

YTTRANDE

2018-11-29

Ärendenr:

NV-06309-18

Miljö- och energidepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över Miljö- och energidepartementets remiss av gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande Statens gruvliga risker (SOU 2018:59) (M2018/01962/Ke)

Sammanfattning

Naturvårdsverket stödjer utredningens ställningstagande att det behövs tydligare och utvecklade krav kring såväl planerna för stängning av gruvverksamhetens anläggningar och återställning av områden som har påverkats av gruvverksamheten, som för beräkning och uppdatering av kostnaderna för att utföra dessa åtgärder, inklusive uppföljande åtgärder.

Naturvårdsverket avstyrker dock att sådana förändringar genomförs genom den särskilda hantering som föreslagits. Det har inte utretts om ändamålsenliga förbättringar kan uppnås inom nuvarande system. Utredningen har inte heller på ett övertygande sätt visat varför prövningen av den ekonomiska säkerheten ska flyttas från mark- och miljödomstolarna till den föreslagna särskilda tillsynsmyndigheten för ekonomiska säkerheter (Riksgäldskontoret). Naturvårdsverket delar dock utredningens uppfattning att det krävs ändrad reglering genom både lag och förordning om säkerställande att det finns tillräckliga medel för efterbehandling och andra återställningsåtgärder vid gruvverksamhet. Naturvårdsverket hänvisar till att förbättringar av det befintliga systemet har föreslagits i Naturvårdsverkets och SGU:s skrivelse med anledning av regeringsuppdrag, *Förslag till strategi för miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall*.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Övergripande synpunkter på utredningens förslag

Det är inte tillräckligt belyst i utredningen vad i nuvarande lagstiftning och dess tillämpning som gör att de ekonomiska säkerheterna för gruvverksamheter är otillräckliga och inte finns på plats för att täcka kostnader för återställning för vid varje tidpunkt aktuell gruvverksamhet. Det saknas även förslag på hur nuvarande system kan förbättras eller redogörelse för varför det inte är möjligt att förbättra nuvarande system för ekonomiska säkerheter. Naturvårdsverket erinrar om att det framgår av utredningsdirektivet¹ att utredaren i första hand skulle undersöka om det går att förbättra nuvarande system för säkerheter så att kostnaden för efterbehandling och andra återställandeåtgärder stannar på verksamhetsutövaren.

Förslaget är otydligt avseende hur det är avsett att fungera tillsammans med prövningen av tillstånd och tillsynen enligt miljöbalken. Utredningens förslag skulle också innebära att systemet för säkerheter skulle se olika ut för olika typer av miljöfarlig verksamhet. Det är heller inte säkerställt att förslaget medför att EU:s utvinningsavfallsdirektiv genomförs fullt ut. Naturvårdsverket har tillsammans med SGU, på uppdrag av regeringen, beskrivit de åtgärder som bör vidtas för att åstadkomma en miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall och förordat att det nuvarande prövningssystemet är ett effektivt styrmedel men att vissa justeringar bör göras för att få det mer ändamålsenligt.²

Förslaget är oklart gällande de insatser som länsstyrelsen, men även Naturvårdsverket, kommer att behöva bistå Riksgäldskontoret med för att granska beräkningarna av kostnaderna utifrån fastställda efterbehandlingsplaner.

Utredningen är vidare otydlig med hur bestämmelsen i 15 kap. 35 § miljöbalken tas om hand av förslaget. Enligt denna bestämmelse finns en skyldighet att ställa säkerhet för avfallshanteringen. Det saknas dock bestämmelser för att säkerhet även ska ställas för att stänga och återställa de resterande delarna av gruvverksamheten utöver avfallshanteringen. Detta behöver regleras i miljöbalken och inte i lagen om finansiella säkerheter för gruvverksamheter. Åtgärderna för att stänga och återställa de resterande delarna av gruvverksamheten behöver framgå av tillståndet. Det kan behövas en komplettering i 22 kap. 25 § miljöbalken med bestämmelser om vad ett tillstånd ska innehålla.

