



Länsstyrelsen  
Norrbotten

YTTRANDE

1 (5)

Datum  
2018-12-03

Diarienummer  
500-10603-18

Miljö- och energidepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande *Statens gruvliga risker* (SOU 2018:59)

Ert ärendenummer M2018/01962/Ke

### Bakgrund

Länsstyrelsen i Norrbottens län har beretts möjlighet att lämna synpunkter över gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande *Statens gruvliga risker* (SOU 2018:59).

Betänkandet omfattar sammanfattningsvis förslag till ändringar i miljöbalken och minerallagen samt förslag till ny lag och förordning för ekonomiska säkerheter för gruvverksamheter. Betänkandet omfattar även förslag på ny myndighet för prövning och tillsyn av ekonomiska säkerheter för gruvverksamheter.

Länsstyrelsen lämnar nedan synpunkter på valda delar i betänkandet och rubriceringen följer betänkandets disposition.

### Yttrande

#### *Allmänt*

Länsstyrelsen finner det positivt att betänkandet föreslår att det ska ställas krav på att en ekonomisk säkerhet måste finnas för bedrivandet av gruvverksamhet och att krav införs på vilka former av ekonomiska säkerheter som kan ställas, tydligare anvisningar för beräkningar av beloppets storlek och på vilka grunder medlen ska kunna tas i anspråk.

Det är också viktigt att för frågan tillämpbara regler och vägledningsmaterial tydliggör efterbehandlingsplanens och dess detaljeringsgrads betydelse för redovisningen av de samlade kostnaderna för nödvändiga åtgärder innan och i samband med slutlig återställning samt efterkontroll. Det är också av stor betydelse att underlag i form av avfallshanteringsplaner och regler kring upprättandet av sådana, möjliggör tillförlitliga bedömningar.

Länsstyrelsen avstyrker betänkandets förslag att Riksgälden föreslås bli tillsyns- och prövningsmyndighet för ekonomiska säkerheter gällande gruvverksamheter.



Länsstyrelsen utvecklar myndighetens synpunkter nedan och under efterföljande rubriker.

Betänkandet framhåller att den nuvarande ordningen innebär ett alltför splittrat myndighetsansvar. Samtidigt framhåller utredningen att det är klokt att Riksgälden ansvarar för prövningen av de ekonomiska säkerheterna. Enligt länsstyrelsens mening borde istället en samlad prövning hos mark- och miljödomstolarna vara att föredra. Detta eftersom en prövning hos mark- och miljödomstolarna torde ge en mer kontinuerlig och enhetligt hög kompetens genom att lagfarna domare har en gedigen juridisk kompetens både vad gäller t.ex. miljörättsliga- och processrättsliga frågor samt tekniska råd med teknisk - och/eller naturvetenskaplig utbildning. Domstolens kompetens kan i vissa måltyper dessutom kompletteras av särskilda ledamöter med sakkunskap inom det område målet/frågan i målet gäller. Därtill kan domstolen, såsom redan sker i många prövningar, remittera andra organisationer eller myndigheter med särskild kunskap inom det aktuella området. Länsstyrelsen anser att Riksgälden är en sådan myndighet som regelmässigt skulle kunna vara en obligatorisk remissinstans i frågor gällande ekonomiska säkerheter. En processrättsligt tydlig ram med en samlande prövningsinstans, i förevarande fall mark- och miljödomstolarna, skulle även ge en mer tidseffektiv, tydlig och rättssäker process för i målet berörda enskilda och allmänna intressen. En sådan prövningsordning som länsstyrelsen förordar skulle kunna åstadkommas genom att mark- och miljödomstolarna och Riksgälden tillförs nödvändiga medel för deras respektive tillkommande uppgifter.

Länsstyrelsen ställer sig vidare tveksam till utredningens uppfattning att en ordning där Riksgälden ska pröva de ekonomiska säkerheterna kommer vara mer tidseffektiv. Med beaktande av att Riksgäldens beslut föreslås kunna överklagas till regeringen samt verksamhetsutövarens möjlighet till rättsprövning av regeringens beslut enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut är länsstyrelsens uppfattning att utredningens förslag inte kommer att medföra en kortare handläggningstid i jämförelse med om den ekonomiska säkerheten skulle prövas av mark- och miljödomstolarna.

