

Lagrådsremiss

Ordning och reda på avfallet

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 3 mars 2022

Eva Nordmark

Maria Jonsson
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås nya bestämmelser för hur säkerheter för utvinningsverksamheter ska ställas. Förslagen innebär ett förbättrat genomförande av EU:s utvinningsavfallsdirektiv.

Det lämnas även förslag som syftar till att förbättra avfallshanteringen. Det föreslås ett nytt bemyndigande som ger möjlighet att meddela föreskrifter om att den verksamhetsutövare som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet som omfattas av anmälningsskyldighet ska ställa säkerhet för kostnaderna för de återställningsåtgärder som kan behövas med anledning av verksamheten. Det föreslås även att straff ska kunna utdömas när någon överlämnar avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen.

Det föreslås också vissa lagändringar som behövs för att genomföra nya bestämmelser i EU:s reviderade avfallsdirektiv som gäller system för utökat producentansvar för förpackningar. I syfte att skapa förutsättningar för att producenterna ska kunna ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter föreslås att föreskrifter ska kunna meddelas om att en producentansvarsorganisation ska hantera mer avfall än vad som motsvarar organisationens marknadsandel. Om det har skett ska övriga producentansvarsorganisationer vara skyldiga att ersätta den ansvariga organisationen för skäligena kostnader, utifrån den ersättningskyldiga organisationens marknadsandel. Det föreslås också att det ska kunna meddelas föreskrifter om att de intäkter som en producentansvarsorganisation för förpackningar har endast får användas för att fullgöra organisationens skyldigheter. Även vissa tillägg i bemyndiganden som rör kommunens avfallshantering föreslås.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	6
3	Ärendet och dess beredning	19
4	Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall	19
4.1	Utgångspunkter för den svenska avfallshanteringen och utvinningsindustrin	19
4.2	Reglering om utvinningsavfall	20
4.3	Bestämmelser om säkerhet	21
4.4	En ny bestämmelse om säkerhet för utvinningsverksamhet i miljöbalken.....	23
4.5	Förhållandet mellan olika bestämmelser om säkerhet.....	32
4.6	Successiv säkerhet.....	33
4.7	Bedömningen av om en säkerhet kan godtas.....	34
4.8	Bemyndigande om att meddela föreskrifter om säkerheter för utvinningsverksamhet.....	36
4.9	Avfallshanteringsplanen ska ingå i en ansökan om tillstånd	37
4.10	Beräkning av säkerhetens storlek	41
4.11	Yttranden från Riksgäldskontoret i tillståndsprövningen	42
4.12	Ytterligare villkor i tillståndet	46
4.13	Beslut om säkerhet på verksamhetsutövarens bekostnad.....	49
4.14	Ändring och omprövning	50
5	Säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter	53
6	En tillsynsmyndighets anmälan om brottsmisstanke	59
7	Straffansvar för överlämning av avfall till obehörig mottagare	63
8	Förändringar av producentansvaret för förpackningar för att uppfylla EU-rättens krav	70
8.1	Producentansvaret enligt EU-rätten.....	70
8.2	Producentansvarets utveckling i Sverige.....	71
8.3	Förutsättningar för att producenterna ska kunna ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter	73
8.4	Förfarandet vid oenighet mellan producentansvarsorganisationer om skäliga kostnader	79
8.5	Producentansvarsorganisationernas intäkter ska användas för att uppfylla producentansvaret	80
8.6	Föreskrifter om kommunalt ansvar när det finns samordningsfördelar.....	84
8.7	Föreskrifter för att ansvarsfördelningen ska fungera.....	86
8.8	Beräkning av renhållningsavgiften vid ett finansiellt producentansvar	87

9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	89
10	Konsekvenser	90
10.1	Åtgärder mot oseriös avfallshantering	91
10.1.1	Problemet och vad man vill uppnå	92
10.1.2	Förslagen i korthet	92
10.1.3	Effekter om regleringen inte kommer till stånd.....	93
10.1.4	Alternativa lösningar	93
10.1.5	Vilka som berörs av regleringen.....	94
10.1.6	Konsekvenser för staten.....	95
10.1.7	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	96
10.1.8	Konsekvenser för företag.....	97
10.1.9	Miljökonsekvenser	98
10.1.10	Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU	99
10.1.11	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.....	99
10.2	Säkerhet vid hantering av utvinningsavfall	99
10.2.1	Problemet och vad man vill uppnå	100
10.2.2	Förslagen i korthet	100
10.2.3	Effekter om regleringen inte kommer till stånd.....	102
10.2.4	Alternativa lösningar	102
10.2.5	Vilka som berörs av regleringen.....	103
10.2.6	Konsekvenser för staten.....	103
10.2.7	Konsekvenser för kommuner och regioner...	105
10.2.8	Konsekvenser för företag.....	105
10.2.9	Miljökonsekvenser	106
10.2.10	Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU	107
10.2.11	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.....	108
10.3	Förändringar av producentansvaret för förpackningar för att uppfylla EU-rättens krav.....	108
10.3.1	Problemet och vad man vill uppnå	108
10.3.2	Effekter om regleringen inte kommer till stånd.....	108
10.3.3	Alternativa lösningar	110
10.3.4	Vilka som berörs av regleringen.....	111
10.3.5	Konsekvenser för staten.....	112
10.3.6	Konsekvenser för kommuner och regioner...	112
10.3.7	Konsekvenser för företag.....	113

10.3.8	Konsekvenser för hushållen	114
10.3.9	Miljökonsekvenser	114
10.3.10	Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU	115
10.3.11	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av särskilda informationsinsatser	115
11	Författningskommentar.....	116
Bilaga 1	Sammanfattning av relevanta delar av promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall	127
Bilaga 2	Lagförslag i promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall	128
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall).....	134
Bilaga 4	Sammanfattning av relevanta delar av promemorian Ordning och reda på avfallet	135
Bilaga 5	Lagförslag i promemorian Ordning och reda på avfallet.....	136
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna (promemorian Ordning och reda på avfallet).....	139
Bilaga 7	Sammanfattning av relevanta delar av promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter	140
Bilaga 8	Lagförslag i promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter	141
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanserna (promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter)	146

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken²

dels att nuvarande 26 kap. 13 a § ska betecknas 26 kap. 13 b §,

dels att 9 kap. 6 e §, 15 kap. 15, 21, 22 och 35 §§, 19 kap. 5 §, 21 kap. 1 §, 22 kap. 1 och 1 d §§, 24 kap. 5 §, 26 kap. 2 §, 27 kap. 5 § och 29 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 26 kap. 13 a § ska sättas närmast före 26 kap. 13 b §,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 15 kap. 16 b och 36 a–36 c §§, 22 kap. 1 f, 13 a och 25 h §§ och 26 kap. 13 a §, och närmast före 15 kap. 36 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 e §³

Tillstånd till täkt får ges endast om det för uppfyllandet av de villkor som ska gälla för tillståndet ställs säkerhet enligt 16 kap. 3 §. Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet.

Kravet på säkerhet gäller inte de delar av verksamheten som omfattas av kravet på säkerhet i 15 kap. 36 a §.

15 kap.

15 §⁴

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för producenter att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation,

2. förbud att yrkesmässigt överlåta eller saluföra produkter om produktens producent inte tillhandahåller eller har anlitat en producentansvarsorganisation,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 596/2009 samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851.

² Senaste lydelse av

26 kap. 13 a § 2019:496

rubriken närmast före 26 kap. 13 a § 2019:496.

³ Senaste lydelse 2019:842.

⁴ Senaste lydelse 2021:881.

3. tillstånd, godkännande eller anmälan för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation,

4. kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas, *och*

5. skyldighet för en producentansvarsorganisation att fullgöra sådana skyldigheter som kan föreskrivas för producenter enligt 12 och 13 §§.

4. kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas,

5. att de intäkter som en producentansvarsorganisation för förpackningar har endast får användas för verksamhet som har samband med organisationens skyldigheter enligt 6 och 7 eller för att betalas ut till de producenter som har anlitat organisationen,

6. skyldighet för en producentansvarsorganisation att fullgöra sådana skyldigheter som kan föreskrivas för producenter enligt 12 och 13 §§, *och*

7. att en producentansvarsorganisation ska hantera mer avfall än vad som motsvarar organisationens marknadsandel om hanteringen avser avfall som producentansvarsorganisationen kan få skälig ersättning för.

16 b §

Om flera producentansvarsorganisationer för förpackningar har godkänts, men endast en av de organisationerna ska ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter och information om avfallshanteringen, ska de övriga producentansvarsorganisationerna ersätta den ansvariga organisationen för skäliga kostnader. Ersättningens storlek ska beräknas utifrån den ersättningskyldiga organisationens marknadsandel.

Den myndighet som regeringen bestämmer får i beslut fastställa hur stor en producentansvarsorganisations marknadsandel ska anses vara.

21 §⁵

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om avfall som ska samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 eller 15 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om avfall som ska samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 eller 15 §, och

2. skyldigheter för kommuner att vidta de åtgärder som krävs för att ansvarsfördelningen mellan kommuner och producenter eller producentansvarsorganisationer ska fungera.

22 §⁶

Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att kommunen ska ansvara för att annat avfall än sådant som avses i 20 § behandlas och transporteras från den fastighet där avfallet finns. Föreskrifterna får endast avse avfall som av hälso- eller miljöskäl behöver hanteras av kommunen.

Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att kommunen ska ansvara för att annat avfall än sådant som avses i 20 § behandlas och transporteras från den fastighet där avfallet finns.

Föreskrifterna får endast avse

1. avfall som av hälso- eller miljöskäl behöver hanteras av kommunen, eller

2. avfall som omfattas av producentansvar när det finns samordningsfördelar med att kommunen hanterar sådant avfall tillsammans med avfall som kommunen ansvarar för enligt 20 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 1.

35 §⁷

Ett tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får ges endast om verksamhetsutövaren för fullgörandet av de skyldigheter som

⁵ Senaste lydelse 2021:881.

⁶ Senaste lydelse 2020:601.

⁷ Senaste lydelse 2016:782.

gäller för deponeringsverksamheten ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 § eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande.

Kravet på säkerhet gäller inte de delar av verksamheten som omfattas av kravet på säkerhet i 36 a §.

Säkerhet vid utvinningsverksamhet

36 a §

Ett tillstånd enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 40 § får ges endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten.

Tillståndsmyndigheten får medge att en säkerhet ställs efter hand enligt en plan som vid varje tidpunkt tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.

36 b §

När tillståndsmyndigheten ska pröva en säkerhet som ska ställas enligt ett villkor som har beslutats enligt 22 kap. 25 h § ska myndigheten godta säkerheten om den, ensam eller tillsammans med andra säkerheter, visas vara betryggande för sitt ändamål.

36 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om säkerhet enligt 36 a och 36 b §§. Sådana föreskrifter får avse

1. hur säkerhetens storlek ska beräknas och vad underlaget för beräkningen av säkerhetens storlek ska innehålla, och

2. när och hur en säkerhet får tas i anspråk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas enligt 36 b §.

19 kap.

5 §⁸

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1, 1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll, 1. i 22 kap. 1 och 1 d-f §§ om ansökans form och innehåll,

2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,

3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,

4. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,

5. i 22 kap. 6 § om talerätt,

6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

7. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,

8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,

9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll, 9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c och 25 f–h §§ om en tillståndsdoms innehåll,

10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,

11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,

12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och

13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

21 kap.

1 §⁹

Mark och miljödomstol prövar som första instans mål om Mark- och miljödomstol prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 1 a § första stycket,

⁸ Senaste lydelse 2018:1407.

⁹ Senaste lydelse 2016:781.

2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen och säkerhetsklassificering av dammar,

3. markavvattningar som enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av en lantmäterimyndighet,

4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,

5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat har särskilt föreskrivits,

6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap., talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 § samt grupptalan enligt 32 kap. 13 §,

7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,

8. utdömande av vite enligt ett föreläggande som har förenats med vite med stöd av balken, efter särskild ansökan av den myndighet som har beslutat vitesföreläggandet eller, om vitesföreläggandet har beslutats i förfarandet, med tillämpning av 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten,

9. kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 §,

10. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artiklarna 27.6 och 30.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG,

11. fördelning av kostnader för utbyte av information enligt det som följer av artikel 62.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG, *och*

12. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artikel 63.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

11. fördelning av kostnader för utbyte av information enligt det som följer av artikel 62.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG,

12. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artikel 63.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter, *och*

13. kostnadsansvar för godkända producentansvarsorganisationer

*för förpackningar enligt 15 kap.
16 b § första stycket.*

Mark- och miljödomstol prövar, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande enligt 19 kap. 1 § tredje stycket, länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att mark- och miljödomstol efter överklagande prövar Kronofogdemyndighetens beslut om handräckning framgår av 26 kap. 17 § andra stycket.

22 kap.

1 §¹⁰

En ansökan i ett ansökningsmål ska vara skriftlig. Den ska innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, om produktionsmängd eller liknande, om användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen och om energianvändning,

2. uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp och om förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för att förbereda för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,

3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap.,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs,

5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,

6. det handlingsprogram och den säkerhetsrapport som krävs enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, om den verksamhet eller åtgärd som målet avser omfattas av den lagen,

7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5, *och*

7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5,

8. en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när en sådan krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 §, och

8. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–7.

9. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–8.

1 d §¹¹

En ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser och villkor som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd.

Om ansökan avser ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a §, ska ansökan också innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt.

Om ansökan avser ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a §, ska ansökan också innehålla

1. de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt, och

2. en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när en sådan krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 §.

1 f §

En ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på att ställa säkerhet enligt 9 kap. 6 e § eller 15 kap. 35, 36 a eller 37 § ska innehålla en beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till och ett underlag för denna beräkning.

13 a §

I mål om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning där en säkerhet ska ställas enligt 15 kap. 36 a § ska mark- och miljödomstolen hämta in yttranden från Riksgäldskontoret i fråga om

1. beräkningen av storleken på den säkerhet som ska ställas enligt 15 kap. 36 a §, och

2. prövningen av om den säkerhet som ska ställas ska godtas.

25 h §

En dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall enligt föreskrifter som har meddelats med

¹¹ Senaste lydelse 2018:1407.

stöd av 15 kap. 40 § ska dessutom alltid innehålla

1. villkor om det belopp som säkerheten enligt 15 kap. 36 a § ska uppgå till,

*2. villkor om att den säkerhet som ska ställas enligt 15 kap. 36 a § ska godtas innan den verksamhet som omfattas av krav på en avfalls-
hanteringsplan för utvinningsavfall påbörjas och att säkerheten där-
efter fortlöpande ska vara betrygg-
ande, och*

*3. de villkor som behövs för att minimera verksamhetens påverkan på omgivningen vid oförut-
sedda avbrott i verksamheten.*

24 kap.

5 §¹²

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

1. när, från det tillståndsbeslutet fick laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 9 kap. 4 §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga, eller

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35 eller 37 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35, 36 a eller 37 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

26 kap.

2 §¹³

Tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns *misstänke om brott*.

Tillsynsmyndigheten ska *skyndsamt* anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns *anledning att anta att ett brott har begåtts*.

Om tillsynsmyndigheten finner att villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt 24 kap. 5, 7, 8 eller 9 §, ska myndigheten ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor utan någon särskild framställning om detta enligt det som sägs i 24 kap. 11 §.

13 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att den verksamhetsutövare som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet som omfattas av anmälningsplikt ska ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som kan behövas med anledning av verksamheten.

Föreskrifterna får endast avse andra verksamhetsutövare än staten, kommuner, regioner eller kommunalförbund.

¹³ Senaste lydelse 2018:1407.

27 kap.

5 §¹⁴

En avgift som avses i 4 § första stycket ska vara årlig eller på annat sätt periodisk. Om avgiften avser insamling, transport och behandling vid enstaka tillfällen, får kommunen besluta att avgiften ska betalas särskilt för varje tillfälle.

Den avgift som avses i 4 § första stycket 1 ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för den infrastruktur som behövs för avfallshantering samt nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader ska kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållning räknas av. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfalls- hantering främjas.

Den avgift som avses i 4 § första stycket 1 ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för den infrastruktur som behövs för avfallshantering samt nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader ska kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållning räknas av. *Även ersättning för avfallshantering som producenter eller producent- ansvarsorganisationer betalar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk ska räknas av.* Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas.

Avtalar kommunen med någon annan att utföra renhållningen, får avtalet läggas till grund för beräkning av avgiften, om kostnaden därigenom inte blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen.

29 kap.

9 §¹⁵

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 i förordning (EG) nr 338/97 om skyldighet att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,

2. bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 §,

3. bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 §,

¹⁴ Senaste lydelse 2020:601.

¹⁵ Senaste lydelse 2020:601.

4. bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 §,

5. vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

6. bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 §,

7. bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG,

8. bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer,

9. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 eller 19.2 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller på marknaden tillhandahåller en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 a, e eller g i samma förordning,

10. bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 648/2004,

11. bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i förordning (EG) nr 1907/2006,

12. i fråga om ett växtskyddsmedel som är godkänt i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänt i Sverige bryter mot artikel 52 i förordning (EG) nr 1107/2009 genom att föra in medlet till Sverige, släppa ut det på marknaden eller använda det utan att medlet omfattas av ett sådant parallellhandelsstillstånd som krävs enligt artikeln,

13. i fråga om en biocidprodukt som är godkänd i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänd i Sverige tillhandahåller produkten eller använder den utan att produkten omfattas av ett sådant parallellhandelsstillstånd som avses i artikel 53 i förordning (EU) nr 528/2012,

14. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall, eller

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att *för transport* lämna avfall till *den* som inte har *det* tillstånd som krävs för *en sådan transport*.

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att lämna avfall till *någon* som inte har *gjort de anmälningar eller* har *de* tillstånd som krävs för *avfallshanteringen*.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts i mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat det nuvarande systemet med säkerheter för gruvverksamheter (RiR 2015:20). I enlighet med rekommendationer i granskningen tillsatte regeringen en särskild utredare som i juni 2018 redovisade betänkandet Statens gruvliga risker (SOU 2018:59). Med utgångspunkt i förslagen i betänkandet har Miljödepartementet därefter tagit fram promemorian *Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall*. En sammanfattning av promemorian, i den del som avser lagförslagen, finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2021/02019).

Under hösten 2020 påbörjade Miljödepartementet diskussioner med flera kommuner om författningsändringar som borde göras för att ge tillsynsmyndigheter större möjligheter att ingripa mot bristande avfallshandling (M2020/01615). Det resulterade i att Miljödepartementet tog fram promemorian *Ordning och reda på avfallet*. En sammanfattning av promemorian, i den del som avser lagförslagen, finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2021/00207).

Naturvårdsverket kom den 15 juni 2020 in med en skrivelse till regeringen om att se över förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (M2020/00911). Därefter påbörjades en utredning inom Miljödepartementet, vilken resulterade i promemorian *En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter*. En sammanfattning av promemorian, i den del som avser lagförslagen, finns i *bilaga 7*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 8*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2021/02118).

I lagrådsremissen behandlas lagförslagen i promemoriorna.

4 Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall

4.1 Utgångspunkter för den svenska avfallshandling och utvinningsindustrin

Enligt det övergripande målet för miljöpolitiken i Sverige ska vi till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Ett övergripande mål för svensk avfallshandling har slagits fast inom ramen för miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Enligt preciseringen för

avfall ska avfallshandlingen vara effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras. Avfallspolitiken syftar således till att omhänderta avfallet på ett långsiktigt hållbart sätt så att miljöpåverkan kan minimeras och avfallet kan utnyttjas som en resurs. I regeringens strategi för cirkulär ekonomi fastslås visionen om ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter jungfruliga material (M2020/01133).

Den svenska mineralstrategin är en bas för regeringens mineralpolitik (N2013/00972). Visionen i strategin säger att genom ett långsiktigt hållbart användande av landets mineralresurser, i samklang med miljö-, natur- och kulturvärden, skapas tillväxt i hela landet samt att Sverige förstärker sin position som EU:s ledande gruv- och mineralnation. Sverige är ett av Europas viktigaste gruvländer. Tillsammans med stål- och metallverken utgör gruvnäringen en stor del av den svenska exportindustrin. En aktiv mineral- och gruvnäring innebär oundvikligen uppkomst av stora mängder utvinningsavfall. Avfallet tar lokalt betydande markarealer i anspråk under lång tid och kan, om det hanteras felaktigt, leda till negativ miljöpåverkan. Det är önskvärt att förebygga uppkomsten av avfall, att utnyttja det avfall som uppkommer på ett resurseffektivt sätt och att se till att risken för negativ miljöpåverkan från avfallet kan minimeras.

4.2 Reglering om utvinningsavfall

På EU-nivå regleras verksamheter som hanterar utvinningsavfall i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG (utvinningsavfallsdirektivet) tillsammans med fem beslut från Europeiska kommissionen (kommissionen).

Utvinningsavfallsdirektivet och kommissionens fem beslut har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall (utvinningsavfallsförordningen). Förordningen ska tillämpas på hanteringen av utvinningsavfall oavsett om avfallet kommer från täkt- eller gruvverksamhet eller från prospektering.

Utvinningsavfall utgör avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken och omfattas av miljöbalkens bestämmelser om avfall. Däremot är avfallsförordningen (2020:614) inte tillämplig på utvinningsavfall, vilket framgår av avfallsförordningen (1 kap. 15 § 4). För utvinningsavfall gäller i stället bestämmelserna i utvinningsavfallsförordningen.

Utvinningsavfallsförordningen innehåller bestämmelser om försiktighetsmått för att förebygga eller i möjligaste mån begränsa skadliga effekter på människors hälsa och miljön som kan uppkomma till följd av hantering av avfall från utvinningsindustrin. Med utvinningsindustri avses industri som utvinner ämnen och material genom att bryta eller på annat sätt ta dem från jordskorpan eller som bearbetar eller på annat sätt hanterar utvunnet material (1 § utvinningsavfallsförordningen). Till utvinningsindustrin hör gruvverksamhet, täktverksamhet och kalkbränning. Industrin omfattar såväl utvinning av en förekomst som bearbetning av det utvunna

materialet, men även systematiskt sökande efter en fyndighet. Smältning eller andra uppvärmningsprocesser och metallurgiska processer omfattas inte av begreppet utvinningsindustri. I denna lagrådsremiss används uttrycket utvinningsverksamhet synonymt med utvinningsindustri.

En central del för hur utvinningsavfallsförordningen är avsedd att fungera, är bestämmelserna om avfallshanteringsplanen. Den som i sin verksamhet ger upphov till eller hanterar utvinningsavfall ska vidta avfallsförebyggande åtgärder, främja den återvinning av avfallet som är lämplig från miljösynpunkt och bortskafta avfallet på ett sätt som är säkert för människors hälsa och miljön på kort och lång sikt (22 §). Avfallshanteringsplanen är en plan för hur man i verksamheten ska genomföra detta. Den som driver en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller driver en utvinningsavfallsanläggning ska därför ha en avfallshanteringsplan (23 §).

I utvinningsavfallsförordningen finns detaljerade bestämmelser om vad avfallshanteringsplanen ska innehålla. Planen ska bl.a. innehålla en beskrivning av verksamheten, en redogörelse för hur man förebygger eller minskar avfallets skadlighet, uppgifter om mängden utvinningsavfall och en beskrivning av åtgärder som syftar till att undvika föroreningar samt hur avfallet ska hanteras.

4.3 Bestämmelser om säkerhet

Principen om att förorenaren betalar

Kravet på att ställa säkerhet ska ses mot bakgrund av principen om att förorenaren ska betala; en princip som är väl etablerad i både EU-rätten och i internationella miljökonventioner. Principen kommer också till uttryck som en av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 8 § miljöbalken.

Huvudregeln är att verksamhetsutövaren ska bära kostnaderna för de förebyggande och avhjälpande åtgärder som behöver vidtas med anledning av en verksamhet. Detta inkluderar kostnaderna för avfallshandling samt att stänga, återställa och följa upp verksamheten.

