

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 företag.

Miljödepartementet

Yttrande över promemorian Säkerheter enligt miljöbalken

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I promemoria lämnas förslag som syftar till att utveckla miljöbalkens bestämmelser om säkerheter. Där föreslås ändringar i bestämmelserna om säkerhet vid deponering av avfall och vid utvinningsavfallsverksamhet som innebär att staten, kommuner, regioner och kommunalförbund inte ska behöva ställa säkerhet.

Det föreslås också att Riksgäldskontorets roll vid bedömning av säkerheter för tillstånd till utvinningsavfallsverksamheter ska utvecklas genom att ge myndigheten rätt att överklaga och begära omprövning och genom att tillsynsmyndigheten ska underrätta Riksgäldskontoret om förhållanden som kan vara skäl för omprövning.

Vidare föreslås att bestämmelsen om skyldighet för tillsynsmyndigheten att underrätta andra myndigheter om förhållanden som kan vara skäl för förbud eller återkallelse av tillstånd, dispens eller godkännande eller omprövning ska kompletteras med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Det föreslås att en säkerhet enligt miljöbalken ska ställas till länsstyrelsen om inte annat anges i lag eller förordning och att säkerheten ska få tas i anspråk av den myndighet som säkerheten har ställts till.

Promemorian innehåller följande författningsförslagen:

- Förslag till lag om ändring i miljöbalken
- Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att Trafikverket uppmärksammat Regeringskansliet på att det förekommer att tillståndsmyndigheter ställer krav på säkerhet för verksamheter som omfattar deponering av avfall där Trafikverket är verksamhetsutövare¹.

För att skapa utrymme för Trafikverket att ställa säkerhet uppges att regeringen i oktober 2019 medgett att Trafikverket får placera medel på inlåningskonto hos Riksgäldskontoret. Detta beslut anges enbart ha avsett en angiven fastighet. Vidare anges att Riksgäldskontoret i ett utlåtande har preciserat att Trafikverket hela tiden har tillgång till den likviditet som myndigheterna behöver i form av en säkerhet för att kunna fullgöra sina åtaganden för avhjälpan av miljöskada eller andra återställningsåtgärder med anledning av verksamheten.

Trots detta utlåtande uppges att tillståndsmyndigheten krävt en säkerhet av Trafikverket i ytterligare ett ärende. För att hantera detta beslutade regeringen om en ändring av Trafikverkets regleringsbrev som innebär att myndigheten får deponera medel hos Riksgäldskontoret som säkerhet för deponeringsverksamhet

I remissen anges vidare att tillsynsmyndigheternas krav har aktualiserat ett behov av översyn av bestämmelser om säkerhet i miljöbalken där undantag inte görs för offentligrättsliga subjekt (15 kap. 35 och 36 a §§).

Vidare uppges att riksdagen nyligen antagit nya bestämmelser om säkerheter vid utvinningsverksamheter². Förslagen uppges aktualisera frågan om ett behov av att ytterligare stärka Riksgäldskontorets roll i prövningen av säkerheter för utvinningsverksamheter.

Slutligen anges att det inom ramen för framtagandet av föreliggande promemoria har även frågor om säkerheter aktualiserats som inte är specifika för utvinningsverksamheter.

Avseende undantag från krav på säkerhet för staten, kommuner, regioner och kommunalförbund anger förslagsställaren bland annat att Miljöansvarsutredningen (SOU 2006:39) föreslog att ett motsvarande undantag som i 16 kap. 3 § miljöbalken för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund också skulle gälla i fråga om deponering av avfall. I föreliggande remiss anges att kravet på säkerhet innebär, enligt Miljöansvarsutredningen, att staten och kommuner ska ställa säkerhet för att de inte själva som företrädare för samhället ska drabbas av kostnaderna³. Det anges vidare att Lagrådet instämde i utredningens slutsatser i denna del och bedömde att det ur direktivet inte går att utläsa att säkerhet ska krävas av staten och kommuner avseende verksamhet som omfattar deponering av avfall. Lagrådet bedömde att skälet till att det inte uttryckligen i direktivet sägs

¹ Förslagsställaren hänvisar till M2021/00207 vilket avser promemorian Ordning och reda på avfallet (<https://www.regeringen.se/remisser/2021/01/remiss-av-promemoria-ordning-och-reda-pa-avfallet/>).

