

Miljö- och energidepartementet  
Stockholm

## Statens gruvliga risker (SOU 2018:59)

M2018/01962/Ke

---

### Inställning

Mark- och miljödomstolen anser att förslaget dels bygger på felaktiga förutsättningar, dels i stora delar är bristfälligt genomtänkt och genomarbetat. Mark- och miljödomstolen *avstyrker* därför huvuddelen av förslagen. Mark- och miljödomstolen har dock inget att erinra mot att det införs mer detaljerade regler för bestämmandet av säkerheternas storlek eller att godkännandet av säkerheter bryts loss ur mark- och miljödomstolens prövning och läggs på en annan myndighet.

### Förutsättningarna för förslaget

Enligt nuvarande regler beslutar mark- och miljödomstolen om säkerheternas storlek i samband med tillståndsprövningen. Utredningen menar att denna ordning kan leda till att säkerheterna bestäms till för låga belopp, bl.a. eftersom hänsyn inte tas till bl.a. prisutvecklingen eller merkostnader vid en förtida avveckling av verksamheten och rent allmänt bygger på för optimistiska förutsättningar när det gäller efterbehandlingskostnader.

Mark- och miljödomstolen anser att den karakteristik som utredningen gör av säkerheternas bestämmande kan ha ett berättigande när det gäller situationen för 10-15 år sedan. Den praxis som numera iakttas vid mark- och miljödomstolen i Umeå, och som ansluter till förordningen (2013:319) om utvinningsavfall, innebär att i stort sett alla de synpunkter som utredningen lämnar på bestämmandet av säkerheternas storlek redan är tillgodosedda. Numera bestäms säkerheterna alltså inte till för låga belopp. Det är alltså inte påkallat att bryta ut säkerheternas bestämmande från mark- och miljödomstolens prövning av det skälet att domstolarna skulle vara illa skickade att besluta om rättvisande säkerheter.

### Beslutet om säkerheternas storlek

Enligt utredningens förslag ska mark- och miljödomstolen endast pröva den efterbehandlingsplan som verksamhetsutövaren ska ge in i samband med sin tillståndsansökan. På grundval av den prövade efterbehandlingsplanen ska sedan Riksgälden beräkna efterbehandlingskostnaderna och besluta om säkerheternas storlek.

Mark- och miljödomstolen har svårt att se hur det system som utredningen föreslår skulle kunna fungera i praktiken. Mark- och miljödomstolen utgår från att en ”prövning” av efterbehandlingsplanen innebär ett ställningstagande till om de efterbehandlingsåtgärder som beskrivs är tillräckliga eller om det finns anledning att begära mer av verksamhetsutövaren. Det kan förutses att remissmyndigheterna kommer att ha synpunkter och yrka att mark- och miljödomstolen föreskriver mer omfattande efterbehandlingsåtgärder än verksamhetsutövaren är beredd att åta sig. I sådana fall ankommer det på mark- och miljödomstolen att ta ställning till hur omfattande åtgärder det är skäligt och rimligt att begära av verksamhetsutövaren (jfr 2 kap. 7 § miljöbalken). Det framstår dock som svårt – för att inte säga omöjligt – att göra en sådan rimlighetsprövning utan att den grundas på just kostnaden i pengar för olika efterbehandlingsåtgärder. Det är alltså oundvikligt att mark- och miljödomstolen, när den prövar efterbehandlingsåtgärder, även tar ställning till den förmodade kostnaden för dessa. Det förefaller då som en egendomlig ordning om Riksgälden därefter ska överpröva mark- och miljödomstolens uppskattning av kostnaderna, och kanske rycka undan förutsättningen för mark- och miljödomstolens ställningstagande i fråga om efterbehandlingsplanen genom att göra en helt annan kostnadsuppskattning.

### **Revidering av säkerheternas storlek, övergångsbestämmelser m.m.**

Den ordning som numera gäller innebär i praktiken att efterbehandlingsplanen ses över vart femte år. Däremot finns det inga mekanismer för en regelbunden omprövning av säkerheternas storlek av det slag som utredningen föreslår. Mark- och miljödomstolen instämmer i att det kan ha ett värde att säkerheterna regelbundet ses över och eventuellt justeras, och avstyrker inte det förslaget i princip. Däremot finns det flera problem med införandet av en sådan ordning, som inte blivit tillräckligt belysta i betänkandet.

Enligt nu gällande ordning föreskrivs skyldigheten att ställa säkerhet i ett villkor i tillståndet. När verksamhetsutövaren har ställt säkerhet enligt villkoret kan hen ta säkerheten i anspråk. En ändring av villkoret om säkerhet på initiativ av en myndighet förutsätter att någon förutsättning i 24 kap. 5 § miljöbalken är uppfylld. Verksamhetsutövaren anses alltså ha ett visst intresse av att säkerhetens storlek inte kan ändras alltför lättvindigt.

Enligt utredningens förslag till övergångsbestämmelser ska säkerheter som före ikraftträdandet ställts enligt 16 kap. 3 § miljöbalken anses vara prövade och ställda enligt den nya lagen. Vid den tidpunkt som tillsynsmyndigheten bestämmer ska verksamhetsutövaren uppdatera efterbehandlingsplanen samt genomföra en ny beräkning av efterbehandlingskostnaderna enligt den nya lagen. Tanken är alltså att gällande säkerheter successivt, efter Riksgäldens bestämmande, ska fasas in i det nya systemet.