Säkerheter i samband med miljöfarlig verksamhet syftar till att skydda samhället, dvs. skattebetalarna, från att behöva stå kostnaden för efterbehandling i situationer där den ansvariga verksamhetsutövaren har försatts i konkurs eller av någon anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter. I sådana situationer ska en ställd säkerhet kunna tas i anspråk (prop. 2006/07:95 s. 104). Om det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare eller om de ställda säkerheterna inte är tillräckliga, kan det allmänna tvingas bekosta nödvändiga åtgärder för att stänga, återställa och följa upp verksamheten. Staten har också ett ansvar att vidta sådana åtgärder för statlig mark.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) ska kostnaderna för avfallshandlingen som huvudregel, i enlighet med principen om att förorenaren betalar, belasta den ursprungliga avfallsproducenten eller den nuvarande eller de tidigare avfallsinnehavarna (artikel 14.1).

Bestämmelserna i miljöbalken

Enligt 16 kap. 3 § miljöbalken får tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken för sin giltighet göras beroende av att den som avser att driva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Bestämmelsen ger alltså en möjlighet att ställa krav på säkerhet men uttrycker inte något krav på att en sådan ska ställas.

Det finns en möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön (9 kap. 6 a § miljöbalken). Denna möjlighet utnyttjas dock endast i begränsad omfattning.

I förarbetena till miljöbalken framhålls att starka skäl att meddela villkor om säkerhet föreligger om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom viss tid och det kan föreligga ett efterbehandlingsbehov. Det kan också finnas skäl att meddela villkor om säkerhet för fall då det kan ställas krav på en verksamhet att fortlöpande låta frakta bort avfall (prop. 1997/98:45 del 2 s. 205).

För täktverksamhet finns ett krav på att ställa säkerhet enligt 9 kap. 6 e § miljöbalken. Enligt bestämmelsen får tillstånd till täkt ges endast om det för uppfyllande av de villkor som ska gälla för tillståndet ställs säkerhet enligt 16 kap. 3 §. Av förarbetena till miljöbalken framgår att säkerheten ska utgöra garanti för att de åtgärder utförs som föreskrivs i täkttillståndet för att begränsa eller motverka skadan på miljön, samt att säkerhetens storlek ska motsvara de kostnader som uppkommer om åtgärderna måste utföras genom det allmännas försorg (prop. 1997/98:45 s. 148).

För verksamhet som omfattar deponering av avfall finns ett krav på att ställa säkerhet i 15 kap. 35 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen får ett tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall endast ges om verksamhetsutövaren för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande. Av 15 kap. 5 a § miljöbalken framgår att med deponi avses i balken en upplagsplats för avfall som finns på eller i jorden. Av andra stycket i denna paragraf framgår att som deponi räknas inte en plats där avfall lastas om för att förbereda det för vidare transport till en annan plats där det ska behandlas. Som deponi betraktas inte heller en plats där avfall lagras innan det återvinns, om lagringen sker under en kortare period än tre år, och inte heller en plats där avfall lagras innan det bortscaffas, om lagringen sker under en kortare period än ett år.

Av 22 kap. 25 § första stycket 11 miljöbalken framgår att en dom som innebär att tillstånd ges i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet.

Enligt utvinningsavfallsdirektivet ska säkerheten fastställas så att alla skyldigheter enligt det tillstånd som utfärdats i enlighet med direktivet har uppfyllts, inbegripet bestämmelser om åtgärder efter stängning (artikel 14.1). Säkerheten ska också fastställas så att det alltid finns tillräckliga medel tillgängliga för att rehabilitera det område som har

påverkats av avfallsanläggningen, i enlighet med vad som beskrivs i avfallshanteringsplanen.

Av Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten, Riksrevisionen 2015:20 (granskningsrapporten) framgår att de utbetalade beslutade statliga bidragen för efterbehandling av nedlagda gruvor för perioden 2007–2018 uppgår till totalt cirka 250 miljoner kronor (s. 58). I Statens gruvliga risker konstateras att ställda säkerheter för de fyra exempel på företag som försatts i konkurs i gruvindustrin sedan 2012 inte på långa vägar räcker för att täcka efterbehandlingskostnaderna (s. 85–89).

En prövning i två steg

Processen att ställa säkerhet i samband med att tillstånd meddelas involverar flera moment och avgörs i två steg. I rättsfallet NJA 2011 s. 296 redogörs för vilka frågor som avgörs i vilket skede av denna tvåstegsprocess, nämligen

1. om tillståndshavaren ska ställa säkerhet,
2. säkerhetens storlek,
3. om säkerheten kan ställas efter hand (successivt) enligt plan,
4. vilken form av säkerhet som ska ställas, och
5. om säkerheten är betryggande.

Frågorna enligt 1–3 utgör det första steget av processen och tas upp i samband med tillståndsprövningen. Dessa frågor regleras av tillståndsmyndigheten i villkor om ställande av säkerhet. Frågorna enligt 4 och 5, dvs. vilken form av säkerhet som ska ställas och den sammanhängande frågan om säkerheten är betryggande, utgör det andra steget i processen. Dessa frågor avgörs av tillståndsmyndigheten i ett separat ärende först när tillståndshavaren genom tillståndsvillkoren fått klart för sig hur stor säkerheten ska vara och när den ska ställas.

4.4 En ny bestämmelse om säkerhet för utvinningsverksamhet i miljöbalken

Regeringens förslag: Tillståndsmyndigheten ska endast få ge tillstånd enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall om verksamhetsutövaren ställer säkerhet för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten.

En dom som omfattar tillstånd att driva en sådan verksamhet ska alltid innehålla villkor om att den säkerhet som ska ställas för verksamheten ska godtas innan verksamheten påbörjas.

Förslaget i promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall stämmer delvis överens med regeringens. I promemorians förslag framgår det inte av författningstexten att det är ett tillstånd enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken som avses. Promemorians förslag innebär vidare att tillståndets giltighet ska göras

beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet i stället för att säkerheten ska godtas innan verksamheten påbörjas.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Riksgäldskontoret anser att systemet bör utformas på ett sätt som mer efterliknar finansieringssystemet för kärnavfall och att säkerheten bör omfatta samtliga kostnader för efterbehandling, inte bara kostnaderna för hantering av utvinningsavfall. Alla frågor om prövning och beslut om säkerhetens storlek och form bör samlas till Riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret påpekar vidare att den målsättning som anges i promemorian, att förslagen syftar till att "minimera" risken för att staten ska bekosta nödvändiga åtgärder, är långtgående och att det skulle innebära stora säkerheter och kostnader för verksamhetsutövaren.

Svemin påpekar att olika uppfattningar kan finnas när det gäller frågan om en täkt omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan. Detta kan innebära en processrisk. För att minska risken för oklara gränsdragningar om vad säkerheten får tas i anspråk för bör det anges att verksamhetsutövaren ska ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. *Svemin* avstyrker förslaget om godtagbar säkerhet som förutsättning för ianspråktagande av tillstånd. En tillfällig säkerhet bör kunna ställas i avvaktan på prövning av säkerhetens form. Tillstånd bör kunna förenas med verkställighetsförordnande. *Svemin* avstyrker förslaget om att införa en särskild separat säkerhet för hantering av utvinningsavfall för täktverksamheter utan dessa bör även fortsatt omfattas av redan befintlig säkerhet för efterbehandling. Det kan inte anses tids- eller kostnads-effektivt att införa ett separat system för säkerheter för utvinningsavfall för täktverksamheter. *Svemin* framhåller vidare vikten av att säkerhetens storlek hålls på en rimlig nivå. Det kan inte vara statens avsikt att öka verksamhetsutövarens initiala kostnader på ett sådant sätt att det inte är möjligt att starta upp verksamheten eller att öka risken för att verksamhetsutövaren tvingas i konkurs. Förslaget kan medföra en ökad risk för överförsäkring i strävan att uppnå betryggande säkerheter.

Även *SBMI* konstaterar att de flesta bergtäkter inte producerar något utvinningsavfall och påpekar att det inte finns någon tydlig praxis om i vilken utsträckning avfall från täkter är utvinningsavfall. *SBMI* erinrar även om att täktverksamheter redan omfattas av en säkerhet och anser att eventuella merkostnader bör kunna omfattas av den säkerheten.

Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB) påpekar att bestämmelsens tillämpningsområde behöver förtydligas. *LKAB* anser vidare att det faktum att det inte finns någon begränsning av handläggningstiden för prövningen av säkerheten kommer medföra stora osäkerheter om när tillståndet kan tas i anspråk. Riskerna med detta behöver begränsas genom tydliga ramar för en tillfällig säkerhet uppgående till ett lägre belopp, så att påbörjandet av en verksamhet inte görs beroende av alle myndigheten har godtagit säkerhetens form. En sådan lösning skulle också kunna användas i avvaktan på beslut om att en föreslagen säkerhet godtas. I annat fall skulle ett verkställighetsförordnande inte ha någon funktion för berörda verksamheter. *LKAB* anser att det bör förtydligas vad säkerheten får tas i anspråk för och att det bör omfatta det som framgår av 16 kap. 3 § miljöbalken.

Länsstyrelsen Västerbotten anser att det behöver förtydligas att säkerhet ska ställas för samtliga delar av verksamheten enligt den nya bestämmelsen. Länsstyrelsen avstyrker förslaget i den del det avser andra verksamheter än gruvdrift eller gruvanläggning. Den föreslagna utformningen bör ändras och utformas med utgångspunkt i vad som anges i 16 kap. 3 § miljöbalken.

Boliden Group (Boliden) anser att regeln inte bör formuleras som att tillståndet för sin giltighet ska göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet. Det bör vara tillräckligt att ange att tillståndet ska föreskriva en skyldighet för tillståndshavaren att ställa säkerhet. Det måste vara möjligt att ta ett tillstånd i anspråk även om säkerheten inte har hunnit bli godkänd.

Zinkgruvan Mining AB (Zinkgruvan) anser att det inte är tillräckligt tydligt om förslagen avser de delar av gruvverksamheten som i huvudsak utgörs av deponering av sand och sidoberg. Bolaget avstyrker förslaget om godtagbar säkerhet som förutsättning för ianspråktagande av tillstånd. Det är inte lämpligt att verksamhetsutövare tvingas avvakta ytterligare en prövning innan tillståndet kan tas i anspråk. En tillfällig säkerhet bör kunna ställas i avvaktan på prövning av säkerhetens form.

Boliden och Zinkgruvan framhåller att det måste accepteras att det inte går att eliminera varje risk och att överförsäkring är kostsamt.

Naturvårdsverket anser att det bör förtydligas i bestämmelserna att den ställda säkerheten ska ha prövats och bedömts godtagbar innan tillståndet får tas i anspråk.

Statens fastighetsverk framhåller att det ur fastighetsägarens perspektiv är viktigt att gränsdragningen för vad som ingår i kostnader för stängning, återställning och uppföljning är tydlig. Säkerheten bör omfatta även underhåll av anläggningsdelar som inte utgör utvinningsavfall men som är en förutsättning för återställning och uppföljning.

Skälen för regeringens förslag

En ny bestämmelse om säkerhet vid utvinningsverksamhet

I utvinningsavfallsdirektivet anges att en finansiell säkerhet ska säkerställa att alla skyldigheter enligt det tillstånd som utfärdats i enlighet med direktivet uppfylls, inbegripet bestämmelser om åtgärder efter stängning (artikel 14.1 a). Åtgärderna efter stängning innefattar t ex. återställning och uppföljning. Det framgår vidare att en säkerhet ska ställas innan en verksamhet som omfattar uppsamling eller deponering av utvinningsavfall i en avfallsanläggning inleds (artikel 14). En ansökan om tillstånd till en avfallsanläggning ska bl.a. innehålla en avfallshanteringsplan och lämpliga arrangemang för den finansiella säkerheten (artikel 7).

Enligt miljöbalken får tillstånd kopplas till krav på ställande av säkerhet för avhjälpande av miljöskada eller andra återställningsåtgärder (16 kap. 3 § första stycket). Bestämmelsen gäller för alla tillstånd, godkännanden eller dispenser enligt balken eller enligt föreskrifter som är meddelade med stöd av balken. Bestämmelsen om säkerhet är fakultativ, dvs. domstolen avgör om säkerhet ska ställas eller inte. För de verksamheter som omfattar deponering av avfall gäller dock ett krav på att ställa säkerhet (15 kap. 35 § miljöbalken).

Utvinning, brytning och bearbetning av malm och mineral samt avfallshandtering är miljöfarlig verksamhet. Innan en sådan kan starta krävs tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken för brytning, anrikning och uppförande av avfallsanläggningar. Att bedriva dessa verksamheter innebär också oftast att tillstånd krävs för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, t.ex. för bortledning av grundvatten och för uppförande av dammar. Redan i dag kan säkerheten för en gruva således säkerställa olika delar av verksamheten. En del av säkerheten kan avse deponeringen och vara ställd med stöd av den obligatoriska bestämmelsen och en del av säkerheten kan avse övrig verksamhet och ha ställts med stöd av den fakultativa bestämmelsen.

Även tillståndspliktiga täkter omfattas av ett krav på säkerhet (9 kap. 6 e § miljöbalken). Bestämmelsen syftar till att säkerställa att markområdet kan efterbehandlas på ett acceptabelt sätt (prop. 2004/05:129 s. 77). Bestämmelsen om täkter innehåller dock inga närmare krav på hur säkerheten ska beräknas eller vad som ska uppnås vid en efterbehandling.

Enligt utvinningsavfallsdirektivet ska en finansiell säkerhet krävas för alla skyldigheter enligt tillstånd som utfärdats i enlighet med direktivet. Vid en jämförelse mellan miljöbalkens bestämmelser om säkerhet och utvinningsavfallsdirektivets bestämmelser framgår att miljöbalkens bestämmelser inte är tillräckliga. Det har även konstaterats i Rikskommissionens granskningsrapport och Statens gruvliga risker att de säkerheter som ställs i dag inte är tillräckliga för att täcka efterbehandlingskostnaderna. Det bör därför införas en ny bestämmelse om krav på ställande av säkerhet, som bör vara obligatorisk. För att bestämmelsen ska uppfylla direktivets krav bör den omfatta de verksamheter som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall.

Riksgäldskontoret anser att systemet bör utformas på ett sätt som mer efterliknar finansieringssystemet för kärnavfall. Ett sådant förslag lämnades i betänkandet Statens gruvliga risker. Förslaget har remitterats och har därefter arbetats om i promemorian.

Riksdagen beslutade redan i början av 1980-talet om en särskild finansiering av kostnaderna för att i framtiden på ett säkert sätt ta hand om det använda kärnbränslet och för att avveckla och riva kärnkraftsreaktorerna. Dessa bestämmelser finns i lagen (2006:647) om finansiering av kärntechniska restprodukter. Bestämmelser om säkerhet för utvinningsverksamhet finns i miljöbalken. Regeringen bedömer att det är mer ändamålsenligt att göra förbättringar inom ramen för det befintliga systemet än att föreslå en helt ny ordning och en ny lag för dessa säkerheter.

Riksgäldskontoret anser att alla frågor om prövning och beslut om säkerhetens storlek och form bör samlas till en myndighet och att det, i likhet med vad som gäller kärnavfallsfinansieringen, bör vara Riksgäldskontoret som får det ansvaret. Regeringen bedömer dock inte att det finns skäl att frångå den nuvarande ordningen där prövningen av säkerheter i samband med tillstånd avgörs i två steg. I enlighet med detta avgörs det första steget av tillståndsmyndigheten och regleras i villkor i tillståndet. Regeringen anser inte att det är lämpligt att separera bedömningen av säkerhetens storlek från tillståndsprcessen. Bedömningen av hur stor säkerheten bör vara är nära förknippad med övriga villkor för verksamheten. Regeringen konstaterar att det för bedömningen av säkerhetens

storlek ofta finns yttrande från t.ex. tillsynsmyndigheten och Naturvårdsverket. Beräkningen berör ett flertal faktorer som handlar om t.ex. hur avhjälpande och stängning bör ske, vilka övervakningsåtgärder som är lämpliga och under hur lång tid det finns behov av sådana åtgärder. Dessa faktorer är tekniska och naturvetenskapliga. Efter bedömningen av vilka åtgärder som behövs med anledning av stängning så behöver frågan om säkerhetens storlek bedömas. Denna fråga regleras genom villkor och omfattas av domens eller tillståndets rättskraft. Det innebär en trygghet för verksamhetsutövaren att domen eller beslutet gäller mot alla såvitt avser de frågor som har prövats i domen (jfr 24 kap. 1 § miljöbalken). Regeringen bedömer att en förändring av detta som innebär att säkerhetens storlek inte skulle omfattas av rättskraft skulle vara mycket ingripande. Regeringen anser mot denna bakgrund att bedömningen av säkerhetens storlek även i fortsättningen bör göras av tillståndsmyndigheten. Tillståndsmyndigheten behöver dock ett så bra underlag som möjligt för sin bedömning av frågan. I avsnitt 4.11 föreslås att tillståndsmyndigheten i vissa fall ska inhämta ett yttrande från Riksgäldskontoret i fråga om beräkningen av säkerhetens storlek.

Vilka verksamheter bör omfattas av den nya bestämmelsen?

I promemorian föreslås att den nya bestämmelsen om krav på säkerhet för utvinningsverksamhet ska tillämpas vid ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall.

I miljöbalken finns bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om tillståndsplikt för miljöfarliga verksamheter (9 kap. 6 §). Sådana föreskrifter har meddelats i miljöprövningsförordningen (2013:251). I 4 kap. finns bestämmelser om tillståndsplikt för utvinning, brytning och bearbetning av torv, olja, gas, kol, malm, mineral, berg, naturgrus och annat.

Den som driver en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller driver en utvinningsavfallsanläggning ska ha en avfallshanteringsplan (23 § utvinningsavfallsförordningen). Utvinningsavfall är sådant avfall som uppkommer som en direkt följd av prospektering, utvinning eller bearbetning eller som en direkt följd av lagring av utvunnet material innan bearbetning av materialet har avslutats (4 § utvinningsavfallsförordningen). Vad som utgör avfall följer av bestämmelserna i 15 kap. 1 § miljöbalken. För att träffas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall måste verksamheten omfattas av utvinningsavfallsförordningens tillämpningsområde. Hanteringen av utvinningsavfallet ska t.ex. vara yrkesmässig och inte omfattas av något av de undantag som finns i förordningen (14–21 §§).

SBMI framhåller att de flesta bergtäkter inte producerar något utvinningsavfall och att det inte finns någon tydlig praxis angående i vilken utsträckning avfall från täkter är utvinningsavfall. Svemin framhåller att olika uppfattningar kan finnas angående frågan om verksamheten omfattas av kravet på att ha en avfallshanteringsplan och att detta är en processrisk. Regeringen vill framhålla att syftet med utvinningsavfallsdirektivet är att förebygga eller i möjligaste mån begränsa skadlig inverkan på miljön och därav följande hot mot människors hälsa som kan upp-

komma till följd av hanteringen av avfall från utvinningsverksamheten. För att klargöra om bestämmelserna om utvinningsavfall är tillämpliga måste det redan i dag avgöras om en verksamhet ger upphov till utvinningsavfall. De förslag som nu lämnas ändrar inte regleringen av vad som är utvinningsavfall. Regeringen bedömer dock att förslagen kan bidra till att frågan om vad som är utvinningsavfall klargörs i praxis. Omfattningen av den avfallshanteringsplan som ska upprättas och storleken på den säkerhet som ska ställas enligt de nya bestämmelserna kommer att vara beroende av mängden och karakteriseringen av det uppkomna utvinningsavfallet. Karakteriseringen av utvinningsavfallet ger information om kemiska, mineralogiska och fysikaliska egenskaper på kort och på lång sikt (30–36 §§ utvinningsavfallsförordningen). I de fall mängderna är små eller karakteriseringen av utvinningsavfallet leder till att avfallet är enkelt att hantera bör regelverket inte innebära några alltför betungande förpliktelser.

LKAB invänder att det är oklart om bestämmelsen omfattar tillståndspliktig undersökningsverksamhet eller prospektering. Regeringen menar att regleringen enbart bör träffa verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalkssystemet, vilket bör förtydligas i förhållande till promemorians förslag.

Svemin, Länsstyrelsen Västerbotten och SBMI anser inte att det bör införas en särskild separat säkerhet för hantering av utvinningsavfall för täktverksamheter. Länsstyrelsen Västerbotten anser att en skillnad mellan täkter och andra miljöfarliga verksamheter är omotiverad. Regeringen vill framhålla att det huvudsakliga skälet att bestämmelsen om obligatorisk säkerhet för täkter infördes var att säkerställa att området skulle efterbehandlas på ett acceptabelt sätt. Det regleras dock inte närmare vilka åtgärder en sådan säkerhet ska ställas för och hur säkerheten ska beräknas. Av utvinningsavfallsdirektivet framgår att innan en verksamhet som omfattar uppsamling eller deponering av utvinningsavfall inleds ska den behöriga myndigheten kräva en finansiell säkerhet som uppfyller de krav som anges i direktivet (artikel 14). Säkerheten ska omfatta alla skyldigheter enligt det tillstånd som utfärdats i enlighet med direktivet, inbegripet åtgärder efter stängning och säkerställa att det alltid finns tillräckliga medel för att rehabilitera det område som påverkats av avfallsanläggningen, i enlighet med vad som beskrivs i avfallshanteringsplanen. Vidare anges i direktivet hur säkerheten ska beräknas. Regeringen anser inte att den befintliga bestämmelsen om säkerhet för täkter motsvarar direktivets krav. För att genomföra detta krav bedömer regeringen att den nya bestämmelsen behöver omfatta samtliga verksamheter som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan. För mer om förhållandet mellan den nu föreslagna bestämmelsen och bestämmelserna om säkerhet för täkter och deponering av avfall, se avsnitt 4.5.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det är lämpligt att kravet på säkerhet uttryckligen gäller de verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt balken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken och som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan. Därigenom säkerställs att kravet på säkerhet inte träffar fler eller andra verksamheter än de som omfattas av utvinningsavfallsdirektivet.

När bör verksamheten få påbörjas?

I promemorian föreslås att ett tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall för sin giltighet ska göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet. Enligt utvinningsavfallsdirektivet ska den behöriga myndigheten kräva en finansiell säkerhet eller motsvarande i enlighet med förfaranden som ska fastställas av medlemsstaterna, så att det alltid finns tillräckliga medel tillgängliga för att rehabilitera det område som påverkats av avfallsanläggningen. I utvinningsavfallsdirektivet framgår att säkerheten ska ställas innan verksamheten inleds (artikel 14).

Boliden och Svemin anser att det bör vara tillräckligt att tillståndet ska föreskriva en skyldighet för tillståndshavaren att ställa säkerhet och menar att det måste vara möjligt att ta ett tillstånd i anspråk även om säkerheten inte har hunnit bli godkänd. Även LKAB och Zinkgruvan anser att påbörjandet av verksamheten inte bör göras beroende av att säkerhetens form ska ha godtagits. LKAB påpekar att promemorians förslag innebär att verkställighetsförordnanden i praktiken sätts ur spel för berörda verksamheter.