#### *Miljöbalken*

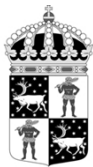
Länsstyrelsen har inga synpunkter på förslagen till ändringar i denna del.

#### *Förslag till lag (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet*

Länsstyrelsen anser att punkten 2 under 4 § om att ”återvinna, bortskafta eller på annat sätt fysiskt hantera utvinningsavfall” ska avse åtgärder som omfattas av efterbehandling kan tas bort. Länsstyrelsen har inte funnit någon närmare förklaring till varför efterbehandling ska anses omfatta nämnda åtgärder. Återvinning är vanligtvis sådan verksamhet som fordrar tillstånd om den avser utvinning av malm/mineral i någon nämnvärd omfattning och bör inte bedrivas i ett efterbehandlingsskede då förmodligen tillstånd med villkor inte längre är giltiga.

Länsstyrelsen har vissa reservationer kring de tidsintervall som föreslås vid revidering av efterbehandlingsplaner och länsstyrelsens möjligheter och skyldigheter vid förslagen prövning.

Länsstyrelsen har av utredningen inte fått någon klar överblick av hur prövningsprocessen gällande föreslagna revideringar påverkar förutsättningarna för



tillståndsgivna verksamheter att fortsätta verksamhet under period av överklagande av beslut om ekonomisk säkerhet på grund av giltighetstiden för ställd säkerhet. Länsstyrelsen ser ett behov att, ex 10 § Förslag till förordning (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet, kompletteras med bestämmelse om att ställda ekonomiska säkerheter ska ha en giltighetstid om minst 10 år. I annat fall riskerar ställda säkerheter förfalla från giltighet under en eventuell överklagningsperiod och säkerheten enligt samma paragraf ska tas i anspråk, varpå tillståndet förfaller från giltighet (dvs om gruvverksamheten gjorts beroende av giltig ekonomisk säkerhet).

*Förslag till förordning (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet*

Länsstyrelsen finner inte heller det lämpligt att uppgiften att besluta om ekonomiska säkerheter ska övergå från Mark- och miljödomstolarna till Riksgälden. Anledningen till detta är att ärenden avseende revideringar av efterbehandlingsplaner kan tänkas innehålla sådana tekniska och miljömässiga detaljer som kan ha direkta samband med grundtillstånd och fastställda villkor. Det är sådana detaljer som vid prövningstillfället måste kunna bedömas och, om möjligt, eventuellt regleras exempelvis genom fastställandet av nya villkor eller ändringar av villkor. Även länsstyrelsens yttrande över efterbehandlingsplanen måste kunna bedömas av mottagaren på ett sakkunnigt sätt i sammanhanget av omprövning.

Länsstyrelsens prövning av efterbehandlingsplanen vid tillfället för revideringen anses också vara olämplig. Länsstyrelsen kan, i egenskap av tillsynsmyndighet, på olika sätt kan vara involverade i ett flertal tillsynsfrågor kopplade till utvinningsavfallsanläggningarna eller andra delar av industriområdena som skulle kunna medföra följdändringar i efterbehandlingsplanen som är av betydelse i sammanhanget av omprövning. Det är inte ovanligt att verksamhetsutövare inom gruvnäringen, i syfte att öka produktionen i enlighet med det tillstånd sökandebolaget erhållit, anmäler och genomför fortlöpande ändringar av verksamheten vilka länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet också tar ställning till i något avseende. Detta medför att länsstyrelsen, genom det föreslagna prövningsförfarandet, är mindre lämplig att också pröva om efterbehandlingsplanen är godtagbar och därefter lämna ett yttrande till Riksgälden.

Länsstyrelsen kan dessutom inte av författningsförslaget se helt klarlagt vad myndighetens prövning ska omfatta men utgår från att det är en granskning av en efterbehandlingsplan och vid behov begära komplettering av densamma. I detta sammanhang kan det vara på sin plats att nämna att ett halvårs handläggningstid för granskning av en efterbehandlingsplan, inklusive eventuell begäran om komplettering, tid för bolagets arbete med komplettering samt sammanställande av yttrande, är en förhållandevis kort tid. Länsstyrelsen finner, med hänsyn till att de flesta utvinningsavfallsanläggningar och gruvindustriområden i Norrbottens län är stora och regelbundet förändras genom anmälda ändringar, påbyggnad (inklusive dammkonstruktioner) samt att frågan om efterbehandling och kostnaderna därför är betydligt större och mer komplicerad än vad författningsförslaget speglar, att frågan om prövning av den ekonomiska säkerheten lämpligast hanteras av Mark- och miljödomstolen.