² Här refereras prop. 2021/22:219 Ordning och reda på avfallet (<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2022/04/prop.-202122219/>).

³ Se Ett utvidgat miljöansvar, prop. 2006/07:95 s. 208 (https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/ett-utvidgat-miljoansvar_GU0395/).

att staten, kommuner och motsvarande kan undantas från kravet på säkerhet helt enkelt kan vara att det är mer eller mindre självklart att samhällets olika organ, som ytterst får ansvara för avhjälpandet av miljöskador, inte ska behöva ställa säkerhet för detta.

Förslagsställaren konstaterar även, mot bakgrund av rättsfall om tas upp i remissen, att det går att konstatera att möjligheten att låta bli att ställa krav på säkerhet när det är ett offentligrättsligt subjekt som bedriver verksamheten inte alltid används. Förslagsställaren bedömer av den anledningen att det finns behov av att införa ett uttryckligt undantag från kravet på säkerhet för staten, kommuner, regioner och kommunalförbund i bestämmelsen om säkerhet för verksamheter som omfattar deponering av avfall men understryker samtidigt att det endast dessa subjekt som undantas. Förslagsställaren framhåller att statliga och kommunala bolag inte bör vara undantagna från krav på säkerhet. Ett sådant undantag anges bedömas vara förenligt med deponidirektivet i enlighet med de skäl som framfördes av Lagrådet.

Regelrådet gör bedömningen att redovisningen av förslagets bakgrund och syfte är godtagbart.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att förslagsställaren gjort bedömningen att det inte finnas några alternativa lösningar för att undvika att staten, kommuner, regioner och kommunalförbund behöver ställa säkerhet för deponering och geologisk lagring av koldioxid.

Detsamma anges gälla förslaget att ge Riksgäldskontoret befogenhet att överklaga och ansöka om omprövning av säkerheter. Det uppges att andra myndigheter visserligen redan har sådana befogenheter men att dessa myndigheter besitter en annan kompetens.

Det anges även att det, med hänvisning till att syftet med föreslagna ändringar avseende geologisk lagring av koldioxid är att anpassa bestämmelserna till övriga bestämmelser om säkerheter i miljöbalken, saknas alternativa lösningar också för denna del.

Avseende effekter av om ingen reglering kommer till stånd anges att om undantaget från krav på säkerhet för staten, kommuner, regioner och kommunalförbund inte genomförs kan dessa verksamheter även fortsättningsvis komma att behöva ställa säkerhet. Konsekvenserna av detta anges bli omotiverade kostnader och administration.

Det uppges att om Riksgäldskontoret inte ges möjlighet att överklaga och ansöka om omprövning av säkerhet kommer det även fortsättningsvis att enbart vara andra myndigheter som tar den rollen och Riksgäldskontorets kompetens kommer inte att tas tillvara i samma utsträckning. Vidare anges att om föreslagna förändringar avseende geologisk lagring av koldioxid inte genomförs bedöms detta inte leda till några nämnvärda effekter i praktiken, detta med anledning av att ändringarna i första hand innebär en anpassning till övriga bestämmelser om säkerheter i miljöbalken.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framstår inte som att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar är helt uttömmande, särskilt mot bakgrund av att det verkar finnas en risk för att berörda företag kommer att uppleva en längre handläggningstid i de fall Riksgälden kommer att utnyttja den nyvunna befogenheten att överklaga och ansöka om omprövning av säkerhet. Ett utvidgat resonemang kring alternativ till denna reglering hade varit önskvärd ur företagshänseende för att denna del av redovisningen skulle anses godtagbar. Däremot bedöms nollalternativet vara tillräckligt redovisat.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren har gjort bedömningen att förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Skälen som uppges är att ändringen som innebär att det inte längre ska vara möjligt att vidta någon annan lämplig åtgärd än att ställa säkerhet för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponiverksamhet och geologisk lagring av koldioxid bedöms vara förenlig med deponidirektivet och CCS-direktivet (förslagsställaren hänvisar till avsnitt 3 och 6 i promemorian). Detsamma uppges gälla ändringen som innebär att de offentligrättsliga subjekten ska undantas från kravet på ställande av säkerhet vid tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall och tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall (avsnitt 3).