Regeringen anser att de delar av verksamheten som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan inte bör få påbörjas innan säkerheten har godtagits och delar Naturvårdsverkets bedömning att detta bör förtydligas. Det bör därför införas en bestämmelse om att ett tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på en sådan plan alltid ska innehålla ett villkor om att säkerheten enligt den föreslagna bestämmelsen ska godtas innan verksamheten påbörjas. Regeringen har dock förståelse för den oro som vissa remissinstanser, bl.a. Svemin och LKAB, ger uttryck för om att regleringen hindrar en verksamhetsutövare från att påbörja verksamheten. Regeringen anser därför att det bör förtydligas att det endast är den del av verksamheten som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan som inte får påbörjas. Ett tillstånd kan nämligen omfatta både verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall och verksamhet som inte omfattas av ett sådant krav. Regeringen bedömer att den nya bestämmelsen endast bör tillämpas på de delar av verksamheten som omfattas av kravet på avfallshanteringsplan. För den övriga verksamheten bestämmer tillståndsmyndigheten om en säkerhet ska ställas enligt 16 kap. 3 § miljöbalken och villkoren för denna säkerhet. För den övriga verksamheten bör det finnas möjlighet att bedöma om det är lämpligt att meddela ett verkställighetsförordnande som ger möjlighet att påbörja verksamheten. Detta bör klargöras genom att kravet på säkerhet enligt den nya bestämmelsen inte knyts till tillståndets giltighet. I stället bör det anges att ett tillstånd endast får ges om verksamhetsutövaren ställer säkerhet. Det bör även vara ett krav att en dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan förenas med villkor om att säkerheten ska godtas innan den verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall påbörjas.

Svemin framhåller att en tillfällig säkerhet bör kunna ställas i avvaktan på prövningen av säkerhetens form. LKAB anser att det bör vara möjligt att deponera en viss mindre summa eller tillfällig säkerhet i avvaktan på att säkerheten i sin helhet ska godkännas. Regeringen bedömer att det inte

är förenligt med utvinningsavfallsdirektivet att deponera en mindre summa i avvaktan på att säkerheten ska godkännas, om tillståndsmyndigheten inte i tillståndsvillkoren har beslutat om en successiv säkerhet (se vidare i avsnitt 4.6). En verksamhetsutövare som vill kunna påbörja verksamheten har dock möjlighet att först ställa en säkerhet som är enkel att bedöma, för att senare byta ut den mot en mer komplicerad säkerhet.

Vilka åtgärder ska säkerheten finansiera?

I utvinningsavfallsdirektivet anges att säkerheten ska säkerställa att alla skyldigheter enligt det tillstånd som utfärdats i enlighet med direktivet uppfylls, inbegripet bestämmelser om åtgärder efter stängning (artikel 14.1 a). Det anges vidare att säkerheten ska täcka avfallsanläggningens sannolika miljöpåverkan med beaktande av om det är fråga om en riskanläggning eller inte samt avfallets egenskaper och markens framtida användning (artikel 14.2 b).

Av utvinningsavfallsförordningen framgår att verksamhetsutövaren i samband med stängning ska återställa det område som har påverkats till tillfredsställande skick respektive se till att underhålla, övervaka och kontrollera att anläggningen uppfyller vissa grundläggande funktioner efter stängning (71 och 74 §§). Säkerheten ska alltså täcka alla åtgärder som krävs för stängning av verksamheten, återställning av området där verksamheten har drivits samt uppföljning av den stängda verksamheten. Det är inte möjligt att specificera samtliga konkreta åtgärder som kan komma i fråga. Åtgärderna beror bl.a. på vad tillståndet innehåller, hur verksamheten avses att drivas samt förutsättningarna på den plats som verksamheten ska drivas på.

Riksgäldskontoret anser att säkerheten bör omfatta samtliga kostnader för efterbehandlingen och inte bara kostnaderna för hantering av utvinningsavfall. Flera remissinstanser, bl.a. LKAB, menar att det är otydligt vad säkerheten ska täcka och anser att detta bör beskrivas på samma sätt som i 16 kap. 3 § miljöbalken, dvs. att säkerheten ska avse kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.

Avfallshanteringsplanen innefattar åtgärder utöver hanteringen av utvinningsavfall. Avfallshanteringsplanen ska bl.a. innehålla en redogörelse för hur verksamheten kommer att följa vissa bestämmelser i utvinningsavfallsförordningen (24 §). Det gäller t.ex. skyldigheten för den som driver eller stänger en utvinningsavfallsanläggning att se till att anläggningen i samband med stängning återställs till ett tillfredsställande skick (71 § utvinningsavfallsförordningen). Även övervakningsåtgärder och de merkostnader som en oplanerad eller tidigarelagd stängning av en utvinningsavfallsanläggning kan medföra ska redovisas (jfr 64 och 74 §§ utvinningsavfallsförordningen). Eftersom kravet i utvinningsavfallsdirektivet innebär att en säkerhet för de delar av en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan behöver vara obligatorisk och omfatta kostnaden för vissa utpekade åtgärder så bedömer regeringen att kravet på sådan säkerhet bör regleras i en särskild bestämmelse. Regeringen vill framhålla att för de delar av verksamheten som inte omfattas av krav på avfallshanteringsplan för utvinningsavfall eller övriga särskilda krav på säkerhet i miljöbalken finns det möjlighet att ställa krav

på säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken. Det saknas anledning att reglera utvinningsverksamheter strängare än övriga miljöfarliga verksamheter i de delar som inte regleras av utvinningsavfallsdirektivet. Regeringen anser därför inte att säkerhet för en gruvverksamhet bör ställas enligt samma bestämmelse för samtliga delar av verksamheten.

Omfattningen av säkerheten bör, liksom föreslås i promemorian, anges vara fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten. Detta innefattar de skyldigheter som gäller enligt balken och utvinningsavfallsförordningen och de tillståndsvillkor som har meddelats för den verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan. Regeringen bedömer därför att den lydelse av vad en säkerhet ska omfatta som finns i 16 kap. 3 § miljöbalken inte kan användas i den nya bestämmelsen.

Statens fastighetsverk anser att kostnaden för underhåll av anläggningsdelar som inte utgör utvinningsavfall, men som är en förutsättning för att återställning, uppföljning och övervakning kan ske, bör ingå i säkerheten. Regeringen anser att den utformning av bestämmelsen som föreslås innebär att de anläggningsdelar som är nödvändiga för att utföra de övervakningsåtgärder som ingår i ansvaret enligt utvinningsavfallsdirektivet omfattas.

Syftet med säkerheterna och konfidensnivå

I förarbetena till den allmänna bestämmelsen om säkerheter i 16 kap. 3 § miljöbalken anges följande (prop. 2006/07:95 s. 135):

Eftersom huvudsyftet med kraven på att ställa säkerheter är att skydda samhället från risken att behöva svara för kostnader för efterbehandling bör säkerheten uppnå detta syfte. En säkerhet bör därutöver inte vara större än vad som behövs och inte heller administrativt kostsam. En utgångspunkt bör även vara att säkerheten bör tillåta att så mycket kapital som möjligt är kvar hos verksamhetsutövare. Det är visserligen svårt att finna säkerheter som inte är kostsamma för verksamhetsutövaren och samtidigt erbjuder full säkerhet för samhället. Ambitionen bör därför vara att till en rimlig kostnad för verksamhetsutövaren minimera risken för att samhället får bära avhjälpandekostnaden.

I Statens gruvliga risker konstateras att det behövs en ökad tydlighet i fråga om konfidensnivå, dvs. till vilken procentsats det är sannolikt att efterbehandlingskostnaderna ska täcka det totala efterbehandlingsbehovet. Utredningen föreslår att det bör framgå att säkerheterna ska bestämmas så att de med betryggande sannolikhet kan finansiera de skyldigheter för efterbehandling som en verksamhetsutövare har, även om denna inte kan eller vill finansiera sina skyldigheter i enlighet med verksamhetsutövarens tillstånd enligt miljöbalken. Det föreslås vidare att konfidensgraden ska slås fast i förordning. Säkerheten bör enligt utredningen fastställas till ett belopp som med 75 procents sannolikhet täcker kostnaderna för efterbehandling enligt efterbehandlingsplanen (se s. 123, 124 och 132).

Riksgäldskontoret ifrågasätter det syfte med bestämmelserna om säkerhetens storlek som beskrivs i den remitterade promemorian och anser att det inte är möjligt att minimera risken för att staten ska få stå för kostnaderna, men att det är möjligt att begränsa denna risk. Svemin vill erinra om att förslaget kan medföra en ökad risk för överförsäkring i

strävan att uppnå betryggande säkerheter. Boliden och Zinkgruvan framhåller att det måste accepteras att det inte går att eliminera varje risk och att överförsäkring är kostsamt. Regeringen anser att den nya bestämmelsen inte bör syfta till att eliminera risken för att samhället får svara för de kostnader som säkerheten ska täcka. Risken kan inte heller minimeras, eftersom det måste göras en avvägning mellan verksamhetsutövarens intresse att uppnå rimlig kostnad för ställande av säkerhet och statens intresse att undvika de kostnader som kan uppstå. Syftet med förslaget är i stället att väsentligt begränsa statens risk såsom utvecklats i Statens gruvliga risker. I avsnitt 4.8 föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur säkerhetens storlek ska beräknas. Med stöd av bemyndigandet kan det meddelas föreskrifter om bl.a. konfidensnivå. I avsnitt 4.10 redogörs för andra faktorer och kostnader rörande beräkningen av säkerhetens storlek.

4.5 Förhållandet mellan olika bestämmelser om säkerhet

Regeringens förslag: De nuvarande bestämmelserna om säkerhet för täkter och säkerhet för deponering av avfall ska inte vara tillämpliga för de delar av verksamheten som omfattas av den nya bestämmelsen om säkerhet för utvinningsverksamhet.

Promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall innehåller inte något motsvarande förslag.

Remissinstanserna tar inte upp förhållandet mellan den bestämmelse som föreslås och bestämmelserna om säkerhet för täkt- respektive deponiverksamhet. Som framgår i avsnitt 4.4 anser dock några remissinstanser att den nya bestämmelsen inte bör omfatta täktverksamhet.

Skälen för regeringens förslag: I miljöbalken finns, förutom 16 kap. 3 §, särskilda bestämmelser om säkerhet som kan vara relevanta för utvinningsverksamheter. För täktverksamheter finns ett obligatoriskt krav på säkerhet i 9 kap. 6 e § och för deponering av avfall finns ett obligatoriskt krav i 15 kap. 35 §.

Skälet till att det finns en skyldighet att ställa säkerhet i samband med tillstånd till täkt är behovet av skydd för naturmiljön. Täkterna kan orsaka omfattande och förfulande sår i landskapet och naturmiljön och det är viktigt med krav på säkerhet så att markområdet kan efterbehandlas på ett acceptabelt sätt (prop. 2004/05:129 s. 77).

Enligt Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (deponidirektivet) ska medlemsstater vidta åtgärder för att den behöriga myndigheten inte ska utfärda tillstånd för deponering om inte sökanden har vidtagit lämpliga åtgärder i form av en säkerhet eller någon motsvarighet för att säkerställa iakttagande av de skyldigheter (inbegripet efterbehandlingsåtgärder) som åligger sökanden (artikel 8). Bestämmelsen om obligatorisk säkerhet för deponier har införts för att uppfylla deponidirektivets krav (se prop. 2001/02:65 s. 66).

Det nuvarande kravet på säkerhet för täkter bör inte gälla de delar av täktverksamheten som omfattas av den nya bestämmelse om säkerhet för

utvinningsverksamhet som föreslås i denna lagrådsremiss. Detta bör framgå genom en särskild bestämmelse.

På motsvarande sätt bör det obligatoriska kravet på säkerheter för tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall inte gälla de delar av verksamheten som omfattas av kravet i den nu föreslagna bestämmelsen om säkerhet vid utvinningsverksamhet.

Skillnaden jämfört med nuvarande regelverk blir alltså att en verksamhetsutövare, för de delar av en täkt- respektive deponiverksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall, fortsättningsvis kommer att ställa säkerhet enligt den nya bestämmelsen om säkerhet vid utvinningsverksamhet.

Det föreslås inte några ändringar i 16 kap. 3 § miljöbalken. För de delar av gruvverksamheter som inte omfattas av krav på en avfallshanteringsplan kvarstår alltså möjligheten att ställa krav på säkerhet enligt denna bestämmelse.

4.6 Successiv säkerhet

Regeringens förslag: Tillsynsmyndigheten ska få medge att en säkerhet vid utvinningsverksamhet ställs efter hand enligt en plan som vid varje tidpunkt tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.

Förslaget i promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall stämmer i allt väsentligt överens med regeringens. Språkliga ändringar har gjorts.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Svemin och *Zinkgruvan* anser att det bör förtydligas i förslaget att en successiv avsättning av säkerheter ska möjliggöras och bör vara norm i det fall verksamhetsutövaren inte begär annat.

Skälen för regeringens förslag: Enligt utvinningsavfallsdirektivet ska säkerhetens storlek regelbundet anpassas till den rehabiliteringsverksamhet som behöver genomföras på det område som påverkats av avfallsanläggningen, såsom beskrivs i den avfallshanteringsplan som utarbetats i enlighet med artikel 5 och som krävs för det tillstånd som föreskrivs i artikel 7 (artikel 14.3). Det innebär att det måste finnas bestämmelser som säkerställer att säkerheten vid varje tidpunkt är tillräckligt stor och som ger en möjlighet att anpassa säkerhetens storlek över tid. Liksom enligt den allmänna bestämmelsen om säkerhet i 16 kap. 3 § miljöbalken bör det därför vara möjligt att ställa en säkerhet successivt.

Enligt 16 kap. 3 § miljöbalken kan en säkerhet ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet. I förarbetena framgår att så bör kunna ske när förhållandena medger det (prop. 2006/07:95 s. 112). Som anges i avsnitt 4.4 ska säkerheten täcka flertalet kostnader som i regel uppkommer vid ett senare tillfälle under en utvinningsverksamhets verksamhetstid. När en plan för en successiv säkerhet utarbetas för en utvinningsverksamhet behöver hänsyn tas till de kostnader som säkerheten ska täcka, och även delar av de eventuella framtida kostnaderna måste då anses ingå i ”det aktuella behovet”. Det saknar betydelse huruvida avhjälpandeåtgärderna, återställnings- och

stängningsåtgärderna samt övervakningsåtgärder har påbörjats vid tidpunkten då säkerheten ställs.

När det gäller önskemålet från Svemin och Zinkgruvan att utgångspunkten bör vara att säkerheter avsätts successivt, konstaterar regeringen att gällande rätt i fråga om successiva säkerheter innebär att detta bör kunna bli aktuellt om tillståndsmyndigheten har bedömt att det är lämpligt och har föreskrivit det i ett villkor. Det bör framgå i bestämmelsen att frågan om successiv säkerhet prövas av tillståndsmyndigheten. Kan verksamhetsutövaren visa att ett successivt säkerställande är tillräckligt utifrån behovet vid varje tidpunkt bör detta vara möjligt. Utvinningsavfallsdirektivet tillåter dock inte att framtida kostnader helt skjuts på framtiden. Det bör beaktas att för stora delar av en utvinningsverksamhet är det olämpligt att ställa en successiv säkerhet. Domstolen bör dock även för utvinningsverksamheter bedöma om en successiv säkerhet är lämplig och tillräcklig för att uppfylla de förpliktelser som följer av balken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken. En verksamhetsutövare kan vidare ansöka om ändring av villkor i tillstånd för att anpassa säkerhetens storlek till eventuella uppdateringar eller förändringar av avfallshanteringsplanen t.ex. om återställandeåtgärder sker löpande i verksamheten (16, 22 och 24 kap. miljöbalken, angående ändring och omprövning se vidare avsnitt 4.14).

4.7 Bedömningen av om en säkerhet kan godtas

Regeringens förslag: När tillståndsmyndigheten ska pröva en säkerhet som ska ställas enligt ett villkor som har beslutats i en dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan ska myndigheten godta säkerheten om den, ensam eller tillsammans med andra säkerheter, visas vara betryggande för sitt ändamål.

Förslaget i promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall stämmer delvis överens med regeringens. Enligt promemorians förslag ska säkerheten prövas av den myndighet som regeringen bestämmer om säkerheten avser tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Riksgäldskontoret anser att alla frågor om prövning och beslut om säkerhetens storlek och form bör samlas till en myndighet för att skapa en effektiv beslutsprocess. Riksgäldskontoret bedömer att myndigheten är bäst lämpad att anförtros denna uppgift. Riksgäldskontoret ser problem med att alla säkerheter ska kunna godtas under förutsättning att de är betryggande för sitt ändamål och menar att en sådan bestämmelse i miljöbalken innebär att det på föreskriftsnivå inte kan bestämmas att endast vissa typer av säkerheter kan godtas. För att undvika att ordet betryggande feltolkas föreslår Riksgäldskontoret att det förtydligas att prövning av en säkerhets form innebär prövning av en säkerhets godtagbarhet (bedömning av kreditvärdighet) och ianspråktagande (juridiska och

avtalsmässiga bedömningar). Riksgäldskontoret anser också att det av regleringen bör framgå till vem säkerheten ska ställas.

Länsstyrelsen Västerbotten framhåller att olika förfaranden för olika typer av miljöfarliga verksamheter som tillståndsmyndigheten har att pröva riskerar att leda till oklarheter, vilket inte är bra ur effektivitets-hänseende.

LKAB påpekar att om det inte finns någon begränsning av handläggningstiden för prövningen av säkerheten så kommer det att medföra stora osäkerheter om när tillståndet kan tas i anspråk.

Skälen för regeringens förslag

Tillståndsmyndigheten bör pröva säkerhetens form

Som beskrivs i avsnitt 4.3 innefattar processen om att ställa säkerhet i samband med tillstånd flera moment som avgörs i två steg. I det första steget avgörs om säkerhet ska ställas, säkerhetens storlek och om säkerheten kan ställas efter hand. I det andra steget avgörs vilken form av säkerhet som ska ställas och om säkerheten är betryggande.

Det framgår av Statens gruvliga risker att ställda säkerheter för nuvarande gruvverksamheter uppgår till 2,6 miljarder kronor men att säkerheterna skulle behöva uppgå till 6,3 miljarder kronor om de ska bestämmas på en betryggande nivå. De höga beloppen gör att det finns skäl för en noggrann prövning även av säkerheternas form.

I promemorian föreslås att bedömningen av säkerhetens form när det gäller gruvdrift och gruvanläggning ska göras av Riksgäldskontoret. Prövningen av en säkerhets form innebär, som Riksgäldskontoret anger, prövning av en säkerhets godtagbarhet (bedömning av kreditvärdighet) och ianspråktagande (juridiska och avtalsmässiga bedömningar).

Riksgäldskontoret och Länsstyrelsen Västerbotten anser att alla frågor om prövning av säkerhetens storlek och form bör samlas till en myndighet för att skapa en effektiv beslutsprocess. Regeringen delar bedömningen att det finns fördelar med att prövningen av storlek och form görs av samma myndighet. Som utvecklas i avsnitt 4.4 anser regeringen, till skillnad från Riksgäldskontoret, att säkerhetens storlek även i fortsättningen bör bestämmas av tillståndsmyndigheten. Därför bör även prövningen av säkerhetens form göras av tillståndsmyndigheten. Kompetens för ekonomisk analys bör i stället tillföras prövningen genom att mark- och miljödomstolen inhämtar yttrande från Riksgäldskontoret, både vid prövningen av hur stor säkerheten ska vara och vid prövningen av säkerhetens form (se avsnitt 4.11).

Även säkerhetens form ska således alltjämt prövas av tillståndsmyndigheten i ett separat ärende enligt den tvåstegsprocess som beskrivs ovan (se även avsnitt 4.3).

LKAB påpekar att det inte finns någon begränsning av handläggningstiden och att det kan medföra stora osäkerheter om när tillståndet kan tas i anspråk. Förslaget är nu att prövningen även i fortsättningen ska göras av tillståndsmyndigheten. Regeringen anser inte att det finns skäl att begränsa handläggningstiden för prövningen. Handläggningstiden kommer sannolikt, liksom i dag, att bero på bedömningens komplexitet och kan förväntas vara längre för vissa former av säkerhet.

Krav på att säkerheten ska vara betryggande

Det bör införas ett generellt krav som innebär att en säkerhet ska godtas om den är betryggande för sitt ändamål. Eftersom säkerhet kan behöva ställas för stora belopp, vilket inte sällan är fallet vid gruvverksamhet, kan det finnas behov av att ställa flera olika typer av säkerheter. Det bör därför framgå att kravet på betryggande säkerhet kan uppfyllas genom att kombinera olika typer av säkerheter.

Frågan om godtagbara former av säkerhet har behandlats utförligt i propositionen Ett utvidgat miljöansvar (prop. 2006/07:95 s. 107–109), som gällde ändringar i den allmänna bestämmelsen om säkerhet i 16 kap. 3 § miljöbalken. Regeringen bedömde då att alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden kunde godtas under förutsättning att sökanden kan visa att den erbjudna säkerheten är tillräcklig och godtagbar för sitt ändamål. Ett skäl till att inte begränsa möjliga former av säkerhet var att ge utrymme för en större grad av flexibilitet. Regeringen bedömer att möjliga former av säkerheter inte bör begränsas i lagbestämmelsen utan att denna enbart bör ställa krav på att säkerheten ska vara betryggande. I avsnitt 4.8 föreslås att det ska införas ett bemyndigande som gör det möjligt att införa ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet enligt den nya bestämmelsen ska kunna godtas. Med den utformning av bemyndigandet som föreslås ges utrymme att meddela föreskrifter som begränsar möjligheten att ställa säkerheter av viss form.

Riksgäldskontoret anser även att det bör införas en bestämmelse om till vem en säkerhet ska ställas. Regeringen anser att detta bör övervägas i det fortsatta arbetet med förordningsändringar.

Riksgäldskontoret framhåller att ordet betryggande vanligtvis används som ett samlingsbegrepp för att beskriva en säkerhets storlek och form och föreslår att uttrycket byts ut. Regeringen delar bedömningen att den prövning av säkerheten som ska göras enligt bestämmelsen avser en bedömning av kreditvärdighet och att säkerheten är möjlig att ta i anspråk. För att säkerheten ska kunna godtas måste det också kunna konstateras att storleken på säkerheten motsvarar det belopp som bestämts i villkor i tillståndet. Den myndighet som prövar om säkerheten ska godtas kan alltså inte godta en säkerhet som avser ett lägre belopp än det som har fastställts i tillståndet. Regeringen anser att det är en fördel att inte avvika alltför mycket från det språkbruk som används i 16 kap. 3 § miljöbalken och att det inte kan anses finnas en risk för missförstånd i detta avseende.

4.8 Bemyndigande om att meddela föreskrifter om säkerheter för utvinningsverksamhet

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om säkerheter för utvinningsverksamheter, i fråga om

1. hur säkerhetens storlek ska beräknas och vad underlaget för beräkningen av säkerhetens storlek ska innehålla, och
2. när och hur en säkerhet får tas i anspråk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska också få meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas.

Förslaget i promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall stämmer i allt väsentligt överens med regeringens. Enligt promemorians förslag får föreskrifter meddelas om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Riksgäldskontoret anser att antalet möjliga former av säkerheter bör begränsas. Det skulle leda till en ändamålsenlig hantering av statens ekonomiska risk, en effektiv beslutsprocess och minska risken för rättsliga tvister. Det bör därför framgå i miljöbalken att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om vilka säkerheter som kan godtas.

Skälen för regeringens förslag: För att komma till rätta med de brister i systemet för ställande av säkerheter som har pekats på i granskningsrapporten och i Statens gruvliga risker krävs ytterligare reglering både vad avser säkerhetens storlek och form men även kring frågor om ianspråktagande av säkerhet. Sådana mer detaljerade bestämmelser meddelas lämpligen på förordnings- eller föreskriftsnivå. Regeringen bedömer att det finns behov av föreskrifter om hur säkerhetens storlek ska beräknas, vad underlaget för beräkningen av säkerhetens storlek ska innehålla, vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas och när och hur en säkerhet får tas i anspråk. Ett bemyndigande bör därför införas som möjliggör en sådan reglering. Bestämmelser om t.ex. till vem en säkerhet ska ställas kan meddelas i form av verkställighetsföreskrifter.