Enligt länsstyrelsens uppfattning har Riksgälden kompetens vad gäller bedömning av de sakfrågor som har koppling till ekonomiska säkerheter men saknar förutsättningar att



göra en samlad bedömning av de tekniska och miljörelaterade frågorna som vid en omprövning även måste värderas och bedömas. Prövningen av efterbehandlingsplanen ska enligt författningsförslaget göras av länsstyrelsen. Även denna prövning bör göras av Mark- och miljödomstolen efter yttrande från länsstyrelsen i samband med omprövningen. För att säkerställa att ställd ekonomisk säkerhet har korrekt utformning och till rätt belopp anser länsstyrelsen att Riksgälden kan vara obligatorisk remissinstans i ärenden om godkännande av efterbehandlingsplan och ekonomisk säkerhet. Ett sådant tillvägagångssätt medför förmodligen, totalt sett, även en kortare handläggningstid samt en kostnadsbesparing för staten.

Länsstyrelsen finner att författningsförslaget kan medföra förlängd tid för sökandebolag att erhålla de tillstånd som krävs för start av gruva. Redan i dagsläget är den allmänna synpunkten från gruvbranschen att tidsutdräkten från samråd till laga kraftvunnen tillståndsdom enligt miljöbalken är allt för lång. I det fall frågan om prövning av den ekonomiska säkerheten läggs på Riksgälden innebär det för sökandebolagen att den prövningen ska inledas då tillståndet från Mark- och miljödomstolen vunnit laga kraft. Därefter ska frågan om den ekonomiska säkerheten avgöras. Länsstyrelsens erfarenhet av denna typ av frågor i prövningssammanhang är att de sällan är okomplicerade och att det finns olika synsätt på vad som kan anses vara rimligt gällande väsentliga delar i sammanhanget av nödvändiga åtgärder för efterbehandling och vad de ska anses kosta att genomföra. Länsstyrelsen finner det sannolikt att även ett särskilt beslut gällande ekonomisk säkerhet av fristående myndighet kommer att överklagas vilket också medverkar till ytterligare fördröjd process med start av eventuell gruva.

Frågan om aktuell efterbehandlingsplan (reviderad) och ekonomiska säkerhetens belopp är en central del i den sammanvägda miljöbedömningen mellan föreslagna och nödvändiga efterbehandlingsåtgärder och vilka ekonomiska förutsättningar som i realiteten finns för att kunna utföra dem i händelse av konkurs. Länsstyrelsen anser därför att det inte är lämpligt, såsom det föreslås i betänkandet, att myndigheten, som part i ärenden om godkännande av efterbehandlingsplan och ekonomisk säkerhet och som företrädare för miljöintresset och andra allmänna intressen (miljöbalksmål), inte ska ha möjlighet att överklaga ett beslut från Riksgälden i denna fråga.

Länsstyrelsen finner det lämpligt att avvakta med genomförandet av betänkande i övrigt till dess att föreslagna utredningar om avfallshanteringsplaner, vägledningmaterial och obligatorisk remissinstans vid prövning av ekonomiska säkerheter mm enligt Naturvårdsverkets och SGUs förslag till strategi för hantering av gruvavfall, skrivelse 2017-04-20, ärendenummer NV-03308-16, är beslutade, färdigställda och bedömda. Detta med anledning av att frågorna om innehållet i avfallshanteringsplanerna och dess koppling till efterbehandlingsplaner samt de ekonomiska säkerheterna är en viktig del av underlaget för att bedöma det belopp som kan anses vara betryggande för återställningsarbeten.



Länsstyrelsen  
Norrbotten

## YTTRANDE

5 (5)

Datum  
2018-12-03

Diarienummer  
500-10603-18

### **De som medverkat i ärendet**

I detta ärende har landshövding Björn O. Nilsson beslutat efter föredragning av miljöhandläggare Örjan Osterman. I beredningen och utformandet av yttrandet har också Simon Bergdahl, jurist på rättsenheten, Andreas Lind, avdelningschef Näringsliv, Karin Börjesson, avdelningschef Samhälle samt Anna-Carin Ohlsson miljödirektör, medverkat.

### **Kopia till**

stina.andersson@regeringskansliet.