I flera fall har verksamhetsutövarna relativt nyligen ställt säkerheter i form av bankgarantier med långa löptider. Därutöver finns pågående mål där verksamhetsutövarna slutligen kan komma att åläggas att ställa nya säkerheter på höga belopp. Att frågan om ekonomisk säkerhet är av stor betydelse för verksamhetsutövarna visas inte minst av de utdragna processer som förekommit vid den här

domstolen och vid Mark- och miljööverdomstolen. En övergång till det nya systemet kan åtminstone i vissa fall ha långtgående konsekvenser för verksamhetsutövarna. Det är därför, enligt mark- och miljödomstolens mening, viktigt att en sådan övergång kommer till stånd på ett genomtänkt och förutsebart sett. Den ordning som utredningen föreslår ger inte nödvändigtvis ett sådant resultat.

Mark- och miljödomstolen antar att med ”prövande myndighet” avses tillståndsprövande myndighet, dvs. mark- och miljödomstolen. Pågående mål där frågan om ekonomisk säkerhet ännu inte är slutligt avgjord ska alltså fortsätta att handläggas enligt äldre bestämmelser om inte mark- och miljödomstolen bestämmer annat.<sup>1</sup> Det finns inga regler alls till ledning för vilken väg mark- och miljödomstolen ska välja. Med tanke på att ett villkor om ekonomisk säkerhet i vilket fall som helst bara kommer att gälla till dess att Riksgälden bestämmer att verksamhetsutövaren ska revidera efterbehandlingsplanen<sup>2</sup> vore det kanske bättre att låta alla pågående prövningar övergå till det nya systemet omedelbart vid lagens ikraftträdande. Frågan bör dock, enligt mark- och miljödomstolens mening, bli föremål för närmare överväganden.

### Ianspråktagande av säkerheten

Utredningen föreslår att staten ska få behålla ett eventuellt överskott som har uppstått sedan staten tagit en säkerhet i anspråk och finansierat efterbehandlingskostnaderna. Motiveringen är att staten annars kommer att gå med underskott över tid, eftersom staten i andra situationer får täcka ett underskott (s. 134 f).

Som utredningen också framhåller på något annat ställe gäller resonemanget bara på mycket lång sikt – antagligen flera hundra år. Det finns helt enkelt inte så många gruvor i Sverige att statistiska resonemang av det slag som utredningen för här kan ha något större berättigande. Mark- och miljödomstolen vill därutöver framhålla att bestämmelserna här gör anspråk på att reglera ett rättsförhållande mellan staten och i vissa situationer ett *konkursbo*, i andra situationer en *bank*, utan att betänkandet innehåller någon analys av vilka konkursrättsliga eller civilrättsliga komplikationer detta kan föra med sig. Det är en civilrättslig anomali att en säkerhet ska kunna tas i anspråk för att täcka även annat än de garanterade förpliktelserna, och en sådan anomali bör enligt mark- och miljödomstolens mening inte införas utan ingående överväganden. Därutöver saknas helt överväganden om i vilken omfattning de nya reglerna är avsedda att tillämpas även på sådana säkerheter som redan är ställda i dag och i så fall en analys av vilka möjligheter det finns att genomdriva ett sådant resonemang mot t.ex. en bank som har ställt ut en bankgaranti.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vilket såvitt mark- och miljödomstolen förstår skulle innebära att mark- och miljödomstolen begär in en efterbehandlingsplan och så småningom prövar denna, medan frågan om den ekonomiska säkerheten lämnas till Riksgälden.

<sup>2</sup> Om punkten 3 nu ska tolkas på det sättet att den omfattar även säkerheter som har beslutats av mark- och miljödomstolen efter lagens ikraftträdande, vilket i och för sig inte är självklart.

<sup>3</sup> Avfattningen av punkt 2 i övergångsbestämmelserna synes peka på att man utgått från att en sådan tillämpning ska vara möjlig.

### Riksgälden som remissinstans

Enligt utredningen bör riksgälden ges status som obligatorisk remissinstans vid mål i mark- och miljödomstolen. Några lagförslag med den innebörden lämnas dock inte av utredningen.

### Bemyndigande till Naturvårdsverket

I 10 § i den föreslagna nya lagen och i 4 § i den föreslagna förordningen finns ett bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om efterbehandlingsplan i olika avseenden. Enligt mark- och miljödomstolens mening är det oklart om bestämmelserna endast avser generella föreskrifter eller om det därutöver också ska vara möjligt för Naturvårdsverket att rikta bindande direktiv till en viss verksamhetsutövare i det enskilda fallet. I det sistnämnda fallet brukar man inte tala om ”föreskrifter”. Om tanken är att Naturvårdsverket enbart ska ha rätt att meddela generella föreskrifter bör bestämmelsen arbetas om så att detta tydligt framgår.

-----

Anders Carlbaum

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen, Anders Carlbaum, rådmännen Kristina Johnsson, Malin Bergström och Patrik Södergren (föredragande) samt de tekniska råden Lena Nilson, Åsa Larsson, Erik Olauson, Daniel Janonius Löwgren och Camilla Wolf-Watz.