Riksgäldskontoret bedömer att promemorians förslag inte gör det möjligt att i föreskrifter på lägre nivå än lag ställa krav på säkerheternas form. Med förtydligandet att bemyndigandet även omfattar ”ytterligare” föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas bedömer regeringen att det är möjligt att meddela föreskrifter som begränsar säkerheternas form (se även avsnitt 4.7).

4.9 Avfallshanteringsplanen ska ingå i en ansökan om tillstånd

Regeringens förslag: En avfallshanteringsplan för utvinningsavfall ska ingå i en ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på att ha en sådan avfallshanteringsplan.

Förslaget i promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Svemin ställer sig positivt till att en avfallshanteringsplan ska biläggas en ansökan om tillstånd men avstyrker att avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning och, om så är avsett med förslaget, att den

därmed ska godkännas på samma sätt som miljökonsekvensbeskrivningen. Svemin framhåller att det kan bli en bedömningsfråga om vissa täkter omfattas av krav på avfallsplan och det kan bli en osäkerhet i processen.

SBMI avstyrker förslaget i den del som avser att avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning. Eftersom rättsläget är oklart så finns en betydande risk att ansökan avvisas och en rättsosäkerhet i samband med prövning av täktstillståndsansökan.

Zinkgruvan avstyrker att avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning eftersom det finns uppenbara risker att avfallshanteringsplanen då kommer att bli mer statisk och inte utgöra ett dynamiskt planeringsverktyg. Det kan även bli en tvistefråga huruvida vissa täktverksamheter omfattas av kravet på att upprätta en avfallshanteringsplan.

Naturvårdsverket anser att det bör införas ett krav på godkännande av avfallshanteringsplanens innehåll inom ramen för tillståndsprövningen. Det framgår av utvinningsavfallsdirektivet att medlemsstaterna ska besluta om förfaranden enligt vilka den behöriga myndigheten ska godkänna avfallshanteringsplanen.

Kungliga Vetenskapsakademien anser att det borde vara självklart att en avfallshanteringsplan ska ingå i en ansökan och att den ska granskas och godkännas innan tillstånd för start av verksamheten kan ges. Vetenskapsakademien anser också att staten borde ge uppdrag till en oberoende sakkunnig myndighet att bedöma de tekniska delarna av avfallshanteringsplanen. Vetenskapsakademien anser även att det för dessa verksamheter bör finnas krav på en efterbehandlingsplan.

Boliden framhåller att avfallshanteringsplanen vid en ansökan om tillstånd kommer att få betraktas som preliminär eller som ett förslag som kan behöva revideras beroende på utgången av tillståndsprövningen. Det går inte att jämföra en avfallshanteringsplan med en miljökonsekvensbeskrivning som är en förutsättning för att tillstånd ska kunna meddelas.

LKAB vill att det klargörs att avfallshanteringsplanen inte blir slutlig eller bindande genom tillståndet. Det är inte heller tydligt om det som sägs om avfallshanteringsplanen gäller allt eller bara de delar som utgör underlag för beräkning av den ekonomiska säkerheten.

Riksgäldskontoret framhåller att verksamhetsutövare bör ta fram en efterbehandlingsplan, dvs. en teknisk beskrivning av de åtgärder säkerheten ska täcka. Efterbehandlingsplanen bör prövas av länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs och omarbetas vart femte år. Vid nytt eller ändrat tillstånd bör mark- och miljödomstolen pröva efterbehandlingsplanen. Efterbehandlingsplanen bör ligga till grund för den kostnadsberäkning som i sin tur ligger till grund för beräkning av säkerhetens storlek.

Skälen för regeringens förslag: Av utvinningsavfallsdirektivet framgår att en ansökan om tillstånd ska omfatta en avfallshanteringsplan (artikel 7.2 c).

I utvinningsavfallsförordningen anges att den som ansöker om tillstånd ska informera tillståndsmyndigheten om innehållet i avfallshanteringsplanen (64 § 3). Verksamhetsutövaren ska se över avfallshanteringsplanen så snart det finns anledning till det och minst vart femte år. Ändringar i planen ska snarast anmälas till tillsynsmyndigheten (29 §). Tillsynsmyndigheten ska pröva om planen uppfyller kraven i förordningen om inte

avfallshanteringsplanen har prövats inom ramen för en tillståndsprövning (28 §).

Naturvårdsverket och SGU påpekar i sin redovisning den 14 september 2017 av regeringsuppdraget Förslag till strategi för hantering av gruvavfall (s. 35) att avfallshanteringsplanen har en oklar roll i tillståndsprövningen. Myndigheterna pekar på att det därmed finns en risk att avfallshanteringsplanens betydelse för arbetet med att förebygga uppkomst av avfall, minska miljöpåverkan samt öka återvinningen försvagas. För att avfallshanteringsplanen ska få den betydelse som avses i utvinningsavfallsdirektivet finns det enligt myndigheterna därför ett behov av att stärka och förtydliga dess roll.

I promemorian föreslås att avfallshanteringsplanen ska ingå i en ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan. Det anges i promemorian att avfallshanteringsplanen därigenom ska utgöra en processförutsättning.

Svemin framhåller att det kan bli en bedömningsfråga om vissa täkter omfattas av krav på avfallsplan och att det kan bli en osäkerhet i processen. SBMI och Zinkgruvan anser att avfallshanteringsplanen inte ska utgöra en processförutsättning och framhåller att eftersom rättsläget är oklart när det gäller i vilken utsträckning avfall från täkter är utvinningsavfall så finns en risk för att ansökan avvisas. Som framhålls i avsnitt 4.4 så måste det redan i dag avgöras om en verksamhet ger upphov till utvinningsavfall. Regeringen bedömer att förslagen kan bidra till att frågan om vad som är utvinningsavfall klargörs i praxis. Regeringen konstaterar att utvinningsavfallsdirektivet innebär att en avfallshanteringsplan ska ingå i en tillståndsansökan när en sådan plan krävs för verksamheten. Det gäller således även täkter i de fall verksamheten omfattas av krav på avfallshanteringsplan. Avfallshanteringsplanen är ett viktigt prövningsunderlag för att bedöma om den planerade hanteringen av avfallet är lämplig och i vilken utsträckning denna hantering behöver regleras i villkor i tillståndet. Den är också ett underlag för beräkning av säkerhetens storlek.

Prövningsunderlaget bör innebära att tillståndsmyndigheten kan sätta de villkor som framgår av 22 kap. 25 och 25 a §§ miljöbalken samt de villkor som föreslås i avsnitt 4.12.

Naturvårdsverket och Kungliga Vetenskapsakademien anser att det bör införas ett krav på godkännande av avfallshanteringsplanens innehåll inom ramen för tillståndsprövningen. Naturvårdsverket framhåller att det framgår av utvinningsavfallsdirektivet att medlemsstaterna ska besluta om förfaranden enligt vilka den behöriga myndigheten ska godkänna avfallshanteringsplanen. Svemin anser inte att avfallshanteringsplanen ska godkännas. Boliden framhåller att avfallshanteringsplanen kan behöva revideras beroende på utgången av tillståndsprövningen. LKAB och Zinkgruvan vill att det klargörs att avfallshanteringsplanen inte blir slutlig eller bindande genom tillståndet. Kungliga Vetenskapsakademien anser att staten borde ge uppdrag till en oberoende sakkunnig myndighet att bedöma och anvisa eventuella justeringar av de tekniska delarna av avfallshanteringsplanen innan ansökan inges.

Regeringen vill framhålla att i fråga om en verksamhet som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. miljöbalken ska en specifik miljöbedömning göras. Inom ramen för en sådan bedömning ska en miljökonsekvensbeskrivning tas fram. För att miljökonsekvenserna från

hanteringen av utvinningsavfall ska kunna beskrivas behöver miljökonsekvensbeskrivningen innehålla sådan information som ingår i avfallshanteringsplanen. Inom ramen för miljöbedömningen finns bestämmelser om avgränsningssamråd. Ett sådant arbete ska genomföras inför arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och innebär att den som avser att bedriva verksamheten ska samråda om verksamhetens miljöeffekter (6 kap. 29 § miljöbalken). Detta ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten samt med de övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörd av verksamheten (6 kap. 30 § miljöbalken). Regeringen vill framhålla att synpunkter på de tekniska delarna av avfallshanteringsplanen kan lämnas inom ramen för detta samråd inför verksamhetsutövarens arbete med miljökonsekvensbeskrivningen. Regeringen anser därför inte att det behövs något nytt uppdrag till en myndighet att bedöma avfallshanteringsplanen innan en ansökan om tillstånd inges.

Mot bakgrund av att uppgifter om avfallshanteringen ingår i miljökonsekvensbeskrivningen anser regeringen att det inte finns skäl att införa krav på att även avfallshanteringsplanen ska godkännas genom ett formellt beslut inom ramen för tillståndsprövningen. Ett sådant beslut skulle vidare innebära att innehållet blir rättskraftigt avgjort. Enligt utvinningsavfallsdirektivet och utvinningsavfallsförordningen ska avfallshanteringsplanen ses över vart femte år och/eller i förekommande fall ändras för att ta hänsyn till väsentliga förändringar i driften av avfallsanläggningen eller beträffande det avfall som ska deponeras (artikel 5.4 i direktivet och 29 § utvinningsavfallsförordningen). Avfallshanteringsplanen ska ges in med ansökan för att vara ett underlag i prövningen som bl.a. ska användas för tillståndsmyndighetens bedömning av vilka villkor som ska ställas på verksamheten. Tillståndsmyndigheten har anledning att kontrollera att avfallshanteringsplanen innehåller de uppgifter som krävs enligt utvinningsavfallsförordningen för att säkerställa att det finns ett tillräckligt underlag för bedömning av hur avfallet ska hanteras och av hur stor säkerhet som bör ställas.

Kravet i utvinningsavfallsdirektivet på att den behöriga myndigheten ska godkänna avfallshanteringsplanen bör i stället uppfyllas genom en skyldighet för tillsynsmyndigheten att pröva planen. Enligt utvinningsavfallsförordningen ska tillsynsmyndigheten pröva om planen uppfyller kraven i förordningen om inte avfallshanteringsplanen har prövats inom ramen för en tillståndsprövning (28 §). Bestämmelsen om tillsynsmyndighetens prövning ger sken av att avfallshanteringsplanen kan prövas inom ramen för en tillståndsprövning. Det finns dock inga bestämmelser som innebär att en sådan formell prövning ska ske inom tillståndsprövningen. Regeringen anser att det alltid bör vara tillsynsmyndigheten som bedömer om planen uppfyller kraven i förordningen och anser att detta bör förtydligas i utvinningsavfallsförordningen. Det bör även införas ett krav på att avfallshanteringsplanen ska överensstämma med det tillstånd som har meddelats. På så sätt säkerställs att avfallshanteringsplanen uppdateras utifrån eventuella villkor som kan ha meddelats i tillståndet.

LKAB anser inte att det är tydligt om kravet att ge in avfallshanteringsplanen vid ansökan om tillstånd gäller hela planen eller bara de delar som utgör underlag för beräkningen av säkerheten. Enligt utvinningsavfalls-

direktivet ska en ansökan om tillstånd till en avfallsanläggning innehålla en avfallshanteringsplan (artikel 7). För att uppfylla detta krav och för att tillståndsmyndigheterna och andra intressenter ska få ett så bra underlag som möjligt bedömer regeringen att hela avfallshanteringsplanen ska ges in.

Till skillnad från Kungliga vetenskapsakademien och Riksgäldskontoret bedömer regeringen att det inte bör införas ett krav som innebär att det ska ges in en särskild efterbehandlingsplan i samband med ansökan om tillstånd. De uppgifter som dessa myndigheter anser behöver ingå i en efterbehandlingsplan bedömer regeringen ingår i en avfallshanteringsplan som upprättats i enlighet med kraven i utvinningsavfallsförordningen. I fråga om de delar av verksamheten som inte täcks av utvinningsavfallsdirektivet är det tillståndsmyndigheten som avgör vilket underlag som behöver tas fram av verksamhetsutövaren för att bedöma kostnader för stängning och återställning enligt 16 kap. 3 § miljöbalken.

Vissa ärenden om tillstånd att driva en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall prövas hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. Den föreslagna bestämmelsen bör tillämpas även i dessa ärenden.

4.10 Beräkning av säkerhetens storlek

Regeringens förslag: En ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av ett obligatoriskt krav på att ställa säkerhet enligt miljöbalken ska innehålla en beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till och ett underlag för denna beräkning.

Bestämmelsen ska tillämpas även i ett ärende som prövas av länsstyrelsen.

Förslaget i promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall stämmer i huvudsak överens med regeringens. Promemorians förslag innehåller inte krav på att ansökan ska innehålla ett underlag för beräkningen av det belopp säkerheten ska uppgå till.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Riksgäldskontoret anser att det inte är lämpligt att verksamhetsutövaren beräknar och föreslår säkerhetens storlek. Beräkning av säkerhetens storlek bör göras av staten. Verksamhetsutövarens ansvar bör begränsas till att ta fram ett kostnadsunderlag.

Sametinget är bekymrat över att beräkningen ska göras av den som är skyldig att ställa säkerhet.

Skälen för regeringens förslag: I promemorian föreslås att den som är skyldig att ställa säkerhet ska beräkna vilket belopp säkerheten ska uppgå till och redovisa beräkningen till tillståndsmyndigheten i samband med ansökan.

Riksgäldskontoret och Sametinget ifrågasätter lämpligheten i att verksamhetsutövaren beräknar och föreslår säkerhetens storlek. Riksgäldskontoret anser att verksamhetsutövarens ansvar ska begränsas till att ta fram ett kostnadsunderlag.

Regeringen vill framhålla att tillståndsmyndigheten inte är bunden av verksamhetsutövarens beräkning. I avsnitt 4.11 föreslås även att tillstånds-

myndigheten, i mål om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning där en säkerhet ska ställas enligt den bestämmelse som föreslås, ska hämta in ett yttrande i fråga om beräkningen av säkerhetens storlek från Riksgäldskontoret. Alla remissyttranden och verksamhetsutövarens beräkningar och underlaget för dessa beräkningar blir ett underlag för tillståndsmyndighetens bedömning. Regeringen anser inte att det finns skäl att ändra förslaget i denna del. Regeringen delar dock Riksgäldskontorets bedömning att ansökan bör innehålla ett underlag för beräkningen av säkerhetens storlek och att detta uttryckligen bör framgå av bestämmelsen.

Bestämmelsen bör omfatta alla verksamheter i miljöbalken där kravet på säkerhet är obligatoriskt. Vissa ärenden om tillstånd prövas hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. Den föreslagna bestämmelsen bör tillämpas även i dessa ärenden.

Det är den som ansöker om tillstånd som har att visa att säkerhetens storlek är tillräcklig. Tillståndsmyndigheten och remissinstanserna kan utgå från denna beräkning, och övrig information som har tillförts ärendet, som underlag vid en bedömning av säkerheten och fastställande av villkor för säkerheten.

Bestämmelser om domstolsväsendet och rättsskipningen hör till det obligatoriska lagområdet enligt 11 kap. 2 § regeringsformen. En bestämmelse om att ansökan ska innehålla en beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till bör därför införas i 22 kap. miljöbalken.

4.11 Yttranden från Riksgäldskontoret i tillståndsprövningen

Regeringens förslag: I mål och ärenden om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning, som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall ska mark- och miljödomstolen hämta in yttranden från Riksgäldskontoret i fråga om

1. beräkningen av storleken på den säkerhet som ska ställas för utvinningsverksamheter, och
2. prövningen av om den säkerhet som ska ställas ska godtas.

Förslaget i promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall stämmer delvis överens med regeringens. Enligt promemorians förslag ska det vara obligatoriskt att inhämta yttrande från Riksgäldskontoret i alla mål och ärenden om tillstånd till verksamhet som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Promemorian innehåller inget förslag om att yttrande ska inhämtas i fråga om prövningen av om den säkerhet som ska ställas ska godtas.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Länsstyrelsen Örebro län och *Länsstyrelsen Västerbotten* ser positivt på att Riksgäldskontoret får möjlighet att yttra sig angående säkerhetens storlek men är tveksam till kravet på remiss till Riksgäldskontoret vid

miljöprövningsdelegationens prövning av täkter, eftersom det riskerar att komplicera prövningen och öka handläggningstiden.

Luleå tekniska universitetet anser att förslaget troligen innebär en effektivisering men vill uppmärksamma risken för ökande handläggnings-tider när ytterligare myndigheter blir inblandade.

LKAB och *Svemin* anser inte att Riksgäldskontoret ska behöva yttra sig i mål om ändringstillstånd där prövningen inte handlar om frågor som ingår i avfallshanteringsplanen eller berör storleken på säkerheten.

Riksgäldskontoret påpekar att det är tveksamt om det är en lämplig uppgift för myndigheten att lämna yttrande avseende storleken på säkerheter för täkter. Riksgäldskontoret framhåller också att förslagen inte innehåller tidsramar för myndighetens yttrande.

Sametinget stödjer förslaget förutsatt att Riksgäldskontoret inhämtar kunskaper om den samiska kulturen, renskötsel och annan samisk mark-användning.

Naturvårdsverket föreslår en ändring av bestämmelsen så att den omfattar all gruvverksamhet. Naturvårdsverket uppfattar att förslaget inte omfattar allt gruvavfall eftersom endast gruvdrift och gruvanläggning omfattas och inte anläggning för bearbetning av utvunnet material. Det innebär att fristående anrikningsverk inte omfattas.

Skälen för regeringens förslag

Behov av yttrande från Riksgäldskontoret vid prövning av säkerhetens storlek

Prövningen av en säkerhets storlek innefattar ett flertal bedömningar, både ekonomiska och naturvetenskapliga. De senare rör främst vilka stängnings- och återställandeåtgärder som bör utföras för att mark och vatten ska kunna uppnå ett tillfredställande skick. I fråga om de naturvetenskapliga bedömningarna har länsstyrelserna, Naturvårdsverket och de övriga remissinstanser som tillståndsmyndigheten anser berörs av verksamheten liksom tillståndsmyndigheten själv den kompetens som behövs för att granska underlaget.

Naturvårdsverket och SGU föreslår i Förslag till strategi för hantering av gruvavfall att Finansinspektionen eller annan myndighet med erforderlig ekonomisk kompetens ska göras till obligatorisk remissinstans för frågor om säkerhet.

Enligt nuvarande bestämmelser har parterna i processen möjlighet att yttra sig över beloppets storlek inom ramen för prövningen av det enskilda ärendet. Utifrån underlaget i målet fastställer tillståndsmyndigheten villkor om säkerhetens storlek med stöd av 22 kap. 25 § 11 miljöbalken. Riksgäldskontoret är statens garantimyndighet och har nödvändig kompetens för att analysera och hantera de risker som följer av statens sista handsansvar inom gruvområdet. Riksgäldskontoret kan bidra med sin expertkompetens i ekonomiska frågor.

För att säkerställa att tillståndsmyndigheten har det underlag som krävs för att bedöma säkerhetens storlek bör det därför införas en bestämmelse som anger att ett yttrande om säkerhetens storlek ska inhämtas från Riksgäldskontoret i vissa fall. Ett sådant yttrande bör avse beräkningen av storleken på den säkerhet som ska ställas för den del av verksamheten som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan.

För att Riksgäldskontoret ska få ett så bra underlag som möjligt för sitt yttrande bör mark- och miljödomstolen inhämta yttrandet från myndigheten när underlaget i målet är i sådant skick att det finns förutsättningar att beräkna storleken på den säkerhet som ska ställas. Om yttrande inhämtas i ett för tidigt skede finns det en risk att kompletteringar krävs för att Riksgäldskontoret ska kunna ta fram ett välgrundat yttrande över storleken på säkerheten.

Behov av yttrande från Riksgäldskontoret vid prövning av om säkerheten är betryggande

Mot bakgrund av att regeringen, till skillnad från promemorians förslag, föreslår att prövningen av säkerhetens form även i fortsättningen ska göras av tillståndsmyndigheten, bedömer regeringen att kompetens för ekonomisk analys bör tillföras i prövningen genom att mark- och miljödomstolen inhämtar ett yttrande från Riksgäldskontoret även i samband med prövningen av säkerhetens form. I denna prövning ska domstolen bedöma om säkerheten är betryggande (se avsnitt 4.7). Detta innebär att yttrande bör inhämtas från Riksgäldskontoret vid två tillfällen.

I vilka mål ska yttranden inhämtas från Riksgäldskontoret

I promemorian föreslås att Riksgäldskontoret ska yttra sig över säkerhetens storlek i alla de mål och ärenden som omfattas av den nya bestämmelsen om säkerhet, dvs. både gruvverksamheter och täktverksamheter, oavsett om dessa prövas av domstol eller länsstyrelse. Det hänvisas till att det finns ett kommissionsbeslut som kräver att en oberoende och kvalificerad tredje part ska göra en bedömning av de kostnader som krävs för att säkerställa rehabilitering av mark, stängning och åtgärder efter stängning (artikel 1.2 i kommissionens beslut av den 20 april 2009 om tekniska riktlinjer för upprättande av den finansiella säkerheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin (EG) 2009/335). Regeringen bedömer att kravet på en oberoende och kvalificerad tredje part måste anses tillgodosett genom den bedömning av kostnaderna som tillståndsmyndigheten gör i tillståndsärendet. Detta innebär att yttrande inte behöver inhämtas för alla de verksamheter som omfattas av utvinningsavfallsdirektivet.

Naturvårdsverket uppfattar att förslaget inte omfattar allt gruvavfall eftersom endast gruvdrift och gruvanläggning pekas ut och inte anläggning för bearbetning av utvunnet material. Det innebär att fristående anrikningsverk inte omfattas. Regeringen anser att även dessa anläggningar bör ingå i bestämmelsens tillämpningsområde. Bestämmelsen bör därför omfatta gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning.

Länsstyrelsen Örebro län och Länsstyrelsen Västerbotten är tveksamma till kravet på remiss till Riksgäldskontoret vid prövning av täkter, bl.a. eftersom det riskerar att öka handläggningstiden. Även Riksgäldskontoret bedömer att det är tveksamt om det är en lämplig uppgift för myndigheten att lämna yttrande avseende storleken på säkerheter för täkter. Detta eftersom de samlade efterbehandlingskostnaderna och riskerna förknippade med täktverksamheterna troligen endast utgör en liten del av de

totala kostnaderna och riskerna för utvinningsverksamhet. Regeringen delar denna bedömning och anser att skyldigheten att inhämta yttrande från Riksgäldskontoret i fråga om beräkningen av säkerhetens storlek bör begränsas till verksamheter som avser tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning. Skyldigheten bör även begränsas till de mål som prövas av mark- och miljödomstolen.

Som Luleå tekniska universitet uppmärksammar finns det en risk för att handläggningstiderna blir längre när fler myndigheter blir inblandade. Regeringen anser dock att den kompetens som kan tillföras de aktuella ärendena genom Riksgäldskontorets yttrande borgar för väl underbyggda beslut och att detta i vissa fall kan effektivisera prövningen.

LKAB och Sveamin anser inte att Riksgäldskontoret ska behöva yttra sig i mål om ändringstillstånd där prövningen inte handlar om frågor som ingår i avfallshanteringsplanen eller berör storleken på säkerheten. Regeringen anser dock att eftersom en ansökan om tillstånd att ändra en begränsad del av den tillståndsgivna verksamheten kan få konsekvenser för den säkerhet som gäller för hela verksamheten så bör ett yttrande inhämtas även vid ansökan om ändringstillstånd. Eftersom bestämmelsen nu föreslås begränsas till mål om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning så kan antalet ärenden där yttrande från Riksgäldskontoret ska inhämtas förväntas bli få.

Tidsramar för yttrandet

Riksgäldskontoret framhåller att det i promemorian inte angetts tidsramar för myndighetens yttrande. Regeringen konstaterar att det följer av miljöbalken att mark- och miljödomstolen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen till myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan (22 kap. 4 §). Därmed kommer Riksgäldskontoret få kännedom om när en ansökan kommer in till domstolen. När tillståndsmyndigheten hämtar in ett yttrande från Riksgäldskontoret ska myndigheten i enlighet med förvaltningslagen handlägga detta så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 §). Regeringen bedömer inte att det behövs ytterligare bestämmelser om tidsramar för myndighetens yttrande.