Även övriga bestämmelser anges bedömts överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att föreslagna ändringar bedömts kunna träda i kraft så snart som möjligt. Det uppges också att äldre föreskrifter som ger möjlighet att vidta annan lämplig åtgärd än att ställa säkerhet fortfarande gäller för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts före ikraftträdandet. Inga speciella informationsinsatser behövs enligt förslagsställaren.

Ovan bedömningar görs mot bakgrund att förslagsställaren bedömt att det inte är motiverat att staten, kommuner, regioner och kommunalförbund ska ställa säkerhet och att det är önskvärt att bestämmelserna träder i kraft så snart som möjligt. Övriga bestämmelser anges inte vara av sådan art att berörda aktörer behöver tid för anpassning. Ändringarna anges därmed också kunna träda i kraft så snart möjligt. Äldre föreskrifter som ger möjlighet att vidta annan lämplig åtgärd än att ställa säkerhet anges dock fortsatt gälla för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts före ikraftträdande. Sådana äldre föreskrifter anges finnas i 15 kap. 35 § första stycket och 15 kap. 37 §. Detta uppges innebära att förutsättningarna inte ändras till nackdel för verksamhetsutövare som har ansökt om tillstånd.

Förslagsställaren bedömer att det inte finns några behov av speciella informationsinsatser.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att det i Sverige i dag finns gruvverksamhet på 17 platser där gruvavfall behöver tas omhand eller området återställas efter avslutad drift. Det anges att det är dessa eller tillkommande liknande verksamheter som berörs av Riksgäldskontorets föreslagna befogenheter.

Övriga förslag anges ha små eller inga konsekvenser för företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av redogörelsen i promemorian att det i huvudsak är gruvindustrin som påverkas av förslagen och att sådan verksamhet bedrivs på 17 platser. Antalet företag anges dock inte. Storleken på de berörda verksamheterna framgår heller inte av förslagsställarens redogörelse. Redovisningen av dessa delaspekter bedöms bristfälliga. Det hade varit önskvärt med en tydligare redovisning av vilken eller vilka branscher som påverkas då det inte ter sig självklart att det uteslutande är gruvverksamhet som påverkas på det sätt som förslagsställaren beskriver. Det anges trots allt att det i huvudsak är gruvverksamhet som påverkas och Regelrådet gör därför bedömningen att delaspekten ska anses godtagbart redovisad.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I promemorian anges ingen explicit information gällande hur förslaget påverkar företagets verksamhet eller vilka kostnader förslaget kan medföra. Det anges dock att förslaget om att Riksgäldskontoret ska få överklaga och ansöka om omprövning av säkerhet *i undantagsfall* kan leda till längre prövningsprocesser för de gruvverksamheter som omfattas av kravet på säkerhet. I övrigt, anger förslagsställaren vidare, bedöms förslagen få små eller inga konsekvenser för företag.

Förslagsställaren har uppgett att för mål avseende A-verksamhet (verksamheter där ansökan om tillstånd prövas av mark- och miljödomstolen i första instans) som fick beslut i första instans under 2020 var medelvärdet 425 dagar för tiden från ansökan till beslut. Förslagsställaren jämför detta med medelvärdet för tiden från ansökan till beslut i överinstans som var 853 dagar för A-verksamheter⁴.