Förslaget tillför förbättringar i beräkningen av kostnaden för stängning av gruvverksamhetens anläggningar och återställning av det område som har påverkats genom att kostnaden omprövas regelbundet och att prisökningar och osäkerheter i kostnaderna tas med.

¹ Direktiv 2017:59.

² Naturvårdsverkets och SGU:s skrivelse med anledning av regeringsuppdrag, *Förslag till strategi för miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall*, 2017-09-14, s. 57–65.

Förslaget tillför ekonomisk kompetens för beräkningen och hanteringen av säkerheterna genom att Riksgäldskontoret involveras. Naturvårdsverket instämmer i att det finns flera fördelar med en renodlad statlig garanti. Naturvårdsverket kan dock inte överblicka om några ändringar i konkurslagen eller förmånsrättslagen behöver göras för att garantibeloppet oavkortat ska kunna gå till efterbehandlingen i händelse av konkurs.

Det är otydligt hur skälighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska kunna genomföras när kostnaderna för stängning och återställning bestäms av annan myndighet i annan process.

Synpunkter på delar av utredningens förslag

Efterbehandlingsplanen i förhållande till avfallshanteringsplanen

Det är oklart hur den efterbehandlingsplan som ska tas fram enligt den föreslagna lagen förhåller sig till avfallshanteringsplanen enligt utvinningsavfallsförordningen (2013:319) och miljökonsekvensbeskrivningen (6 kap. miljöbalken i dess lydelse från 1 januari 2018) i miljöprovningen av verksamheten. I avfallshanteringsplanen ska verksamhetsutövaren redogöra för hur avfallsanläggningarna ska stängas och vilka åtgärder som krävs för att säkerställa att det område som påverkas av anläggningen kan återställas till ett tillfredsställande skick och användas utan att medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön och utan att äventyra möjligheterna att följa miljökvalitetsnormerna.

Utredningen har konstaterat att avfallshanteringsplanen omfattar hanteringen av utvinningsavfallet och inte omfattar åtgärderna för att stänga och återställa det övriga området som gruvverksamheten har påverkat. Den lösning som utredningen föreslår med en ny fristående efterbehandlingsplan som tas fram vid sidan av den nuvarande avfallshanteringsplanen är olycklig och medför dubbelarbete för såväl verksamhetsutövare som myndigheter. Ett rimligare alternativ vore att komplettera de delar i avfallshanteringsplanen som avser stängning av avfallsanläggningarna och återställning av området som de har påverkat med en plan för stängning och återställning av det övriga område som gruvverksamheten har påverkat, samt att lägga båda dessa delar i ett samlat dokument som benämns plan för stängning och återställning.

Begreppet ”efterbehandling”

I utredningen ges begreppet ”efterbehandling” en annan innebörd än i miljöbalken. Begreppet förklaras i avsnitt 2.3.2³ och finns även som definition i 4 § av den föreslagna lagen om finansiella säkerheter. Begreppet ”efterbehandling” som används i 10 kap. miljöbalken förutsätter att en förorening har ägt rum och är främst inriktad på s.k. reparativa krav och regler om ansvarsfördelning. I 10 kap. definieras avhjälpande av föroreningskada som

³ I detta betänkande används begreppet *efterbehandling* som ett sammanfattande begrepp som avser alla de åtgärder som behöver genomföras för att stänga såväl utvinningsavfallsanläggningar som resterande delar av gruvverksamheten, återställa de områden som verksamheten har påverkat till tillfredsställande skick samt åtgärder, inklusive kontroll och uppföljning, efter stängningen av verksamheten.

utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningskada eller en allvarlig miljöskada.

Utredningen klargör inte skillnaden mellan att beräkna kostnader för planerade åtgärder för att stänga gruvverksamheten enligt tillståndet till verksamheten enligt miljöbalken och att beräkna kostnader för uppkomna föroreningskador enligt 10 kap. Det bidrar till otydligheter kring vad utredningen avser att den ekonomiska säkerheten ska täcka.