Påverkan på samisk markanvändning

När det gäller den fråga som *Sametinget* pekar på vill regeringen framhålla att frågan om påverkan på samisk markanvändning i första hand bör hanteras inom ramen för miljöbedömningen. Det bör alltså inte vara ett område som Riksgäldskontoret ska fokusera på i sitt yttrande.

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om identifiering, beskrivning och bedömning av miljöeffekter vid planering av verksamheter och åtgärder. Inom ramen för en specifik miljöbedömning ska ett avgränsningsområde genomföras, bl.a. med enskilda som kan antas bli särskilt berörda av en verksamhet. I en del fall kan samebyar, samiska organisationer eller enskilda samer beröras av verksamheter som kräver samråd. Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en redogörelse för de samråd som skett och vad som kommit fram i samråden. Syftet med avgränsnings-

samrådet är att ge den berörda allmänheten möjlighet att i ett tidigt skede kunna delta i processen och påverka projektets utformning och beslutsunderlag.

Om verksamheten påverkar ett mark- och vattenområde som har betydelse för rennärings ska området så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande (3 kap. 5 § miljöbalken). I dessa fall ska länsstyrelsen ta de initiativ som behövs för att det i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn till detta intresse. Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från Sametinget (2 och 3 §§ förordningen [1998:896] om hushållning med mark- och vattenområden).

Den 1 mars 2022 träder lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket i kraft. Syftet med konsultationer är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Lagen innebär att bl.a. statliga förvaltningsmyndigheter är skyldiga att konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.

4.12 Ytterligare villkor i tillståndet

Regeringens förslag: En dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall ska innehålla villkor

- om det belopp som säkerheten ska uppgå till,
- om att säkerheten därefter fortlöpande ska vara betryggande, och
- som behövs för att minimera verksamhetens påverkan på omgivningen vid oförutsedda avbrott i verksamheten.

Bestämmelsen ska tillämpas även i ett ärende som prövas av länsstyrelsen.

Förslaget i promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall överensstämmer i huvudsak med regeringens. I stället för att säkerheten ska vara betryggande föreslås i promemorian att säkerheten fortlöpande ska vara ”giltig och i kraft”.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Naturvårdsverket anser att det behöver tydliggöras vilken ändring som ska åstadkommas med förslaget, eftersom det enligt miljöbalken redan finns en bestämmelse om villkor med avseende på ställande av säkerhet (22 kap. 25 §).

LKAB anser att rättsverkningarna av att en befintlig säkerhet löper ut behöver förtydligas.

Boliden, LKAB, Svemin och Zinkgruvan anser att en verksamhetsutövare måste få skälig tid för att komplettera eller ersätta en säkerhet om det blir aktuellt. Förslaget behöver kompletteras med en ventil för att säkerställa att allvarliga driftstopp av den pågående verksamheten undviks.

Länsstyrelsen Västerbotten anser att det behöver tydliggöras vad som händer om tillsynsmyndigheten finner att säkerheten inte längre anses betryggande för sitt ändamål eller inte längre anses tillräcklig.

Svemín tolkar promemorians förslag som att en verksamhetsutövare som under en begränsad tid inte har en säkerhet som är formellt godkänd riskerar att göra sig skyldig till otillåten miljöverksamhet.

Riksgäldskontoret ifrågasätter vad som händer om den bank eller det kreditinstitut som står för en säkerhet tappar i kreditvärdighet vilket kan påverka möjligheterna till utbetalning enligt säkerheten. Riksgäldskontoret ifrågasätter också vad som händer med verksamheten under handläggningen av en förnyad säkerhet när en befintlig säkerhet löper ut innan en ny har ställts.

Skälen för regeringens förslag

Villkor om belopp

I promemorian föreslås att en dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall ska innehålla vissa villkor. Som Naturvårdsverket påpekar finns det en bestämmelse i miljöbalken om vad en dom ska innehålla där det anges att en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor som behövs med avseende på avhjälpan av en miljöskada och ställande av säkerhet (22 kap. 25 § första stycket 11). Enligt förarbetena till bestämmelsen är uppräkningskravet inte minimikrav på vad en dom ska innehålla utan ska snarare ses som en minneslista (prop. 1997/98:45 del 2 s. 246). För att det nya kravet på säkerhet ska ha avsedd effekt anser regeringen att det uttryckligen bör framgå att en dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall alltid ska innehålla villkor om det belopp som säkerheten ska uppgå till.

Enligt utvinningsavfallsdirektivet ska en säkerhet fastställas så att alla skyldigheter enligt tillståndet har uppfyllts, inbegripet bestämmelser om åtgärder efter stängning. Genom säkerheten ska det alltid finnas tillräckliga medel tillgängliga för att rehabilitera det område som påverkats av avfallsanläggningen (artikel 14.1). I miljöbalken finns också en bestämmelse om villkor med avseende på avhjälpan av miljöskada. Enligt bestämmelsen ska en dom som omfattar tillstånd till att behandla avfall alltid innehålla bl.a. de villkor som behövs i fråga om åtgärder för att övervaka och kontrollera att de skyldigheter som gäller för verksamheten uppfylls, och de villkor som behövs i fråga om åtgärder för avslutande av verksamheten och efterbehandling (22 kap. 25 a § 2 och 3). Bestämmelsen avser behandling av avfall och är tillämplig även med avseende på utvinningsavfall. Bedömningen av vilka åtgärder som krävs med avseende på avslutande av verksamheten och efterbehandling ligger till grund för beräkningen av säkerhetens storlek.

Beräkningen av säkerhetens storlek

I avsnitt 4.4 behandlas vilka åtgärder säkerheten ska täcka och målsättningen med säkerheten. Utvinningsavfallsdirektivet innehåller också bestämmelser om faktorer som ska beaktas när kostnaderna för åtgärderna bedöms. Följande avsnitt rör beräkningen av säkerhetens storlek.

Vid beräkningen av säkerhetens storlek ska beaktas vilka merkostnader som kan uppstå om någon annan än verksamhetsutövaren kommer att bedöma situationen och utföra åtgärderna (artikel 14.2 b). Hänsyn ska också tas till de kostnader som kan uppkomma vid en tidigarelagd och oplanerad stängning (artikel 1.2 i kommissionens beslut 2009/335/EG av den 20 april 2009 om tekniska riktlinjer för upprättande av den finansiella säkerheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin).

I Statens gruvliga risker konstateras att beräkningen av säkerheternas storlek därutöver bör innehålla ett osäkerhetspåslag för att uppfylla direktivets krav på att säkerheterna ska vara betryggande (s. 115). Beräkningen av säkerheternas storlek bör vidare ta hänsyn till framtida pris- och löneutveckling av material och tjänster (s. 115). Regeringen anser att detta bör hanteras i verksamhetsutövarnas underlag för beräkningen av det belopp som säkerheten ska uppgå till. I avsnitt 4.8 föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om beräkningen av säkerhetens storlek. Därmed kommer det att finnas möjligheter att ytterligare precisera hur beräkningen ska gå till i fråga om parametrar och metoder.

Säkerheten bör fortlöpande vara betryggande

I promemorian föreslås att en dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall ska innehålla ett villkor om att säkerheten ska vara ”giltig och i kraft”. Regeringen anser att villkoret i stället ska handla om att säkerheten fortlöpande ska vara betryggande. Uttrycket betryggande avser fler aspekter än enbart giltighet. Med betryggande avses att en säkerhet ska ha de villkor som behövs och att den som ställt ut säkerheten kan förväntas kunna uppfylla åtagandet.

LKAB och Riksgäldskontoret tar upp frågan om vilka rättsverkningar som uppkommer om en befintlig säkerhet löper ut innan en ny har ställts. Flera remissinstanser anser att en verksamhetsutövare måste få skälig tid för att komplettera eller ersätta en säkerhet om det blir aktuellt och att förslaget behöver kompletteras med en ventil för att säkerställa att allvarliga driftsstopp av den pågående verksamheten undviks. Regeringen konstaterar att den reglering som föreslås innebär att det i fråga om säkerheter som är tidsbegränsade är verksamhetsutövarns ansvar att se till att säkerheten är giltig och ställa en ny säkerhet i god tid innan en tidsbegränsad säkerhet löper ut. Tillsynsmyndigheten har också ett ansvar att bevaka aktuella tidsfrister. För det fall verksamhetsutövaren inte ställer en ny säkerhet i tid och tillsynsmyndigheten därför bedömer att säkerheten inte är betryggande bör det finnas möjlighet för tillsynsmyndigheten att begära utbetalning av säkerheten. Detsamma gäller t.ex. om säkerheten sägs upp av kreditgivaren. Det följer av praxis att dessa frågor kan lösas genom de villkor som ställs för en säkerhet. Vid bedömningen av om en tidsbegränsad säkerhet är betryggande för sitt ändamål är det av avgörande betydelse att säkerheten, i samband med att den löper ut antingen på grund av tidsbegränsning eller uppsägning, endera kan lösas ut eller förlängas till dess att den har ersatts med en ny säkerhet (se t.ex. Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolens deldom den 7 juni 2017 i mål nr M 3093-12).

Länsstyrelsen Västerbotten anser att det behöver tydliggöras vad som händer om tillsynsmyndigheten finner att säkerheten inte längre anses betryggande för sitt ändamål eller inte längre anses tillräcklig. Riksgäldskontoret ifrågasätter vidare vad som händer om den bank eller det kreditinstitut som står för en säkerhet tappar i kreditvärdighet, vilket kan påverka möjligheterna till utbetalning av säkerheten. Regeringen konstaterar att avsikten i den situation som Riksgäldskontoret beskriver är att tillsynsmyndigheten ska kunna förelägga verksamhetsutövaren att ställa en ny säkerhet. Är det fråga om att beloppet är otillräckligt fordras en ändring eller omprövning av villkoret i tillståndet (se avsnitt 4.14).

Det stämmer som Svemin påpekar att en överträdelse av villkoret om säkerhet genom att inte fortlöpande ha en säkerhet som är betryggande kan innebära att en verksamhetsutövare bryter mot ett villkor och därmed uppfyller de objektiva rekvisiten avseende en otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § 2 miljöbalken. För att det ska vara fråga om ett brott fordras dock också att de subjektiva rekvisiten är uppfyllda, dvs. uppsåt eller oaktsamhet. Det får således göras en bedömning i det enskilda fallet om varför en säkerhet inte längre är betryggande för sitt ändamål och om något uppsåt eller någon oaktsamhet förekommit. Regeringen bedömer att en villkorsöverträdelse av detta slag inte kommer att bedömas annorlunda än andra eventuella villkorsöverträdelser.

Villkor vid oförutsedda avbrott

För att begränsa påverkan på omgivningen och undvika stora kostnader för sanering behöver vissa reningsanordningar upprätthållas även om verksamheten tillfälligt upphör för längre eller kortare tid. Det kan även finnas behov av att upprätthålla andra anordningar eller delar av verksamheten för att undvika skador på miljön. Det är lämpligt att sådana frågor behandlas i tillståndsvillkoren. Det bör därför finnas en skyldighet att förena tillståndet med sådana villkor när det behövs.

Bestämmelsen bör tillämpas även vid prövning av länsstyrelsen

Vissa ärenden om tillstånd att driva en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall prövas hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. Den föreslagna bestämmelsen bör tillämpas även i dessa ärenden.

4.13 Beslut om säkerhet på verksamhetsutövarens bekostnad

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en ny bestämmelse om möjlighet att besluta om säkerheter på verksamhetsutövarens bekostnad.

Förslaget i promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall stämmer inte överens med regeringens bedömning. I promemorian föreslås en särskild bestämmelse om att den myndighet som regeringen bestämmer ska få besluta om säkerheter på en verksamhetsutövarens

bekostnad om verksamhetsutövaren inte uppfyller sina skyldigheter att ställa säkerhet.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget i promemorian eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens bedömning: I promemorian föreslås att det ska införas en särskild bestämmelse i miljöbalken om att den myndighet som regeringen bestämmer ska få besluta om säkerheter på en verksamhetsutövarens bekostnad om verksamhetsutövaren inte uppfyller sina skyldigheter att ställa säkerhet. En sådan befogenhet skulle kunna bli aktuell om en tillsynsmyndighet bedömt att den säkerhet som ställts inte längre är betryggande, och verksamhetsutövaren inte följer tillsynsmyndighetens föreläggande om att ställa en ny säkerhet.

I 26 kap. 17 och 18 §§ miljöbalken finns bestämmelser om verkställighet och rättelse på den felandes bekostnad. Om en tillsynsmyndighet meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 9–13 §§ samma kapitel och det inte blir åttlytt, ska kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa beslutet (17 §). I stället för att begära verkställighet får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse ska vidtas på den felandes bekostnad (18 §). Om tillsynsmyndigheten förelägger en verksamhetsutövare att ställa en ny säkerhet på grund av att den befintliga inte längre är betryggande och verksamhetsutövaren inte följer föreläggandet, kan myndigheten med stöd av dessa bestämmelser besluta om rättelse på verksamhetsutövarens bekostnad. Ett sådant beslut kan förenas med verkställighetsförordnande enligt 26 kap. 26 § miljöbalken. Det innebär att tillsynsmyndigheten kan ordna en säkerhet och kräva verksamhetsutövaren på kostnaden. I promemorian bedöms att det krävs en särskild bestämmelse om detta i miljöbalken eftersom tillsynsmyndigheten annars måste förskottera kostnaden för säkerheten. Även med en sådan bestämmelse som föreslås i promemorian kommer dock tillsynsmyndigheten vara part i avtalet med den som ställer ut säkerheten och behöva betala kostnaden för säkerheten, för att därefter kräva verksamhetsutövaren på kostnaden. Regeringen anser således att en tillsynsmyndighet genom en tillämpning av befintliga bestämmelser kan åstadkomma samma resultat som avses med den bestämmelse som föreslås i promemorian. Regeringen bedömer därför att det inte behövs en sådan bestämmelse som föreslås i promemorian.

4.14 Ändring och omprövning

Regeringens förslag: Villkor om säkerhet ska kunna ändras om det kan antas att den säkerhet som ställts inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

En avfallshanteringsplan för utvinningsavfall ska ingå i en ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan. Bestämmelsen ska tillämpas även i ett ärende som prövas av länsstyrelsen.

Förslaget i promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Riksgäldskontoret är kritiskt till att förslagen inte medför en regelbunden omprövning av säkerheternas storlek. Detta är problematiskt eftersom realiserade avfallsmängder för en verksamhet kan vara högre än de som användes som underlag för beslut om säkerhetens storlek.

Boliden, Zinkgruvan och Svemin anser att det inte bör krävas att en avfallshanteringsplan alltid ska biläggas en ansökan om ändringstillstånd. Avfallshanteringsplanen bör bara ingå i prövningen när den sökta ändringen medför att principerna för avfallshanteringen ändras. Även *LKAB* anser att det vid ansökan om ändringstillstånd bara ska krävas en avfallshanteringsplan om den sökta ändringen har koppling till det som beskrivs i avfallshanteringsplanen och som kan ha betydelse för storleken på den befintliga säkerheten. Det behöver förtydligas att avfallshanteringsplanen inte ska vara en processförutsättning i samband med ändringstillstånd.

Skälen för regeringens förslag

Miljöbalkens bestämmelser om ändring och omprövning

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får enligt bestämmelser i 16, 22 och 24 kap. miljöbalken ändras eller omprövas. Tillståndsmyndigheten får ändra villkor om säkerhet om det kan antas att en säkerhet inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs (24 kap. 5 § 12). Ansökan om sådan ändring får göras av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen samt en kommun som har övertagit tillsynsansvar från länsstyrelsen (24 kap. 11 §). Tillståndshavaren är skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen (22 kap. 2 a §).

Även verksamhetsutövaren har möjlighet att ansöka om ändring av ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet (24 kap. 13 § miljöbalken). Ett ändringstillstånd innebär att tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (16 kap. 2 a § miljöbalken). Ett ändringstillstånd får förenas med bestämmelser om ändringar i villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om de tidigare villkoren har ett samband med ändringen (24 kap. 8 § 1).

En ansökan om omprövning eller ändring ska innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser och villkor som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd (22 kap. 1 d §). Om ansökan avser ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a §, ska ansökan också innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt.

Villkor om säkerhet bör kunna omprövas

På samma sätt som säkerheter som ställs enligt befintliga bestämmelser i miljöbalken bör villkor om säkerhet som beslutats med stöd av den nya bestämmelsen kunna ändras om det kan antas att en säkerhet inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs (jfr 24 kap. 5 § 12). Regeringen bedömer att denna möjlighet till omprövning tillsammans med den regelbundna översyn av avfallshanteringsplanen som tillsynsmyndigheterna gör får anses tillräcklig. Regeringen anser därför, till skillnad från

Riksgäldskontoret, att det inte bör regleras att en säkerhets storlek ska omprövas med viss regelbundenhet. För ett utförligare resonemang om varför säkerhetens storlek bör regleras genom villkor i tillståndet, se avsnitt 4.4.

En ansökan om ändringstillstånd bör innehålla avfallshanteringsplanen

En ansökan om tillstånd till en avfallsanläggning ska enligt utvinningsavfallsdirektivet bl.a. innehålla en avfallshanteringsplan (artikel 7). Det är inte ovanligt att en verksamhetsutövare för gruvverksamhet ansöker om ändringstillstånd för produktionsökning. Ökad produktion medför också att större mängder avfall uppkommer. Av samma skäl som anförs i avsnitt 4.9 bör en ansökan om ändringstillstånd innehålla en avfallshanteringsplan om sådan krävs för verksamheten.

Som Boliden m.fl. pekar på är det inte alltid relevant att granska avfallshanteringsplanen i samband med en ansökan om ändringstillstånd. Dessa remissinstanser anser att avfallshanteringsplanen bara bör ingå i prövningen när den sökta ändringen medför att principerna för avfallshanteringen ändras eller den sökta ändringen har koppling till det som beskrivs i planen. Regeringen konstaterar att avfallshanteringsplanen är ett centralt verktyg som behövs för att bedöma verksamhetens miljöpåverkan i denna del. Om planen, som ska ses över med viss regelbundenhet, ges in får tillståndsmyndigheten en mer komplett bild av verksamheten. Regeringen anser inte att ett sådant krav kan anses vara betungande för verksamhetsutövaren. Liksom påpekas i förarbetena till 22 kap. 1 d § miljöbalken är det angeläget att den som bedriver en verksamhet med stöd av ett tillstånd förväntas veta vad som gäller för verksamheten. För alla berörda, såväl för verksamhetsutövaren som för tillsynsmyndigheter och andra intressenter, är det angeläget att kunna ha en samlad bild av de tillståndsvillkor och andra bestämmelser som gäller för en verksamhet, även om bestämmelserna har tillkommit vid olika tidpunkter. (Se prop. 2017/18:243 s. 161.) Regeringen anser sammanfattningsvis att en avfallshanteringsplan alltid ska ingå i en ansökan om tillstånd att ändra en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan. Att en sådan ges in är således en förutsättning för att målet ska handläggas vidare, men planen ska inte godkännas av tillståndsmyndigheten (se avsnitt 4.9).

Det är verksamhetsutövaren som är skyldig att ta fram och uppdatera avfallshanteringsplanen. Det bör därför inte införas något krav på att en avfallshanteringsplan ska ingå i en ansökan om omprövning när omprövning sker på en myndighets initiativ. Vid ansökan om omprövning är dock verksamhetsutövaren skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen (22 kap. 2 a § miljöbalken). Tillståndsmyndigheten får också förelägga tillståndshavaren att tillhandahålla den utredning som behövs. Med hänsyn till den centrala roll som avfallshanteringsplanen har vid bl.a. frågor om säkerhetens storlek finns det nog i många fall anledning för domstolen att förelägga om avfallshanteringsplanen om den inte har tillhandahållits av tillståndshavaren.

Bestämmelsen bör tillämpas även vid prövning av länsstyrelsen

Vissa ärenden om tillstånd att driva en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall prövas hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. Den föreslagna bestämmelsen bör tillämpas även i dessa ärenden.

5 Säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter

Regeringens förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om att den verksamhetsutövare som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet som omfattas av anmälningsplikt ska ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som kan behövas med anledning av verksamheten.

Föreskrifterna ska endast få avse andra verksamhetsutövare än staten, kommuner, regioner eller kommunalförbund.

Förslaget i promemorian Ordning och reda på avfallet stämmer delvis överens med regeringens. Promemorians förslag utgör inte ett bemyndigande, utan innebär att möjligheten att ställa krav på säkerhet regleras i miljöbalken.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Länsstyrelsen Västmanlands län, Storumans kommun, SKR och Återvinningsindustrierna* tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. Flertalet av dessa remissinstanser framhåller behovet av vägledning om tillämpningen av bestämmelserna om säkerhet.

Byggföretagen framhåller att förslaget riskerar att drabba seriösa småföretag på ett olyckligt sätt. Många överskottsmaterial har ett förhållandevis lågt marknadsvärde och riskerar att inte kunna bära ökande kostnader för säkerheten och administrationen kring denna.

Avfall Sverige anser att det bör övervägas om möjligheten ska begränsas till verksamheter som avser avfallsbehandling. Det bör förtydligas att säkerhet inte kan krävas för verksamheter som är anmälningspliktiga enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Det är tveksamt om landets kommunala miljönämnder har den ekonomiska och juridiska kompetens som behövs. Om tillsynsmyndigheten är en kommun bör denna därför kunna lämna över frågan om säkerhet till länsstyrelsen för avgörande eller begära ett yttrande som länsstyrelsen ska vara skyldig att avge.

Botkyrka kommun anser att det inte bör vara kommunerna utan en annan myndighet som ansvarar för bedömningen av en säkerhet.

Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI) avstyrker förslaget, men om det ska genomföras bör säkerheterna fastställas schablonmässigt och hanteras av ett mindre antal kompetenta myndigheter. Det är inte rättssäkert att 290 kommuner ska bedöma och besluta om detta.

Renova föreslår att frågan om säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter prövas av länsstyrelserna.

Svevia anser att bestämmelsen bör tillämpas mycket restriktivt och påpekar att en prövning på kommunal nivå riskerar att skapa en större variation än om prövning sker av länsstyrelserna.

Södertälje kommun framhåller att bedömningen kräver en särskild kompetens som de flesta kommuner inte har. Om förslaget genomförs behövs en tydlig vägledning. Ett förtydligande behövs av om det är möjligt att kräva säkerhet i samband med att en verksamhet kommer in med en anmälan om ändring i verksamheten.

Peab AB avstyrker förslaget och framhåller att det finns en stor risk för godtycklighet och olika bedömningar i olika kommuner och att säkerheterna inte täcker eventuella kostnader om en oseriös aktör gått i konkurs. Förslaget kan leda till att det blir för dyrt att starta en ny verksamhet.

Skellefteå kommun anser att förslaget är bra men att säkerheten bör bestämmas utifrån en schablon eller att det bör vara länsstyrelsen som beslutar om säkerheten, eftersom det inte finns någon erfarenhet av liknande bedömningar hos kommunerna.

Västerås stad föreslår att länsstyrelsen ska göra bedömningen om säkerhet eftersom kommunen inte har den kompetens som behövs på området. Västerås stad framhåller även behovet av vägledning.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län erinrar om att förslaget innebär en ny arbetsuppgift för kommunerna inom ett nytt kompetensområde. Det kan leda till behov av tillsynsvägledning.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) framhåller att det vore värdefullt med tydligare ledning i fråga om när och hur den nya bestämmelsen avses tillämpas.

NCC AB framhåller risken att kommunerna kommer att tillämpa bestämmelsen på ett sätt som snedvrider konkurrensen och skapar ogynnsamma marknadssituationer.

