöver att arbetsinsatsen till följd av förslaget inte blir alltför betungande för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har i stor utsträckning kvalitativt redogjort för förslagets möjliga effekter på berörda företags verksamhet. Regelrådet finner emellertid att det saknas beloppsmässiga uppskattningar av berörda företags kostnader till följd av de förordade förslagen. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren kunde utvecklat sin beskrivning genom att exempelvis kvantifiera berörda företags kostnader och tidsåtgång. Mot bakgrund av att det saknas väsentliga uppgifter om berörda företag är beskrivningen i detta avseende otillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader och tidsåtgång bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Inget anges om konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. En konsekvensutredning till förslag som bedöms ge effekter av betydelse för företag ska innehålla en beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företagen. Det aktuella förslaget kan, såvitt Regelrådet förstår, ge effekter av betydelse för företag. Avsaknaden av information är därmed en brist.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i konsekvensutredningen. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner därför redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet förstår konsekvensutredningen har inga särskilda hänsyn till små företag tagits. Samtidigt är den storleksmässiga beskrivningen av berörda företag inte tillräckligt tydlig. Det hade varit motiverat om förslagsställaren kunde beskrivit möjligheterna att ta särskilda hänsyn till små företag och konsekvenserna av att sådana inte tas. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i även denna del.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan saknas det fullständiga beskrivningar av ett flertal aspekter i konsekvensutredningen. Det saknas framför allt en beskrivning av berörda företagens kostnader, tidsåtgång och storlek samt påverkan på konkurrensförhållandena. Vidare saknas en beskrivning av särskild hänsyn till små företag och regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 8 december 2021.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Steven Wall

Claes Norberg
Ordförande

Steven Wall
Föredragande