Definitionen av efterbehandling i 4 § i den föreslagna lagen omfattar i stort den stängning och återställning som behövs av det område som har påverkats av en gruvverksamhet efter att den har stängts. Det kan behöva förtydligas ytterligare i 4 § 1 att avfallsanläggningarna ska stängas med att lägga till ”inklusive avfallsanläggningarna”. Det kan dock leda till svårigheter i tillämpningen att använda samma ord, nämligen efterbehandling, med olika definitioner i miljöbalken respektive den föreslagna lagen. Det är därför önskvärt att ordet ”efterbehandling” ersätts med ”stängning och återställning”. Det är vidare viktigt att definitionen är utformad på ett sådant sätt att kostnaderna beräknas utifrån planerade stängnings-, återställnings- och uppföljningsåtgärder enligt miljöbalken och utvinningsavfallsförordningen, inklusive de extrakostnader som en oplanerad eller tidigarelagd stängning utförd av oberoende part medför.

Ett effektivt och tydligt provningssystem

Naturvårdsverket stödjer utredningens slutsats om att man i 22 kap. miljöbalken bör införa en ny bestämmelse (i utredningen benämnd 22 kap. 1 f §) om att en efterbehandlingsplan⁴ obligatoriskt ska ingå i en ansökan om tillstånd för gruvdrift. Den ska då omfatta alla delar av gruvverksamheten, inklusive utvinningsavfallsanläggningarna. Naturvårdsverket har förordat att det vidare bör utredas huruvida avfallshanteringsplanerna ska utgöra en processförutsättning vid provningen av gruvverksamhet och att planernas innehåll ska godkännas av mark- och miljödomstolarna (jfr godkännande av verksamhetsutövarens miljöbedömning)⁵. Man bör dock beakta att avfallshanteringsplanerna i vissa delar måste vara dynamiska och möjliga att uppdatera; dock är det viktigt att det blir ett större fokus på verksamhetens avfallshantering i ett tidigt skede.

Naturvårdsverket stödjer utredningens slutsats om att det krävs komplettering av lagstiftningen i det nuvarande systemet för att tydliggöra kopplingen mellan avfallshanteringsplanen och den ekonomiska säkerheten. Naturvårdsverket har tidigare föreslagit att verket bör få i uppdrag att utarbeta förslag till ändringar i förordningen om utvinningsavfall för att tydliggöra sambandet mellan en gruvverksamhet och beräkningen av den ekonomiska säkerheten.⁶

Utredningen har inte på ett övertygande sätt visat varför provningen av den ekonomiska säkerheten ska flyttas från mark- och miljödomstolarna till den föreslagna särskilda tillsynsmyndigheten för ekonomiska säkerheter

⁴ Naturvårdsverket förordar att benämna denna stängnings- och återställningsplan.

⁵ Naturvårdsverkets och SGU:s skrivelse med anledning av regeringsuppdrag, *Förslag till strategi för miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall*, 2017-09-14, s. 57–58.

⁶ Förslag till strategi för miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall, s. 58.

(Riksgäldskontoret), genom att särskilja det beslutet från miljöprövningen (utredningens förslag 11.5.1). Utredningen har inte vidareutvecklat vilken hänsyn Riksgäldskontoret behöver ta till domstolarnas avgörande kring frågor som rör avfallshanteringsplanen/efterbehandlingsplanen (jfr bestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken om en doms rättskraft i ansökningsmål). Naturvårdsverket anser däremot att en myndighet som har erforderlig ekonomisk kompetens, exempelvis Riksgäldskontoret, ska utses som en obligatorisk remissmyndighet för frågor om ekonomisk säkerhet i frågor som rör godkännande av ekonomisk säkerhet enligt miljöbalken.⁷

Det är otydligt hur skälighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska kunna genomföras när kostnaderna för stängning och återställning bestäms av annan myndighet i annan process. Utredningen har inte klargjort denna del. Kostnaderna för stängning och återställning inklusive uppföljande åtgärder behövs i miljöprövningsprocessen för att rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska kunna göras.