Skanska Sverige AB och *Skanska Industrial Solutions AB (Skanska)* anser att tanken är god som ett verktyg för att försvåra för oseriösa aktörer men avstyrker förslaget eftersom det inte kan uteslutas att regeln utan tydlig vägledning kan ha konkurrenspåverkande effekter. Bestämmelsen bör, om den genomförs, förenas med ett föreskrivet maximalt belopp med vilket tillsynsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövare att ställa säkerhet.

Sundsvalls kommun och *Eskilstuna kommun* tillstyrker förslaget men anser att verksamheter som behandlar eller samlar in avfall ska ställa en säkerhet om det inte är uppenbart att det inte behövs.

SÖRAB anser att även kommunala bolag bör undantas från kravet på att ställa säkerhet.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) framhåller att det finns anledning att inkludera kostnad för rening av grundvatten på de platser som är utpekade som grundvattenförekomster.

Polismyndigheten ser positivt på förslaget men framhåller att den omständigheten att möjligheten att kräva att tillståndspliktiga verksamheter ställer säkerhet (16 kap. 3 § miljöbalken) nyttjas sällan kan innebära att det inte är en lämplig lösning att utöka möjligheten att kräva säkerhet till anmälningspliktiga verksamheter.

Konkurrensverket anser att kravet kommer att gynna en effektiv konkurrens genom att oseriösa aktörer får svårare att konkurrera. Att säkerställa att det finns tillgängliga medel för en efterbehandling gynnar seriösa och innovativa företag och försvårar för oseriösa aktörer. Det är dock angeläget att tydligare kriterier tas fram för att bedöma när det behövs en säkerhet.

Återvinningsindustrierna påpekar att det behöver förtydligas om den nya bestämmelsen även omfattar befintliga verksamheter.

Skälen för regeringens förslag

Skattebetalare riskerar att få bära återställningskostnader efter verksamhetsutövares konkurs

Under senare tid har flera fall uppmärksammats där verksamhetsutövare som hanterar avfall har upphört med verksamheten och där stora mängder avfall har funnits kvar på fastigheterna där verksamheterna har bedrivits. Kostnaden för att hantera detta avfall är i många fall hög. I vissa fall har det varit fråga om bolag som försatts i konkurs. I sådana fall finns en stor risk för att skattebetalarna får bära kostnaden för att hantera avfallet och återställa fastigheten.

I de fall bolag som har gått i konkurs har ägt fastigheterna blir fastigheterna ofta s.k. herrelösa fastigheter. En herrelös fastighet är en fastighet som ägs av en upplöst juridisk person. Vanligtvis representerar en fastighet betydande värden och övergår till en ny ägare. När en juridisk person upplöses och en fastighet som ägs av denna inte går att avyttra anses den upplösta juridiska personen kvarstå som fastighetens ägare. Den vanligaste orsaken till att en fastighet inte går att sälja i samband med upplösning av en juridisk person är att ägandet av fastigheten innebär en belastning, t.ex. på grund av en miljöskada. Bestämmelserna om ansvar för miljöskador innebär att en köpare blir tvungen att vidta åtgärder för att avhjälpa skadan. Kostnaderna för att vidta sådana åtgärder kan överstiga värdet av fastigheten i åtgärdat skick. Det är därför svårt att hitta en köpare som är beredd att ta på sig det ansvar som följer av att vara ägare till fastigheten (jfr prop. 2004/05:35 s. 10 och 11).

Hantering av avfall innebär således en risk för att samhället får ta kostnaden för att hantera det avfall som lämnats på fastigheterna och åtgärda miljöskador.

Det bör vara möjligt att kräva att säkerhet ställs för anmälningspliktiga verksamheter

Enligt miljöbalken får tillstånd kopplas till krav på ställande av säkerhet för avhjälpan av miljöskada eller andra återställningsåtgärder (16 kap. 3 § första stycket). Bestämmelsen gäller för alla tillstånd, godkännanden eller dispenser enligt balken eller enligt föreskrifter som är meddelade med stöd av balken. Det finns däremot i dag ingen uttrycklig möjlighet att ställa motsvarande krav på säkerhet för en verksamhet som är anmälningspliktig.

Flera av de verksamheter som är anmälningspliktiga enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen är verksamheter där det finns behov av att fortlöpande frakta bort avfall. Flera av verksamheterna bedrivs under en begränsad tid och det kan därför förutses att de avslutas inom viss tid. De

problem som beskrivs ovan bör förebyggas genom att minska risken för att skattebetalarna får bära kostnaden för att vidta återställningsåtgärder. Mot bakgrund av vad som framkommit om de kostnader som har uppkommit i flera fall där verksamhetsutövare försatts i konkurs och efterlämnat fastigheter med stora mängder avfall bör det övervägas om det finns behov av att införa en möjlighet att ställa säkerhet även för anmälningspliktiga verksamheter. Detta gäller framför allt verksamheter som hanterar avfall.

När det gäller behov av säkerhet i samband med verksamheter som hanterar avfall kan även framhållas att det i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall finns en bestämmelse om att det för avfallstransporter för vilka det krävs en anmälan enligt förordningen ska finnas en säkerhet eller motsvarande försäkring som ska täcka transportkostnader, kostnaderna för behandling av avfallet och kostnader för lagring i 90 dagar (artikel 6).

Enligt bilskrotningsförordningen (2007:186) får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att en auktoriserad bilskrotare ska ställa säkerhet för fullgörandet av åtgärder för att ställa i ordning platsen för bilskrotningen (35 §). Att tömma, demontera eller på annat sätt yrkesmässigt återvinna uttjänta bilar som omfattas av bilskrotningsförordningen är anmälningspliktigt enligt miljöprövningsförordningen (29 kap. 46 §).

Det finns bestämmelser i miljöbalken om att tillstånd endast får ges om verksamhetsutövaren ställer säkerhet (9 kap. 6 e § i fråga om tillstånd till täkt och 15 kap. 35 och 37 §§ avseende tillstånd till deponering av avfall respektive tillstånd till geologisk lagring av koldioxid).

I de fall där det inte är obligatoriskt med säkerhet ställs det inte regel­mässigt krav på säkerhet. Av Miljösamverkan Sveriges handläggargröd (Ekonomiska säkerheter Handläggargröd, december 2018, Miljösam­verkan Sverige) framgår att det får anses utgöra praxis att ställa krav på säkerhet för vindkraftsanläggningar. Utöver detta framhålls att verksam­heter med omfattande lagring av avfall eller kemikalier kan vara aktuella för krav på säkerhet.

Byggföretagen framhåller att förslaget kan drabba seriösa småföretag på ett olyckligt sätt eftersom det finns risk för att dessa inte kan bära kostnaderna för säkerheten och administrationen kring denna. Regeringen konstaterar att syftet med en säkerhet är att skattebetalarna inte ska behöva stå kostnaden för efterbehandlingen i situationer där verksamhetsutövarna inte kan fullfölja sina skyldigheter. Det innebär också ett genomförande av principen om att förorenaren betalar. På samma sätt som när det gäller den nuvarande regleringen bör en säkerhet dock inte vara större än vad som behövs och en utgångspunkt bör vara att en säkerhet tillåter att så mycket kapital som möjligt är kvar hos verksamhetsutövaren (jfr. prop. 2006/07:95 s. 109 och 110). Det är rimligt att anta att en bestämmelse som ger möjlighet att ställa krav på säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter inte skulle tillämpas regelmässigt utan bara i de fall där det anses finnas ett stort behov.

Ett alternativ till att införa en möjlighet att ställa krav på säkerhet skulle vara att göra fler verksamheter som i dag är anmälningspliktiga tillstånds­pliktiga. Flera verksamheter där det kan anses finnas ett behov av säkerhet bedrivs dock på platsen under en begränsad tid. Eftersom tillstånds­prövning är mer tids- och kostnadskrävande både för verksamhetsutövarna

och tillståndsmyndigheten finns fördelar om verksamheterna kan handläggas inom ramen för tillsynen. Det är därför bättre att införa en möjlighet att ställa krav på säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter än att av denna anledning göra fler verksamheter tillståndspliktiga.

Ett argument mot en möjlighet att ställa krav på säkerhet för en anmälningspliktig verksamhet är att de aktuella verksamhetsutövarna inte har den trygghet som följer av rättskraften av ett tillstånd. Lagakraftvunna domar och beslut som avser tillstånd enligt miljöbalken gäller mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet (24 kap. 1 § miljöbalken). Av villkoren i tillståndet framgår vad som åligger verksamhetsutövaren i olika avseenden. Beträffande sådana frågor som har prövats vid tillståndsgivningen kan i princip inte ytterligare krav med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna ställas på verksamhetsutövaren. Om en verksamhetsutövare som avser att driva en verksamhet som är anmälningspliktig vill få den trygghet som följer av rättskraften hos ett tillstånd finns dock möjlighet att ansöka om tillstånd även om det inte krävs tillstånd (9 kap. 6 b § miljöbalken).

Sammantaget anser regeringen att det bör vara möjligt att kräva att en säkerhet ställs även för anmälningspliktiga verksamheter.

Bestämmelser om ekonomisk säkerhet bör införas på förordningsnivå

Flera remissinstanser ifrågasätter om kommunerna har den ekonomiska och juridiska kompetensen som behövs för att pröva frågorna om ekonomisk säkerhet. Ett flertal remissinstanser, bl.a. Avfall Sverige, Renova och Svevia, förordar att länsstyrelserna ska göra bedömningen av om verksamhetsutövaren ska ställa ekonomisk säkerhet. Botkyrka kommun önskar att ansvaret för bedömningen inte ska åligga kommunerna utan en annan myndighet som har den kompetens som krävs. SBMI anser att det inte är rättssäkert att kommunerna ska bedöma och besluta om ekonomisk säkerhet. NCC AB framhåller risken för att kommuner kommer att tillämpa bestämmelsen på ett sätt som snedvrider konkurrensen och skapar ogynnsamma marknadssituationer.

Regeringen delar remissinstansernas bedömning att hanteringen av ekonomisk säkerhet ställer höga krav på juridisk och ekonomisk kompetens.

Avfall Sverige anser att det bör övervägas om möjligheten att ställa krav på ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter ska begränsas till verksamheter som avser avfallsbehandling och att det bör förtydligas att säkerhet inte kan krävas för verksamheter som är anmälningspliktiga enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Sundsvalls kommun och Eskilstuna kommun anser att verksamheter som behandlar eller samlar in avfall ska ställa en säkerhet om det inte är uppenbart att det inte behövs.

Mot bakgrund av dessa synpunkter bedömer regeringen att bestämmelsen bör utformas som ett bemyndigande som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om att den som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet som omfattas av anmälningsplikt får föreläggas att ställa säkerhet. Till skillnad från förslaget i promemorian, bör bemyndigandet utformas så att frågan om att bestämma vilken myndighet som ska bedöma frågorna om säkerhet även fortsatt ligger inom regeringens

restkompetens. Om ett bemyndigande införs i miljöbalken finns det även möjlighet att på förordningsnivå avgränsa vilka verksamheter som ska omfattas av bestämmelsen.

Det bör dock framgå av lagbestämmelsen att föreskrifter om föreläggande om säkerhet inte får avse staten, kommuner, regioner och kommunalförbund.

SÖRAB och Skellefteå kommun har synpunkter på de i promemorian föreslagna bestämmelserna som får övervägas när eventuella föreskrifter ska meddelas. När det gäller SGU:s påpekande om kostnader för rening av grundvatten på de platser som är utpekade som grundvattenförekomster kan det konstateras att bestämmelserna i miljöbalken innebär att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar, till dess skadan eller olägenheten har upphört, för att den avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken (2 kap. 8 § miljöbalken). Om det finns en risk för att en verksamhet skadar grundvattnet så får en bedömning göras av om säkerheten ska inkludera kostnaderna för att återställa en sådan skada.

Som Polismyndigheten påpekar så utnyttjas möjligheten att ställa ekonomisk säkerhet för tillståndspliktiga verksamheter i begränsad omfattning. Möjligheten att ställa krav på ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter har dock efterfrågats av tillsynsmyndigheter. För att ge effekt krävs givetvis att en bestämmelse som ger möjlighet att ställa krav på säkerhet tillämpas i de fall där det är motiverat.

Många remissinstanser, bl.a. Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen Västmanlands län, Storumans kommun, Konkurrensverket, SKR och Återvinningsindustrierna, framhåller behovet av ytterligare utredning om lämpliga säkerheter eller vägledning när det gäller de överväganden som ska göras om det införs bestämmelser om säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter. Skanska avstyrker förslaget eftersom regeln utan tydlig vägledning kan medföra konkurrenspåverkande effekter. Regeringen delar bedömningen att det, beroende på vilken myndighet som får ansvar för att bedöma frågorna, kommer finnas behov av vägledning om föreskrifter meddelas som ger möjlighet att ställa krav på ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter och avser att i den fortsatta beredningen av föreskrifter överväga på vilket sätt det bör åstadkommas.

När paragrafen utformas som ett bemyndigande bör bemyndigandet få en utformning som ger möjlighet att även meddela föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska godtas och om att säkerheten får ställas successivt. Bemyndigandet bör därför utformas så att föreskrifter får meddelas om att den verksamhetsutövare som bedriver eller avser att beskriva en miljöfarlig verksamhet som omfattas av anmälningsplikt ska ställa säkerhet.

När bör det finnas möjlighet att kräva ekonomisk säkerhet?

Södertälje kommun och Återvinningsindustrierna anser att det bör förtydligas om det är möjligt att kräva säkerhet i samband med att en verksamhet kommer in med en anmälan om ändring i verksamheten.

Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska på eget

initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 1 §). En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden som behövs för att reglerna ska följas (26 kap. 9 § miljöbalken). Eftersom arbetet med tillsynen sker löpande anser regeringen att bemyndigandet bör ge möjlighet att införa föreskrifter som innebär att krav på säkerhet kan ställas både i samband med att en verksamhet anmäls och inom ramen för den löpande tillsynen, om tillsynsmyndigheten bedömer att ett behov av säkerhet föreligger. Tillsynsmyndigheten får dock inte tillgripa mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet (26 kap. 9 § andra stycket).

6 En tillsynsmyndighets anmälan om brottsmisstanke

Regeringens förslag: Tillsynsmyndigheten ska skyndsamt anmäla överträdelser av bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.

Förslaget i promemorian Ordning och reda på avfallet överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Några remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. Många remissinstanser anser dock att förslaget inte är tillräckligt motiverat eller att det saknas problembeskrivning, bakgrund och en djupare analys av regeländringens betydelse. De anser även att ändringen av rekvisiten i bestämmelsen innebär en ändring i sak som behöver motiveras bättre.

Avfall Sverige gör bedömningen att ytterligare skyndsamhetskrav vid brottsmisstanke eventuellt kan försvåra miljö- och avfallstillsynen och även på ett oproportionerligt sätt drabba seriösa verksamheter. Bevissäkringen den första tiden efter att ett brott har begåtts är visserligen avgörande för om någon ska kunna ställas till svars för brottet. En stor del av bevissäkringen utförs dock av tillsynsmyndigheten genom tillsynsåtgärder och tillsynsbesök. När brottsanmälan är gjord kan tillsynsåtgärder komma att hindras genom bl.a. förbudet i 26 kap. 14 a § miljöbalken mot att vid vite förelägga en misstänkt att medverka i en utredning av en fråga som har samband med det misstänkta brottet.

Kemikalieinspektionen anser att det av promemorian inte framgår vid vilken tidpunkt det generellt är lämpligt att anmälan görs och vad det innebär att en anmälan görs skyndsamt. Kemikalieinspektionens erfarenhet är att grundliga utredningar på myndighetsnivå ökar sannolikheten för att anmälningar leder till åtal. Det är angeläget att ändringen inte påverkar tillsynsverksamheten negativt i det avseendet, dvs. att anmälningarna görs innan det finns tillräckligt underlag.

Stockholms stad (miljöförvaltningen) anför att anmälan i dag normalt görs när det finns en mer konkret misstanke om brott. En grundläggande princip har hittills varit att tillsynsmyndigheten själv inte ska vidta några utredningsåtgärder. Nämnden uppfattar att det kan krävas mer utredning innan det föreligger anledning att anta att ett brott begåtts.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att det bör klarläggas om den föreslagna ändringen ytterligare kommer att begränsa tillsynsmyndighetens möjligheter att agera vid oegentlig avfallshantering. Bestämmelsen i 26 kap. 14 a § miljöbalken, som trädde i kraft den 1 januari 2021, innebär att det finns hinder mot att förelägga den som är misstänkt för brott att vid vite medverka i en utredning av en fråga som har samband med det misstänkta brottet. Det bör framgå hur denna bestämmelse påverkar förslaget.

Åklagarmyndigheten avstyrker förslaget och anför att de brister som kan förekomma i fråga om brottsanmälningar från tillsynsmyndigheterna är att de ibland är dåligt underbyggda och innehåller för mycket material som är ostrukturerat. Kvaliteten på åtalsanmälningarna är ofta avgörande för möjligheten att lagföra överträdelse. Ett uttryckligt skyndsamhetskrav riskerar att medverka till sämre kvalitet på anmälningarnas innehåll och struktur.

Stena Recycling anser att ett skyndsamhetskrav för tillsynsmyndigheterna riskerar att påverka kvaliteten på anmälningarna, vilket kan få motsatt effekt mot den eftersträfvade genom att arbetsbördan ökar för polis och åklagare då de måste begära in mer kompletteringar från tillsynsmyndigheterna. Ändringen kan således göra handläggningstiderna längre i stället för kortare.

Skälen för regeringens förslag

Förutsättningar för att en anmälan om brott ska göras

Enligt gällande rätt är tillsynsmyndigheten skyldig att, som ett led i tillsynen, anmäla de överträdelse av balkens regler och andra regler som har utfärdats med stöd av balken och som är straffbelagda till Polis- eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott (26 kap. 2 § första stycket miljöbalken). Tillsynsmyndigheten ska inte själv göra någon bedömning av om överträdelsen kan leda en fällande dom eller om det är fråga om ett ringa brott utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt förelegat, vem som är ansvarig för överträdelsen i straffrättslig mening och liknande bedömningar ska ske i den efterföljande brottsutredningen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 267).

I promemorian föreslås att förutsättningen för om en anmälan ska göras av en tillsynsmyndighet ska ändras till att vara ”om det finns anledning anta att ett brott har begåtts”. I promemorian konstateras att ingen saklig ändring i förhållande till dagens reglering avses. Många remissinstanser ifrågasätter att förändringen inte innebär någon ändring i sak och anser att den föreslagna formuleringen är otydlig.

Den nuvarande formuleringen i 26 kap. 2 § miljöbalken, ”om det finns misstanke om brott”, återfinns inte i rättegångsbalken, som är det regelverk som styr brottsutredningar. Uttrycket ”om det finns anledning att anta” är tydligare och används även för att fastställa de förutsättningar som krävs

för att en förundersökning ska inledas (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Det är också den formulering som används i andra författningar som reglerar krav på att brottsanmälan ska göras (se t.ex. 6 kap. 11 § lagen [1980:424] om åtgärder mot förorening från fartyg, 5 kap. 13 § barlastvattenlagen [2009:1165], 32 § lagen [2020:1173] om vissa utsläpp av växthusgaser, 3 kap. 1 § lagen [2016:1307] om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och 17 § skattebrottslagen [1971:69]).

Uttrycket ”anledning att anta” har inte kommenterats närmare i förarbetena till rättegångsbalken. I rättegångsbalken används ett flertal olika uttryck för vilken nivå på bevisningen som krävs i olika sammanhang. Anledning att anta (eller anledning förekommer) anses allmänt uttrycka den lägsta bevisnivån. Den utredning som vidtas innan ett beslut om att inleda en förundersökning fattas brukar kallas för primärutredning när den bedrivs av en polisman. En primärutredning kan endast pågå i det absoluta inledningsskedet av en utredning och syftar till att komma fram till att det saknas eller finns anledning att anta att ett brott har begåtts och således inleda en förundersökning. Den inledande prövningen bör endast avse de objektiva rekvisiten för ett brott. De subjektiva rekvisiten, om en gärning har begåtts av oaktsamhet eller med uppsåt, är svårbedömd i ett tidigt skede av utredningen och underlag för den prövningen finns ofta inte förrän förhör har hållits. Utredningen av de subjektiva rekvisiten ska därför göras av polis eller åklagare.

Tröskeln för att inleda en förundersökning är låg. Det räcker att det finns anledning att *anta* att brott har förövats. Även förhållandevis oklara brottsmisstankar kan således utredas inom ramen för en förundersökning. Kravet på att det ska finnas anledning att anta att ett brott förövats innebär i och för sig att det måste finnas en i någon mån preciserad brottsmisstanke. Misstanken kan dock vara vag och gärningsmannen kan vara okänd (jfr prop. 1994/95:23 s. 76 och JO 1999/2000 s. 122). Regeringen konstaterar att denna beskrivning stämmer överens med den beskrivning av misstankenivån som görs i förarbetena till miljöbalken och att det därför finns skäl för att justera rekvisiten, så att utformningen av bestämmelsen i miljöbalken överensstämmer med rättegångsbalkens uttryckssätt. Därmed innebär ändringen inte någon egentlig förändring av rättsläget. Remissinstansernas synpunkter tyder dock på en varierande tillämpning vilket ytterligare visar på behovet av att förtydliga bestämmelsen.

Några av invändningarna från remissinstanserna tar sikte på vilken ansvarsfördelning som bör gälla mellan tillsynsmyndighet och brottsutredande myndighet. Att tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelse om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts tydliggör att tillsynsmyndigheten ska bedöma om ett visst förfarande objektivt sett utgör ett brott. Ett sådant uttryckssätt är tydligare än dagens reglering. Precis som för andra myndigheter som har ett ansvar att anmäla brott kan en tillsynsmyndighet på miljöområdet vidta en inledande utredning för att klarlägga om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. En brottsanmälan bör dock vara välgrundad, vilket bl.a. innebär att det bör framgå vilket brott det handlar om. Regeringen anser att det främst är andra faktorer än misstankegraden som påverkar kvaliteten på anmälningarna, såsom exempelvis att det finns ett fungerande samarbete mellan polis, åklagare och tillsynsmyndighet kring hur en anmälan bör utformas.

När misstankegraden att det finns anledning anta att ett brott har begåtts har uppnåtts bör dock anmälan göras och den fortsatta utredningen av brottet bör då göras av polis och åklagare. Regeringen anser mot denna bakgrund att förslaget i promemorian bör genomföras.

Avfall Sverige och SKR reser frågan om den ändring som föreslås ytterligare kommer att begränsa tillsynsmyndighetens möjligheter att agera vid oegentlig avfallshantering, även mot bakgrund av det nya stadgandet i miljöbalken som förbjuder föreläggande vid vite i en fråga som har samband med ett misstänkt brott (26 kap. 14 a § miljöbalken). Bestämmelsen om att en tillsynsmyndighet är förhindrad att förelägga en verksamhetsutövare eller dennes ställföreträdare vid vite att medverka i en utredning av en fråga som har samband med ett misstänkt brott trädde i kraft den 1 januari 2021. Förutsättningarna för att förbudet mot vitesföreläggande ska inträda överensstämmer med regleringen av när en förundersökning ska inledas och med det som föreslås gälla i fråga om skyldigheten för tillsynsmyndigheten att göra en brottsanmälan, dvs. om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.

Regeringen vill understryka att tillsynsmyndigheten även efter att ett brott har anmälts kan fatta beslut enligt 26 kap. miljöbalken. Vid pågående miljöskada är det viktigt att förfarandet avbryts, vilket är en uppgift för tillsynsmyndigheten att säkerställa genom förbud eller förelägganden enligt 26 kap. miljöbalken. Den typen av beslut kan tillsynsmyndigheten fatta parallellt med att en förundersökning pågår. Tillsynsmyndigheten kan också, utan att förena ett föreläggande med vite, begära in de uppgifter som behövs för att nödvändiga beslut ska kunna fattas. Det är dock viktigt att tillsynsmyndigheten har en dialog med polis eller åklagare om så sker, så att brottsutredningen inte riskerar att försvåras.