Regelrådet gör följande bedömning. Utifrån förslagsställarens redogörelse är det i nuläget svårt att få en fullständig bild av förslagets konsekvenser. Om det förefaller så att det blir mer sannolikt att berörda företag kan få sina tillstånd prövade, och därigenom kommer att behöva invänta beslut i, i genomsnitt, 425-853 dagar, framstår detta som en påtaglig förändring även om det bara drabbar företagen i undantagsfall. Förslagsställaren borde därför, på ett mer transparent sätt än i nuvarande konsekvensutredning, redogjort för vilka kostnader förslagen i promemorian kan få för företagen samt vilka övriga positiva aspekter förslaget bedömts medföra, för att därigenom tydligare jämföra dessa aspekter. I remitterad konsekvensutredning redovisas förslagets konsekvenser utifrån kostnader, tidsåtgång och verksamhetspåverkan inte på ett tillfredsställande vis.

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

⁴ Förslagsställaren hänvisar till Naturvårdsverkets skrivelse *Uppdrag att förbereda för ansvar för en samlad statistik för miljötillståndsprövningen – Redovisning av regeringsuppdrag från regeringsbeslut M 2018/02949*, se: <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/regeringsuppdrag/slutredovisade-regeringsuppdrag/samlad-statistik-for-miljotillstandsprovningen>.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Såvitt Regelrådet kan utläsa saknas särskild redovisning avseende förslaget påverkan på konkurrensförhållandena.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren anger att statliga och kommunala bolag inte bör vara undantagna krav från säkerhet, vilket borde innebära att risken för snedvriden konkurrens mellan det offentliga och det privata näringslivet undviks. Regelrådet hade dock önskat en mer utförlig redovisning gällande detta.

Gruvverksamhet är, enligt vad Regelrådet erfar, i många fall föremål för internationell konkurrens. Därför är det väsentligt att beakta sådana aspekter i en konsekvensutredning för förslag som berör denna bransch. En beskrivning av möjliga effekter när det gäller de svenska företagens internationella konkurrenskraft hade varit nödvändig för att delaskikten skulle anses godtagbart redovisad.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kan utläsa saknas redovisning i denna del.

Regelrådet gör följande bedömning. I majoriteten av de ärenden Regelrådet hanterar läggs liten vikt vid utebliven redovisning i denna del men i och med att konsekvensutredningen brister i flera andra delar är det inte självklart att förslaget också i andra avseenden kan påverka berörda företags verksamhet eller marknad.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Såvitt Regelrådet kan utläsa saknas redovisning i denna del.

Även om det skulle gå att anta att inga mikro- eller små företag påverkas av regleringen borde förslagsställaren åtminstone nämnt något om detta. Utebliven reglering leder därmed till att delaskikten bedöms bristfällig.

Regelrådet finner utebliven redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet har gjort bedömningen att förslaget bakgrund och syfte, redovisningen av förslaget effekter om ingen reglering kommer till stånd, förslaget överensstämmelse med gällande EU-rätt, redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för när förslagen träder i kraft och behovet av speciella informationsinsatser samt redovisningen av vilka företag som berörs utifrån bransch godtagbar. Resterande bedömningspunkter är antingen bristfälliga eller så saknas information helt.

Förslagsställaren skulle behövt fortsatt utreda huruvida förslaget får någon inverkan på konkurrensen samt redogjort för en uppskattning av vilka kostnader förslaget skulle kunna

komma att medföra i de fall Riksgäldskontoret överklagar eller ansöker om omprövning av säkerheten som är ställt av ett företag.

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 23 november 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Stig-Dennis Nyström.



Claes Norberg
Ordförande



Stig-Dennis Nyström
Föredragande