Revidering av efterbehandlingsplanen och den ekonomiska säkerheten

Utredningen har föreslagit att efterbehandlingsplanen med den tillhörande kostnadsberäkningen bör uppdateras vart femte år. Utredningen har vidare föreslagit att om det finns särskilda skäl bör tillsynsmyndigheten och/eller tillsynsmyndigheten för de ekonomiska säkerheterna ges rätt att initiera att verksamhetsutövare genomför en uppdatering av efterbehandlingsplanen och/eller en ny beräkning av efterbehandlingskostnaderna innan nästa revideringstidpunkt (avsnitt 11.2.2 och 11.5.3). Enligt utredningen ska tillsynsmyndigheten pröva de åtgärder som anges i planen (9 § i förslag till lag om finansiella säkerheter för gruvverksamhet). Naturvårdsverket ser det som en brist i utredningen att den inte uppmärksammat bestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken om en doms rättskraft i ansökningsmål. Ett miljötillstånd genom dom kan ändras enligt ett ändringstillstånd, se 16 kap. 2 § miljöbalken. Vid en sådan process blir processen i det närmaste lik processen att söka ett nytt tillstånd enligt miljöbalken, inklusive samråd, miljökonsekvensbeskrivning samt kungörelse, dock bara för de delar av verksamheten som berörs av ändringstillståndsansökan. Såsom utredningen har uppmärksammat finns det idag bestämmelser i utvinningsavfallsförordningen om att en avfallshanteringsplan ska ”ses över” minst vart femte år eller så snart det finns anledning till detta. Naturvårdsverket anser att det är en brist i utredningen att man inte undersökt huruvida det istället är möjligt att i det nuvarande systemet ställa tydligare krav på att verksamhetsutövaren gör löpande revidering av planen och även nödvändig uppdatering av den ekonomiska säkerheten.

Utredningen föreslår även föreskriftsrätt för Naturvårdsverket, 4 § i den föreslagna förordningen, för att utveckla vad den nya efterbehandlingsplanen ska innehålla, hur den ska revideras och omständigheter som gör att revideringen ska ske med tätare intervall. Som vi förstår det har behovet uppkommit av det system som utredningen föreslagit med en efterbehandlingsplan som är parallell med avfallshanteringsplanen enligt utvinningsavfallsförordningen och utvinningsavfallsdirektivet. Som framgår tidigare anser vi att denna konstruktion

⁷ Förslag till strategi för miljömässigt hållbar hantering av gruvavfall, s. 61.

med en parallell efterbehandlingsplan är olämplig. Behovet av att ge Naturvårdsverket föreskriftsrätt visar ytterligare på att det föreslagna systemet inte är integrerat i nuvarande lagstiftning.

En fråga som har bäring på hur aktuella bestämmelser tillämpas i praktiken är att de åtgärder för stängning och återställning av området som påverkats av gruvverksamheten oftast täcks av det allmänna villkoret i de delar som inte omfattas av specifika villkor. Det behöver analyseras vidare om det kan förtydligas vilka villkor som ska föreskrivas i tillståndet i relation till revideringen av stängnings- och återställningsplanen vart femte år.

Efterbehandlingskostnader

En viss otydlighet finns i remissen (11.3.3 s. 132) avseende vad som avses i resonemanget kring kravet på att kostnaderna för efterbehandling täcks med 75 procents sannolikhet. Det kan uppfattas som att efterbehandlingskostnaderna täcks till 75 procent, vilket utgör en substantiell skillnad till att kostnaderna med 75 procents sannolikhet ska täckas. Naturvårdsverket ser gärna ett förtydligande av detta. Vidare anser Naturvårdsverket att förslaget på krav att med 75 procents sannolikhet täcka kostnaderna för efterbehandling är för lågt. Procentsatsen bör vara högre eftersom kostnaderna för efterbehandling är såpass stora.