Skyndsamhetskrav vid brottsmisstanke

I miljöbalken finns i dag inget uttryckligt krav på att en anmälan om ett misstänkt brott ska göras skyndsamt, vilket t.ex. finns i 31 § lagen om vissa utsläpp av växthusgaser. Ett krav på skyndsamhet innebär att tillsynsmyndigheten ska behandla ett ärende om att anmäla ett brott med förtur i förhållande till andra tillsynsärenden och att handläggningen bör drivas framåt aktivt av tillsynsmyndigheten utan perioder av inaktivitet.

Flera remissinstanser anser att ett uttryckligt skyndsamhetskrav inte bör införas, dels för att tillsynsmyndigheterna behöver tid på sig för sin utredning, dels för att åklagarna vill ha underbyggda anmälningar. Att en tillsynsmyndighet ”skyndsamt” ska anmäla överträdelser till Polis- eller Åklagarmyndigheten om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts innebär dock inte att en anmälan måste ske omedelbart. Syftet med att en sådan anmälan ska göras skyndsamt är att åklagare ska kunna inleda en förundersökning och snabbt kunna vidta de bevissäkringsåtgärder som krävs. Som Avfall Sverige påpekar är bevissäkringen under den första tiden efter att ett brott har begåtts ofta av yttersta vikt. Även om tillsynsmyndighetens utredningar kan användas i förundersökningen så är den bevissäkring som ska göras inom ramen för en utredning av ett misstänkt brott en uppgift för polis och åklagare. Det faktum att bevissäkring bör göras i nära anslutning till att ett misstänkt brott har begåtts talar för att införa ett uttryckligt skyndsamhetskrav. Ett uttryckligt skyndsamhetskrav

innebär inte att tillsynsmyndigheten ska anmäla det misstänkta brottet fortare än att den kan få fram ett tillräckligt underlag för anmälan. I vissa fall av pågående brott kan dock en kontakt med åklagare behöva tas mycket tidigt, och anmälan kan därefter kompletteras.

Regeringen anser sammanfattningsvis att det är befogat att misstankar om brott hanteras skyndsamt i förhållande till övriga tillsynsärenden, att handläggningen aktivt bör drivas framåt och att ett uttryckligt skyndsamhetskrav därför bör införas.

7 Straffansvar för överlämning av avfall till obehörig mottagare

Regeringens förslag: Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken genom att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen ska dömas till böter. Bestämmelsen ska endast gälla den som i yrkesmässig verksamhet producerar eller hanterar avfall.

Förslaget i promemorian Ordning och reda på avfallet stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Eskilstuna*, *Göteborgs* och *Helsingborgs kommuner*, *Länsstyrelsen i Västmanlands län*, *SKR* och *Polismyndigheten* tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. Några remissinstanser påpekar att det bör framgå tydligare hur långt undersökningsplikten för avfallslämnaren sträcker sig. De efterfrågar också en sökbar databas över verksamheter som har nödvändiga tillstånd eller har gjort anmälan.

Avfall Sverige påpekar att relevanta och aktuella uppgifter om anmälan kan vara svåra att få fram och bedöma men tillstyrker ändå förslaget.

Byggföretagen är positiva till att beställaransvaret förtydligas men betonar vikten av att det blir tydligt vilka kontroller som ska göras och hur omfattande de ska vara.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att förslaget omfattar hantering av avfall med mottagaranläggning i annat land enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall (avfalls-transportförordningen) och att kopplingen mellan regelverken bör tydliggöras.

Malmö stad anser att det behöver tydliggöras vad som avses med lämnare och mottagare i kedjan lämnare/transportör/mottagare, så att det framgår att var och en av dessa parter har ett ansvar.

Nacka kommun påpekar att ändringen ökar avfallsproducentens ansvar för att avfallet hamnar rätt och gör även att avfallshanteringen kan förbättras både med tillsyn hos producent och mottagare. För att tillägget ska få någon effekt krävs det dock en särskild tillsyn på avfallsproducenter. Det behöver förtydligas om producentens ansvar slutar när avfallet lämnas till transportör, när det tas emot på en anläggning eller om det sträcker sig

längre än så. Rekviritet i förordningsbestämmelsen att kontrollen ska utföras i ”skäligen omfattning” behöver definieras, för att ändringen ska få någon betydelse.

Åklagarmyndigheten ser ett behov av ett förtydligande av beställaransvarets omfattning. Det är vanligt att avfall omhändertas och behandlas av olika aktörer i flera efterföljande led. Som Åklagarmyndigheten uppfattar förslaget i denna del skulle skyldigheten att kontrollera anmälningar eller tillstånd och att lämna avfallet till behöriga mottagare enbart gälla ett led, dvs. den till vilken avfallet närmast överlämnas. Utredningen hänvisar dock i denna del indirekt till bestämmelsen i 15 kap. 11 a § miljöbalken, där den ursprungliga avfallsproducenten åläggs ett ansvar för att avfallet genomgår en fullständig behandling i enlighet med avfallshierarkin. Om den nu föreslagna straffbestämmelsen tar sikte på ett beställaransvar som omfattar alla följande led i avfallens hantering finns det anledning att fästa uppmärksamhet på att en sådan utvidgning av ansvaret skulle kunna bli mycket omfattande.

Botkyrka kommun anser att överträdelsen bör sanktioneras med en miljöstraffavgift eller företagsbot.

NSR anser att administrationsbördan för seriösa aktörer blir för stor med förslaget och att det inte heller kommer att försvåra för oseriösa aktörer.

Peab avstyrker förslaget och ifrågasätter om alla led i avfallshanteringen ska ingå i avfallslämnarens undersökningsplikt.

Skanska motsätter sig förslaget eftersom förutsättningarna för en avfallslämnare att kunna kontrollera, bedöma och förstå en mottagares tillstånd eller anmälan är för bristfälliga. Det måste genom vägledning klargöras vad avfallslämnaren faktiskt har att kontrollera för att undvika straffansvar. Det är inte rimligt att den som lämnar avfall till en mottagare ska behöva utöva tillsyn över mottagaren så att denne bedriver sin verksamhet i enlighet med beslut eller tillstånd. Den uppgiften faller på tillsynsmyndigheten, inte avfallslämnaren.

Skälen för regeringens förslag

Beställaransvaret

Ett beställaransvar innebär att inte bara den som bedriver en olaglig verksamhet kan bli ansvarig för denna, utan att även den som slutit avtal eller annan överenskommelse med den olagliga verksamheten har ett ansvar för vad som händer i verksamheten. Den s.k. beställaren ansvarar då för att den som anlitas är behörig att vidta de åtgärder som krävs och ska kontrollera behörigheten. Regler om beställaransvar har funnits länge när det gäller yrkesmässig trafik, där ansvaret är straffrättsligt sanktionerat (se prop. 2017/18:209 och 5 kap. 2 § yrkestrafiklagen [2012:210]).

I avfallsförordningen (2020:614) finns ett beställaransvar som innebär att den som innehar avfall som har producerats eller hanterats i en yrkesmässig verksamhet endast får lämna avfallet till någon som har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen. Den som lämnar avfallet ska också kontrollera att så är fallet, dvs. omfattas av en undersökningsplikt (5 kap. 18 §). Alla avfallsinnehavare som lämnar avfallet vidare för hantering träffas av skyldigheten, även förmedlare och handlare.

Nuvarande sanktioner är inte tillräckliga

I 29 kap. miljöbalken finns flertalet brott som kan bli aktuella vid avfallsbrottslighet. Det beställaransvar som i dag är straffsanktionerat gäller dock enbart att lämna avfall för transport till någon som saknar tillstånd (29 kap. 9 § första stycket 15 miljöbalken). Det finns således ingen straffbestämmelse som uttryckligen omfattar situationen att avfall lämnas till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för annan avfallshantering än transport (obehörig mottagare). Det finns inte heller någon miljöstraffsavgift kopplad till att en avfallslämnare överlämnar avfall till någon som saknar tillstånd för eller inte har anmält avfallshanteringen.

Utifrån gällande bestämmelser kan en innehavare av avfall göra sig skyldig till ett brott endast när det är fråga om ett brott mot miljön, dvs. ett brott som skadar eller medför en direkt risk för skador på människors hälsa eller miljön. Straffbestämmelsen om miljöbrott omfattar den som hanterar avfall på ett sätt som kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön (29 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken). Gärningen kan begås antingen med uppsåt eller av oaktsamhet. Straffbestämmelsen om miljöbrott har ett brett tillämpningsområde eftersom den omfattar all hantering av avfall. Uttrycket hantering av avfall innefattar exempelvis transport, packning, förmedling av avfall och handel med avfall. Det innebär att det kan bli fråga om ansvar för miljöbrott för flera olika gärningspersoner som på olika sätt är delaktiga i den kedja av händelser som mynnar ut i en otillåten avfallshantering. Den som har lämnat avfall till en obehörig mottagare kan hållas ansvarig för miljöbrott endast om det går att bevisa att personen tillsammans och i samförstånd med andra gjort sig skyldig till miljöbrott. Även brottet otillåten miljöverksamhet kan vara aktuellt för det fall en verksamhetsutövare bedriver en verksamhet för vilken det saknas tillstånd, godkännande eller anmälan (29 kap. 4 § miljöbalken).

Det följer av systematiken i 29 kap. miljöbalken att bestämmelserna om miljöbrott ska tillämpas före de flesta andra straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken (t.ex. olovlig kemikaliehantering, otillåten miljöverksamhet och otillåten avfallstransport).

Det bör införas sanktioner för överträdelse av beställaransvaret

Som framgår ovan finns det inga sanktioner för överträdelse av beställaransvaret, förutom i fråga om att lämna avfall för transport till någon som saknar tillstånd (29 kap. 9 § första stycket 15 miljöbalken).

Det är av grundläggande vikt för en effektiv och fungerande avfallshantering att alla delar i en yrkesmässig hantering kan kontrolleras och spåras samt att illegal verksamhet kan förebyggas och beivras. Otillåten hantering av avfall kan ge höga förtjänster samtidigt som upptäcktsrisken kan betecknas som låg. I kampen mot de olagligheter som förekommer inom de yrkesmässiga verksamheterna är det naturligt att fokusera på de som bedriver olagliga verksamheter. Alla företagare är dock beroende av sina kunder. Därför bör de som överlämnar eller överlåter avfall förmås att enbart anlita verksamhetsutövare som följer gällande regelverk. Att genom sanktioner hålla den ansvarig som överlämnar avfallet till någon

som saknar tillstånd eller inte har gjort de anmälningar som krävs för avfallshanteringen är ett lämpligt instrument för att komma till rätta med missförhållanden inom avfallshanteringen.

Skanska anser att det inte är rimligt att den som lämnar avfall till en mottagare ska behöva utöva tillsyn över mottagaren så att denne bedriver sin verksamhet i enlighet med de beslut eller tillstånd som meddelats då den uppgiften faller på tillsynsmyndigheten och inte på avfallslämnaren. NSR AB invänder att den administrativa bördan på avfallslämnare blir för omfattande med den föreslagna regleringen och att detta drabbar de seriösa företagen. Regeringen konstaterar dock att beställaransvaret enligt avfallsförordningen enbart innefattar en skyldighet att kontrollera att avfallsmottagaren har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för den hantering av avfallet som avfallslämnaren uppdrar åt mottagaren – inte en kontroll av att verksamheten bedrivs i enlighet med meddelade tillstånd eller anmälningar. Regeringen anser därför inte att ansvaret är för omfattande. Att den som inte iakttar sitt beställaransvar riskerar att dömas för brott innebär inte att avfallslämnare åläggs någon ytterligare administrativ börda, utan är en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att säkerställa efterlevnad av undersökningsplikten, mot bakgrund av de samhällsproblem som uppkommer vid felaktig hantering. Regeringen anser således att avfallsinnehavaren, oavsett om denne är avfallsproducent eller inte, bör kunna hållas ansvarig när mottagaren inte anmält eller innehar tillstånd för verksamheten. Det bör inte krävas att det uppkommit någon risk för miljön. I annat fall kan en avfallslämnare genom överlåtelse i flera led undgå ansvar. Även en förmedlare av avfallstjänster eller avfallsinnehavare i ett senare skede bör kunna hållas ansvarig om avfallet lämnas vidare till obehöriga mottagare.

Straffrättsligt ansvar för avfallslämnaren när mottagaren saknar tillstånd eller inte har gjort de anmälningar som krävs

Sanktionssystemet bör enligt avfallsdirektivet vara effektivt, proportionerligt och avskräckande (artikel 36.2). Vilken sanktion som bör användas, miljöstraff eller miljöavgift, vid överträdelse av olika skyldigheter i miljöbalken och dess förordningar och föreskrifter avgörs av ett flertal faktorer. Miljöstraff bör användas som sanktion för överträdelse som är mindre allvarliga. Systemet med miljöstraff ska vara snabbt, enkelt, tydligt och schabloniserat. Det betyder att det ska vara enkelt att konstatera att en överträdelse begåtts och att bestämma vilket belopp som ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Brotten i 29 kap. miljöbalken innehåller både brott mot miljön och brott mot samhällets kontrollsystem. Brott som skadar eller medför en direkt risk för skador på människors hälsa eller miljön är mest straffvärda.

Ett förslag om att en överträdelse av beställaransvaret ska bestraffas med en miljöstraff har tidigare varit föremål för remiss och då fått omfattande remisskritik (se promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet – rapportering och miljöstraff, M2019/02091). Regeringen anser mot denna bakgrund att det inte är lämpligt med miljöstraff i detta fall. Det handlar dels om att en miljöstraff normalt bör bygga på ett strikt ansvar, dels om att överträdelseerna kommer att innebära stora variationer i fråga om ekonomisk

vinning och olika gärningars allvarlighetsgrad, vilket skulle vara svårt att beakta fullt ut inom ramen för en sanktionsavgift. Den förtjänst som det olagliga förfarandet kan ge upphov till kan i vissa fall också överstiga den gräns som gäller för en miljöstraffsavgift (högst 1 miljon kronor enligt 30 kap. 3 § miljöbalken). Vidare finns det svårigheter att utreda gärningar när dokumentationen i verksamhetens egenkontroll är bristfällig. Då krävs relativt omfattande utredningsarbete för att konstatera att avfall har lämnats till en obehörig mottagare och till vem avfallet har lämnats. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är bättre skaffade att göra sådana utredningar. Det är också vanligt att både den som lämnat över avfallet till obehörig person och den som olagligen tagit emot avfallet är föremål för brottsmisstankar inom ramen för en utredning av miljöbrott enligt 29 kap. 1 § miljöbalken. Regeringen anser därför, till skillnad från Botkyrka kommun, att beställaransvaret bör vara straffsanktionerat. På så sätt kan även företagsbot komma i fråga om förutsättningarna för det är uppfyllda (36 kap. 7 § brottsbalken). Liksom när det gäller den nuvarande straffbestämmelsen om att lämna avfall för transport till någon som saknar tillstånd bör straffet vara böter.

Utifrån hur provningssystemet för avfallsverksamheter ser ut kan frågan ställas om det är lämpligt att den som lämnar avfall till en verksamhet som är anmälningspliktig och som inte anmält sin verksamhet ska kunna dömas för brott. Provningssystemet för verksamheter som innefattar avfallshandling regleras i miljöprovningssystemet, avfallsförordningen och ett par förordningar som reglerar producentansvar. Miljöprovningssystemet innehåller närmare bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för verksamheter och åtgärder som avses i 9 kap. miljöbalken. Miljöfarliga verksamheter klassas som A-, B- eller C-verksamheter. De mest miljöpåverkande verksamheterna är generellt sett tillståndspliktiga och de anmälningspliktiga har mindre miljöpåverkan. På avfallsområdet är dock vissa verksamheter med relativt stor miljöpåverkan anmälningspliktiga. Det gäller även verksamheter där misskötsel kan innebära stor miljömässig påverkan och kostnader för samhället. Det är därför rimligt att straffansvaret omfattar även situationen att avfall lämnas till en verksamhet som omfattas av anmälningsplikt. Genom att överträdelse av beställaransvaret också i den situationen straffsanktioneras förhindras ett kringgående av reglerna genom att verksamhetsutövaren delar upp verksamheten i flera mindre delar.

Straffbestämmelsen bör knytas till överträdelse av beställaransvaret och därmed omfatta den som bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § miljöbalken genom att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshandling. Genom hänvisningen till 15 kap. 30 § miljöbalken följer att straffbestämmelsen enbart kan omfatta den som i yrkesmässig verksamhet producerar eller hanterar avfall.

Vem bör kunna hållas ansvarig för att avfall lämnas till obehörig?

Innan ett avfall är färdigbehandlat kan det ha lämnats och behandlats av flera aktörer i flera led. Några remissinstanser påpekar att det genom den föreslagna straffbestämmelsen tillsammans med bestämmelsen i avfallsförordningen inte framgår hur långt beställaransvaret sträcker sig. Nacka

kommun anser att det behövs vägledning så att det framgår om avfallsproducentens ansvar slutar när avfallet lämnas till transportör, när det tas emot på en anläggning eller om det sträcker sig längre än så. Malmö stad anser att det behöver tydliggöras vad som avses med lämnare och mottagare i kedjan lämnare-transportör-mottagare, så att det framgår att var och en av dessa parter har ett ansvar. Åklagarmyndigheten uppfattar förslaget så att skyldigheten att lämna avfallet till en behörig mottagare och att kontrollera mottagaren enbart gäller i ett led, dvs. den till vilken avfallet närmast överlämnas. Beställaransvaret skulle då inte innefatta eventuella efterföljande led i hanteringen. Det är också den tolkning som Åklagarmyndigheten anser är att föredra som en rimlig avgränsning av straffansvaret.

Regeringen konstaterar att en ursprunglig avfallsproducent har ett ansvar att se till att avfallet genomgår en fullständig behandling, om inget annat har avtalats eller är föreskrivet (15 kap. 11 a § miljöbalken). Som Åklagarmyndigheten är inne på innebär dock inte den föreslagna straffbestämmelsen att den ursprungliga avfallsproducenten får ett straffrättsligt ansvar att se till att avfallet blir färdigbehandlat. Regeringen anser liksom Åklagarmyndigheten att en rimlig avgränsning av det straffrättsliga ansvaret är att avfallsproducenten ska se till att avfallet lämnas till en mottagare som är behörig att hantera avfallet på det sätt som avtalats mellan parterna. Om en avfallsproducent anlitar en insamlare för insamling av avfallet ska avfallsproducenten se till att insamlaren har det tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för verksamheten. Insamlaren bör därefter vara ansvarig för att avfallet lämnas vidare för behandling till en behörig behandlare. Det straffrättsliga ansvaret bör således inte enbart omfatta den ursprungliga avfallsproducenten, utan alla som hanterar avfallet i yrkesmässig verksamhet.

I situationer där t.ex. en avfallsproducent uppdrar åt en transportör att lämna avfallet till en viss aktör för behandling ska avfallsproducenten anses ha lämnat avfallet både till transportören och till den som transportören lämnar avfallet till, eftersom transportören endast agerar på uppdrag av avfallsproducenten. Att så är fallet kan förtydligas ytterligare i de föreskrifter som straffsanktioneras genom den föreslagna bestämmelsen.

Även oaktsamma gärningar bör vara straffbelagda

Den som lämnar avfall till en obehörig mottagare har en undersökningsplikt. Det straffrättsliga ansvar som kopplar till denna undersökningsplikt bör inte bara träffa personer som medvetet lämnar avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för verksamheten utan bör också träffa de som gör detta av oaktsamhet. Det kan noteras att den nuvarande straffbestämmelsen som gäller lämnande av avfall för transport till någon som saknar tillstånd redan omfattar oaktsamma gärningar.

Oaktsamhet kan i nu aktuella fall t.ex. bestå i att avfall lämnas till en obehörig mottagare trots att avfallslämnaren i fråga borde ha insett att mottagaren saknar tillstånd eller inte har gjort den anmälan som krävs för hanteringen av avfallet. Bedömningen av om en avfallslämnare varit oaktsam bör göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och med beaktande av hur föreskrifterna på området ser ut. I promemorian föreslås

att bestämmelsen om avfallslämnarens ansvar i avfallsförordningen ska innehålla en skyldighet att kontrollera avfallsmottagaren ”i skälig utsträckning”. Om det exempelvis är fråga om ett stort och väletablerat företag finns inte samma skäl att kontrollera mottagarens uppgifter om tillstånd för verksamheten som när det gäller en mindre etablerad aktör. Vilken kontroll som ska krävas och hur ofta en kontroll bör göras kan också vara beroende av hur avtalsförhållandet mellan parterna ser ut.

Den straffbestämmelse som föreslås innebär inte att en bristande kontroll av mottagarens behörighet straffsanktioneras i sig. Det är enbart i en situation där olaglig avfallshantering förekommit som frågan om avfallslämnaren utfört vederbörlig kontroll eller inte blir aktuell.

Flera remissinstanser efterfrågar preciseringar av avfallslämnarens undersökningsplikt och även ett register för att det enkelt ska kunna kontrolleras om avfallsmottagaren har tillstånd eller har anmält verksamheten. Regeringen anser dock inte att preciseringar av undersökningsplikten låter sig göras i författningstext, utan att det bör finnas utrymme för bedömningar av uppsåt och oaktsamhet i det enskilda fallet. Det finns i dagsläget ett register för avfallstransporter som länsstyrelserna gemensamt har anordnat enligt 5 kap. 16 § avfallsförordningen. Regeringen anser inte att frågan om ett register är en förutsättning för att införa straffansvar.

För att undvika en alltför långtgående kriminalisering bör inte ringa gärningar omfattas av straffansvar. För det nya brottet bör därför, liksom är fallet med den nuvarande straffbestämmelsen om att lämna avfall för transport till någon som saknar tillstånd, gälla att ansvar inte ska utdömas om gärningen är att anse som ringa (jfr 29 kap. 11 § första stycket miljöbalken).

Förhållandet mellan beställaransvaret och EU:s avfallstransportförordning

Länsstyrelsen i Stockholms län väcker frågan om förhållandet mellan beställaransvaret och EU:s avfallstransportförordning.

I dag omfattas ett flertal överträdelse av EU:s avfallstransportförordning av straffbestämmelsen om otillåten avfallstransport (29 kap. 4 a § miljöbalken). Regleringen om otillåten avfallstransport innefattar för flertalet exportsituationer ett ansvar vid anordnande av transport till ett annat land, t.ex. i strid med ett exportförbud eller utan ett godkännande som krävs enligt förordningen. Detta ansvar omfattar t.ex. att planera, anskaffa avfall, ingå avtal med mottagaren av avfallet, anlita ett transportföretag och fylla i samt lämna in de dokument som krävs (prop. 2018/19:79 s 37–39). Bestämmelsen är också tillämplig om det framgår att avsikten är att avfallet ska exporteras även om exporten ännu inte har skett. Straffskalan för otillåten avfallstransport är böter eller fängelse i högst två år, dvs. en strängare straffskala än för den nu föreslagna bestämmelsen. För sådana överträdelse av EU:s avfallstransportförordning som är av mer administrativ karaktär utgår miljöstraffsavgifter (11 kap. 1–7 §§ förordningen [2012:259] om miljöstraffsavgifter).

EU:s avfallstransportförordning innefattar en uttömmande reglering av de skyldigheter som gäller vid gränsöverskridande avfallstransporter, exempelvis rörande vilka kontroller som ska göras. EU-förordningen är

direkt tillämplig i Sverige och till följd av EU-rättens företräde överordnad svensk rätt. Bestämmelserna om beställaransvar i den svenska avfallsförordningen kan därför inte tillämpas när EU:s avfallstransportförordning är tillämplig, dvs. om det finns en avsikt att exportera avfallet. Därmed kan inte heller den nu föreslagna straffbestämmelsen tillämpas i en sådan situation. I stället aktualiseras då de befintliga straffbestämmelserna om otillåten avfallstransport och miljöstraffsavgifterna på det området.