Herrelösa fastigheter

En överhängande problematik för efterbehandling av gruvor och andra förorenade områden är frågan om herrelösa fastigheter. En herrelös fastighet är en fastighet som ägs av en upplöst juridisk person så som aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag eller stiftelse. En herrelös fastighet saknar företrädare med rättshandlingsförmåga, vilket t.ex. omöjliggör förelägganden om sanering från tillsynsmyndigheten. För de gruvor där säkerheten för efterbehandling inte täcker 100 procent av kostnaderna kommer resterande finansiering för efterbehandling att läggas på staten (Naturvårdsverket).

Om ägarskapet inte är fastställt finns risk att statsbidraget för efterbehandling bidrar till en värdeökning av fastigheten som sedan inte kan återbetalas till staten. Om fastigheten får ett värde genom avhjälpandeåtgärder finns det risk att konkursförvaltaren skulle kunna ta tillbaka sitt abandoneringsbeslut, återuppta konkursen, omsätta fastigheten till likvida medel genom en försäljning och därefter dela ut pengarna till de borgenärer som har intressen i konkursen, i första hand sådana som haft förmånsrätt, t.ex. pant, i fastigheten. Detta innebär med andra ord att staten riskerar att bli utan ersättning för den genomförda efterbehandlingen och att statliga medel har delats ut till borgenärer med fordringar i en konkurs.

På grund av denna risk ger Naturvårdsverket inget bidrag för efterbehandling till objekt som är eller riskerar att bli herrelösa. En gruva utan fullständig finansiering riskerar därmed att förbli icke åtgärdad. Miljöbalkens efterbehandlingsansvar för köpare av förorenade fastigheter förhindrar att t.ex. kommuner köper förorenade områden i syfte att sanera eftersom de riskerar att köpa på sig ett efterbehandlingsansvar.

Det nu gällande tillvägagångssättet för övertagande av herrelösa fastigheter är via expropriering. Expropriering är ett sätt som möjliggör för en kommun att ta över en fastighet utan att bli efterbehandlingsansvarig. Detta har i praktiken visat sig bristfälligt eftersom flera herrelösa fastigheter med föroreningsproblematik, däribland gruvfastigheter, inte har kommit att exproprieras. Orsakerna bedöms vara flera, bl.a. att det är förknippat med osäkerheter och stor arbetsinsats för små kommuner med begränsade resurser.

Eftersom problematiken med herrelösa fastigheter är högst aktuell för efterbehandling av gruvor tas frågan upp i detta remissvar. Frågan har inverkan på efterlevnaden av lagförslaget och eventuellt framtida efterbehandlingar av gruvor.

Positiva delar i utredningens förslag

Bestämmelserna om beräkning av efterbehandlingskostnaderna innehåller bra element både för beräkningen av kostnaderna och för revidering av kostnaderna när efterbehandlingsplanen har reviderats. Det är bra att både planen och kostnaderna revideras vart femte år med utgångspunkt i att verksamheten stängs vid den tidpunkten. Det medför överblickbarhet för såväl kostnader som fördyringar och osäkerheter. Det är positivt att kostnaderna räknas upp för olika förväntade prisökningar under femårsperioden samt att uppräkningsav osäkerheten i kostnaderna tas med i beräkningen av kostnaderna för efterbehandlingen.

Det är staten som kommer behöva stå för kostnaderna för att stänga anläggningarna och återställa områdena i tillfredsställande skick om verksamhetsutövarna inte kan eller vill utföra de åtgärder som krävs. Det är därför välkommet att staten får större inflytande på beräkningen av kostnaderna, inklusive dess osäkerhet, och över beslutet om storleken för den ekonomiska säkerheten.

Det är positivt att formen för den ekonomiska säkerheten begränsas till två fördefinierade former för att förhindra utdragna processer om prövningen av formen.

Beslut om detta yttrande har fattats av stf. generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed samt handläggarna Sara Bergdahl, Jonas Fors, Ann-Marie Fällman, Ulrika Gunnesby och Karolina Ardesjö Lundén.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kerstin Cederlöf

Martin Eriksson