8 Förändringar av producentansvaret för förpackningar för att uppfylla EU-rättens krav

8.1 Producentansvaret enligt EU-rätten

Avfallsdirektivet innehåller bl.a. bestämmelser om s.k. utökat producentansvar. Utökat producentansvar kan innebära att producenter av produkter (den som yrkesmässigt utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, säljer eller importerar produkter) ansvarar för mottagande av det avfall som finns kvar när produkterna har använts och för efterföljande hantering av avfallet. Det kan också innebära att producenterna har en skyldighet att offentligt tillhandahålla information om i vilken grad produkten kan återanvändas eller materialåtervinnas (artikel 8.1). Om medlemsstaterna inför s.k. system för utökat producentansvar ska de följa allmänna minimikrav för sådana system, som infördes genom en revidering av direktivet 2018. Ett system för utökat producentansvar är enligt direktivet en uppsättning åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att säkerställa att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel (artikel 3.21).

De allmänna minimikraven i avfallsdirektivet tar sikte på systemets uppbyggnad genom att kräva att det inrättas tydliga roller och ansvar för alla inblandade aktörer (artikel 8a.1 a), att det inrättas ett rapporteringssystem (artikel 8a.1 c) och att det säkerställs att viss information lämnas till avfallsinnehavare (artikel 8a.2). Avfallsinsamlingssystem ska tillhandahållas i lämplig omfattning och insamling ske inom ett avgränsat täckningsområde utan att begränsa området till de där avfallsinsamling och avfallshantering är mest lönsamt (artikel 8a.3 a och b). De avfallshanteringstjänster som tillhandahålls ska vidare vara kostnadseffektiva (artikel 8a.4 c). Det ska också säkerställas att en dialog mellan relevanta aktörer hålls (artikel 8a.6). Minimikraven reglerar vidare förhållandena mellan producenterna för att säkerställa likabehandling av produkters producenter (artikel 8a.1 d). Det krävs att det inrättas lämpliga system för egenkontroll (artikel 8a.3 d), att viss information ska offentliggöras (artikel 8a.3 e) och att de bidrag som betalas av producenterna vid kollektivt fullgörande av skyldigheterna, när så är möjligt, anpassas till enskilda produkter eller grupper av liknande produkter (artikel 8a.4 b).. Medlemsstaterna ska se till att producenterna bekostar kostnaderna för

separat insamling, efterföljande transport och behandling av avfall, tillhandahållande av lämplig information till avfallsinnehavare och insamling och rapportering av uppgifter (artikel 8a.4 a).

Medlemsstaterna ska se till att befintliga producentansvar anpassas efter minimikraven i avfallsdirektivet senast den 5 januari 2023 (artikel 8a.7). Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet) ska medlemsstaterna ha infört ett producentansvar för förpackningar, som därmed ska uppfylla minimikraven, senast den 31 december 2024 (artikel 7.2). Eftersom Sverige redan har ett system för utökad producentansvar när det gäller förpackningar måste Sverige dock uppfylla minimikraven i avfallsdirektivet den 5 januari 2023.

8.2 Producentansvarets utveckling i Sverige

År 1994 beslutades att ansvaret för förpackningsavfall skulle flyttas från kommunernas övergripande renhållningsansvar till producenterna (förordningen [1994:1235] om producentansvar för förpackningar). Detta gjordes utifrån principen att förorenaren betalar och syftade till att ge producenterna incitament att utforma förpackningarna på ett sätt som underlättade att de kunde materialåtervinnas samtidigt som mängden avfall minskade och återvinningen ökade. När Sverige blev medlem i EG 1995 behövde förpackningsdirektivet genomföras i svensk rätt. Förpackningsdirektivets innehåller ett antal bestämmelser om hur förpackningar ska utformas och hur avfallet ska omhändertas. I det ursprungliga direktivet fanns det inte något krav på att införa ett producentansvar för förpackningar. Eftersom det redan fanns ett producentansvar i Sverige genomfördes direktivets krav genom att 1994 års förordning ersattes av förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar (1997 års förordning). Sverige har således en lång tradition av ett producentansvar för förpackningar.

Alltsedan producentansvaret infördes har ansvaret för insamling och behandling legat på producenterna. Genom förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar (2006 års förordning), som ersatte 1997 års förordning, infördes en möjlighet för kommunerna att ha kompletterande system för att samla in och behandla förpackningsavfall. Det delade ansvaret mellan kommuner och producenter har lett till att en fastighetsnära insamling frivilligt har införts av cirka 70 kommuner och att de kommunmedborgare som bor i dessa kommuner betalar för detta via renhållningsavgifterna. Utöver det har flera frivilliga privata entreprenörer erbjudit fastighetsnära insamlingstjänster till flerbostadshus. Dessa tjänster kompletterar producenternas återvinningsstationer och bekostas delvis av fastighetsägarna. Verksamheternas förpackningsavfall samlas i dag in via ett antal mottagningsplatser eller via privata entreprenörer. Om en verksamhet innehar en mindre mängd förpackningsavfall kan den lämna det kostnadsfritt på någon av FTI:s mottagningsplatser (cirka 90 runt om i landet). Dessa mottagningsplatser kan sammanfalla med återvinningscentraler (antingen en kommunal eller en återvinnings-

entreprenörs). I vissa kommuner kan det dock tas ut en avgift (exempelvis 300 kronor per gång).

Under 2000-talet har det gjorts flera försök att effektivisera producentansvaret genom att förtydliga kraven på insamlingen av förpackningsavfall. Förändringarna har syftat till att bättre tillgodose medborgarnas behov av en lättillgänglig insamling och till att andelen avfall som materialåtervinns ska öka. Det har också föreslagits olika lösningar för hur producenternas kollektiva ansvarstagande skulle kunna regleras i lagstiftningen för att möjliggöra för tillsynsmyndigheterna att utöva tillsyn över systemen. De förändringar i ansvaret som beslutats genom nya förordningar 2014 och 2018 har av olika anledningar inte kommit i tillämpning.

Genom förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (2018 års förordning) infördes krav som innebär att producenterna skulle ansvara för hela insamlingen, från både hushåll och verksamheter. 2018 års förordning trädde i kraft den 1 januari 2019, men vissa bestämmelser skulle tillämpas först efter utgången av december 2020. Regeringen beslutade dock i september 2020 att senarelägga tillämpningen av dessa bestämmelser till efter utgången av 2022, eftersom det inte fanns några producentansvarsorganisationer som hade getts tillstånd till insamling (förordningen [2020:815] om ändring i förordningen [2018:1462] om producentansvar för förpackningar). Naturvårdsverket hade avslagit producentansvarsorganisationernas ansökningar om tillstånd med hänvisning till att organisationerna inte uppfyllde förordningens krav.

De ändringar som beslutades i september 2020 innebär för producenternas del att de krav på insamlingssystem som angavs i 2006 års förordning fortfarande ska tillämpas med stöd av övergångsbestämmelser. Kravet på producenterna är att de ska tillhandahålla ”lämpliga insamlings-system” för förpackningsavfallet (punkt 10 i övergångsbestämmelserna till 2018 års förordning och 25 § i 2006 års förordning). Som nämns ovan är det också möjligt för kommunerna att samla in förpackningsavfall (28 §).

Den möjlighet som finns i dag för kommunerna att frivilligt tillhandahålla och bekosta insamlingssystem för förpackningsavfall är inte förenlig med avfallsdirektivet. Inte heller att fastighetsägare och verksamhetsutövare som producerar förpackningsavfall själva betalar för insamlingen av förpackningsavfallet är förenligt med bestämmelserna om kostnadsansvar i direktivet. En tydligare reglering av kostnadsansvaret kräver också en tydligare reglering av roller och ansvar. För att motsvara de allmänna minimikraven för utökat producentansvar i avfallsdirektivet måste de nuvarande bestämmelserna om producentansvar för förpackningar ändras.

8.3 Förutsättningar för att producenterna ska kunna ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation ska hantera mer avfall än vad som motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel om hanteringen avser avfall som producentansvarsorganisationen kan få skäligen ersättning för.

Om det finns flera godkända producentansvarsorganisationer och en av dessa ska ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter och information om avfallshanteringen, ska de övriga producentansvarsorganisationerna vara skyldiga att ersätta den ansvariga organisationen för skäliga kostnader. Ersättningens storlek ska beräknas utifrån den ersättningskyldiga organisationens marknadsandel.

Den myndighet som regeringen bestämmer ska i beslut få fastställa hur stor en producentansvarsorganisationens marknadsandel ska anses vara.

Förslaget i promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter stämmer i allt väsentligt överens med regeringens. Språkliga ändringar har gjorts.

Remissinstanserna ifrågasätter inte förslaget till bestämmelser i miljöbalken som gör det möjligt att föreskriva att en producentansvarsorganisation ska ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter. Några remissinstanser har dock synpunkter på lämpligheten att föreskriva att en producentansvarsorganisation ska ansvara för insamlingen, eller på förslagen om hur insamlingen ska gå till.

Svenskt Producentansvar, Förpackningsinsamlingen (FTI) och de medlemsföretag som ingår i organisationerna (*Returkartong AB, Svenska Metallkretsen AB, Svensk Glasåtervinning AB* och *Svensk Plaståtervinning i Motala AB*) välkomnar att den största producentansvarsorganisationen får ett ansvar för verksamheternas avfall. De anser dock att det krävs ett införande av en ensamställning för en producentansvarsorganisation för att uppnå kostnadseffektivitet och övergång till en cirkulär ekonomi. De förordar att en producentansvarsorganisation tilldelas ett tidsbegränsat samhällsuppdrag, förslagsvis tio år. Utan ensamställning kommer ett mycket omfattande regelverk med en resurskrävande tillsyn, långt bortom det som promemorian förutser, behöva utvecklas. Frågan om ensamställning för en eller flera mer specialiserade producentansvarsorganisationer behöver utredas.

Avfall Sverige och *många kommuner* anser att staten bör sköta insamlingen genom att Naturvårdsverket upphandlar den.

Naturvårdsverket och *Kiruna kommun* anser att samtliga verksamheter bör få sitt förpackningsavfall hämtat av kommunen.

Svenska Metallkretsen uppger att ett flertal företrädare i producentledet uttrycker oro för en situation där konkurrerande producentansvarsorganisationer förväntas dela på det insamlade förpackningsavfallet, bl.a. eftersom det omöjliggör för enskilda företag att utöva kontroll och göra uppföljningar av hur deras förpackningar hanteras och tas om hand. En

producentansvarsorganisation som ställer krav på att de förpackningar som de anslutna producenterna sätter på marknaden ska ha en hög grad av cirkulär materialåtervinningsgrad kommer ändå behöva ta emot en genomsnittlig blandning av det samlade insamlade förpackningsmaterialet. Eftersom förpackningsavfallet samlas in i fraktioner efter materialslag, kommer sortering utifrån ansvarig producent inte vara möjlig. Sammantaget ger detta svaga incitament för en integrerad utveckling av förpackningsmaterial, produktionsprocesser och återvinning.

Livsmedelsföretagen stödjer förslaget att den största producentansvarsorganisationen ska ha det operationella ansvaret för insamling av verksamheternas avfall.

Även *Konkurrensverket* anser att det bör övervägas att ge en offentlig aktör såsom kommunerna ett helhetsansvar för insamling och mottagning av förpackningsavfall från både hushåll och verksamheter. Konkurrensverket ser flera problem med att en producentansvarsorganisation ges ansvaret att ordna mottagningsplatser för verksamhetsavfall. Den största producentansvarsorganisationen får en myndighetsliknande roll att bestämma bl.a. hur mottagningen av förpackningsavfall i Sverige ska organiseras, trots att producentansvarsorganisationerna varken är myndigheter eller är föremål för offentlig insyn. Vidare är det oklart vem som har ansvaret för att Sverige uppfyller förpacknings- och avfallsdirektivens krav och vilka krav som i praktiken kan ställas på producentansvarsorganisationerna. Den största producentansvarsorganisationen behöver inte upphandla eller annonsera upphandlingar i enlighet med upphandlingsreglerna, vilket innebär att den största producentansvarsorganisationen kommer att kunna anlita leverantörer utan någon konkurrensutsättning och utan möjligheter för andra leverantörer att ifrågasätta om tilldelningen av kontrakt gått korrekt till. Konkurrensverket befarar att den föreslagna modellen inte leder till en konkurrens som stimulerar till effektivitet, materialåtervinning och innovation. Vidare kommer den största producentansvarsorganisationen delvis att finansieras genom avgifter från sina konkurrenter. Syftet att fördela kostnaderna för insamlingssystemet någorlunda rättvist mellan producentansvarsorganisationerna är vällovligt, men förslaget innebär att producentansvarsorganisationerna ges ett legitimt intresse av en omfattande insyn i varandras verksamheter, såväl om vilka volymer som hanteras som vilka kostnader dessa leder till, eftersom detta bör vara nödvändigt för att de ska kunna kontrollera att kostnaderna fördelas på ett korrekt sätt. Konkurrensverket befarar också att systemet kan leda till flertalet tvister om exempelvis vad som ska anses vara skäliga kostnader mellan producentansvarsorganisationer.

IKEA Sverige anser att det är av stor vikt för en fungerande cirkulär ekonomi att regelverket gör det möjligt för företag att själva ta ansvar för sina förpackningar och produkter.

Skälen för regeringens förslag

Den största producentansvarsorganisationen bör ansvara för insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter

I 15 kap. miljöbalken finns bestämmelser som bl.a. reglerar avfallsinnehavare, kommuners och producenters ansvar för avfallshanteringen. När

det gäller kommunalt avfall ansvarar kommunen för borttransport och behandling (15 kap. 20 och 20 a §§), i den mån inte annat gäller enligt föreskrifter om producentansvar (15 kap. 21 §). Regeringen har meddelat föreskrifter om producentansvar för förpackningar.

Med producent avses enligt miljöbalken den som yrkesmässigt utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar eller överlåter produkter eller den som yrkesmässigt för in produkter till Sverige (15 kap. 8 a §). I 2018 års förordning finns närmare bestämmelser om vad som avses med producent vid tillämpning av den förordningen. Med producent avses den som yrkesmässigt

1. fyller eller på annat sätt använder en förpackning som inte är en serviceförpackning i syfte att skydda, presentera eller underlätta hanteringen av en vara,

2. för in en förpackad vara till Sverige,

3. tillverkar en förpackning i Sverige, eller

4. för in en förpackning till Sverige.

Från och med den 1 januari 2023 kommer även den som från ett annat land än Sverige säljer en förpackad vara eller en förpackning till en slutlig användare i Sverige att vara en producent (SFS 2021:1003).

När de ansvariga producenterna samarbetar för att etablera kollektiva system för hantering av avfall görs det i producentansvarsorganisationer. Med producentansvarsorganisation avses enligt miljöbalken en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter (15 kap. 9 §).

Minimikraven i avfallsdirektivet innefattar, i de delar som nu är aktuella, krav på tydliga roller och ansvar och krav på att producenterna står för alla kostnader som uppstår till följd av avfallshanteringen (artikel 8a.1 a och artikel 8.4 a). Producenternas finansiering ska inte överstiga de kostnader som krävs för att tillhandahålla avfallshandling på ett kostnadseffektivt sätt (artikel 8a.4 c). Producenterna eller producentansvarsorganisationer ska ge tillgång till avfallshandlingssystem i lämplig omfattning (artikel 8a.3 b).

I promemorian föreslås att bestämmelserna om producentansvar för förpackningar ska anpassas efter direktivets krav så att producentansvarsorganisationerna bär ett gemensamt finansiellt ansvar för utbyggnad och drift av mottagningsstationer för förpackningsavfall från verksamheter som inte hämtas av kommunen på grund av samordning med hämtning från bostadsfastigheter. Eftersom det även i fortsättningen kommer kunna finnas flera producentansvarsorganisationer föreslås att den största producentansvarsorganisationen ska ansvara för utbyggnad och drift av mottagningsstationer och även för att fördela kostnaderna och det insamlade avfallet mellan producentansvarsorganisationerna utifrån deras marknadsandelar. Regeringen instämmer med promemorians förslag att detta bör vara utgångspunkten när det gäller insamlingen av verksamheternas förpackningsavfall. Utan ett sådant uppdrag kommer det – om inte staten eller kommunerna ska ansvara för insamlingen – skapas parallella mottagningsplatser utan möjlighet att se till att avfallet fördelas rättvist mellan organisationerna. Det innebär varken tydliga roller eller kostnadseffektivitet.

Svenskt Producentansvar m.fl. anser att en enda producentansvarsorganisation bör få uppdraget att genomföra hela producentansvaret för förpackningar på den svenska marknaden, dvs. utan att behöva fördela några kostnader eller något avfall mellan producentansvarsorganisationer. I en sådan situation skulle alla producenter tvingas anlita den organisationen. Regeringen instämmer med promemorians slutsats att det finns en stor risk att en sådan reglering skulle komma i konflikt med EU-rätten. En medlemsstat bör inte införa eller vidhålla åtgärder som kan leda till att de konkurrensregler som är tillämpliga på företag förlorar sin ändamålsenliga verkan. Enbart det förhållandet att några producenter skulle vilja anlita en annan producentansvarsorganisation än den som har monopolställning är tillräckligt för att ifrågasätta ett monopol. Skäl för att vilja anlita en annan producentansvarsorganisation skulle kunna vara att denna erbjuder lägre avgifter, eller att producenten inte vill samarbeta med sina konkurrenter. Flertalet system som har haft en monopolställning – till exempel tyska DSD och franska Eco-Emballage – har prövats av Europeiska kommissionen (se bl.a. kommissionens beslut 2001/837/EC 2001 och kommissionens beslut 2001/663/EG COMP/34.950). Mot bakgrund av att Sverige har haft en öppen marknad sedan producentansvarets införande år 1994 bedömer regeringen att det är mycket osäkert hur en prövning av ett nytt svenskt monopol för en privat aktör skulle falla ut.

Svenskt Producentansvar m.fl. anser vidare att frågan om att dela ut flera ensamrätter inte utretts. Ett system med flera ensamrätter innebär ofta geografiska avgränsningar. Regeringen bedömer att det finns olika förutsättningar och omständigheter på olika platser i Sverige och att det inte är möjligt att göra en rättvis fördelning vid ett flertal ensamrätter. Även om ett system skapas där mindre attraktiva områden byter utförare finns stora risker för att insamlingen inte utförs i något område där insamlingen innebär höga kostnader om ett företag t.ex. lägger ner sin verksamhet. En sådan utveckling stämmer inte överens med avfallsdirektivets krav att insamlingen ska ske utan att begränsas till områden där avfallsinsamling och avfallshantering är mest lönsamt (artikel 8a.3 a). Regeringen anser därför att det inte är lämpligt med ett system med ett flertal ensamrätter.

Alternativet att staten upphandlar insamlingstjänster av verksamheternas avfall, som Avfall Sverige och många kommuner förespråkar, bör enligt regeringens bedömning inte väljas i första hand. Inblandning av en statlig myndighet och statlig upphandling skulle med stor sannolikhet bli betydligt dyrare för producenterna. Det är inte heller något som producenterna själva eller Naturvårdsverket, som är den myndighet som det skulle ligga nära till hands att låta ansvara för en statlig upphandling, förordar. En sådan lösning kan dock behöva tillgripas om visar sig att producentansvarsorganisationerna inte förmår utföra sitt uppdrag. Att lägga hela ansvaret för insamlingen av verksamheternas förpackningsavfall på kommunerna, som Naturvårdsverket, Konkurrensverket och Kiruna kommun förordar, anser regeringen inte heller är befogat. Kommunerna bör endast åläggas att ansvara för sådant avfall från verksamheter som omfattas av producentansvar om det finns samordningsfördelar med kommunens övriga avfallshantering.

Regeringen konstaterar, med anledning av det som IKEA Sverige lyfter, att promemorians förslag medger att marknadsdrivna återvinningssystem

verkar vid sidan av producentansvarsorganisationernas grundsystem för verksamheterna. Sådana system ska anmäla sig till Naturvårdsverket och uppfylla vissa krav, bl.a. om rapportering som krävs enligt avfallsdirektivet. Nuvarande producentansvarsorganisationer har varit positiva till en sådan lösning. Regeringen avser att gå vidare med förslaget om att låta marknadsdrivna återvinningssystem samla in verksamheternas förpackningsavfall vid sidan av producentansvarsorganisationerna.

Konkurrensverket befarar att den föreslagna modellen inte leder till en konkurrens som stimulerar till effektivitet, materialåtervinning och innovation. Regeringen konstaterar att syftet med att en producentansvarsorganisation ges ansvaret att driva mottagningsplatser är att det ska finnas mottagningsplatser i hela landet, men att de ska byggas upp på ett kostnadseffektivt sätt, dvs. inte med parallella mottagningsplatser. Eftersom tanken inte är att en producentansvarsorganisation som organiserar mottagningsplatserna också ska ta hand om materialåtervinningen av avfallet anser regeringen att det fortfarande kommer finnas goda möjligheter till innovation. Vidare anser regeringen att uppdraget inte kan liknas vid en myndighetsliknande roll som skulle kräva offentlig insyn. Den ansvariga producentansvarsorganisationen kommer stå under Naturvårdsverkets tillsyn och myndigheten kan ingripa med t.ex. vitesförelägganden enligt miljöbalken om uppdraget inte skulle fullgöras i enlighet med de bestämmelser som gäller. När det gäller den ansvariga producentansvarsorganisationens anlitande av leverantörer avser regeringen att närmare överväga bl.a. vilka transparenskrav som kan vara lämpliga.

Regeringen har förståelse för de remissinstanser som är tveksamma till om en insamling på mottagningsplatser i enlighet med promemorian förslag är tillräcklig för att uppfylla avfallsdirektivets krav på insamling i lämplig omfattning och kravet att producenterna ska stå för kostnaderna. Regeringen konstaterar dock att verksamheterna måste anses ha betydligt större möjligheter att transportera sitt avfall till en mottagningsplats än vad hushållen har. Att verksamheterna kan lämna avfallet utan kostnad är också en betydande förbättring jämfört med i dag. Det finns dock anledning att bevaka hur insamlings- och materialåtervinningsnivåerna utvecklar sig. Som konstateras i promemorian finns det i dagsläget för lite kunskap om verksamheternas avfall (s. 149). En tydligare reglering av insamlingen av verksamheternas förpackningsavfall borgar för en kunskapsuppyggnad och bättre rapportering till EU.

Regeringen bör kunna föreskriva att en producentansvarsorganisation ska ta det operativa ansvaret för insamling från verksamheter

Enligt miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation ska fullgöra sådana skyldigheter som kan föreskrivas för producenter (15 kap. 15 § 5). Föreskrifter om att producenter ska ansvara för att hantera avfall får endast avse avfall som utgörs av den typ av produkter som producenterna utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, överlåter eller för in till Sverige. Om föreskriften avser avfall som inte utgörs av produkter som producenten utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, överlåter eller för in till Sverige ska det avfall som producenten ansvarar för motsvara producentens andel av marknaden för nya produkter av sådan typ eller på annat sätt stå i proportion till

producentens verksamhet (15 kap. 12 § andra stycket). För att det ska vara möjligt för regeringen att föreskriva att en enda producentansvarsorganisation ska ansvara för att ta emot allt förpackningsavfall från verksamheter – dvs. även förpackningsavfall som inte motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel – behöver det införas ett stöd för detta i miljöbalken. Det bör därför införas en bestämmelse som, för det fall det finns flera producentansvarsorganisationer, ger möjlighet att föreskriva att en producentansvarsorganisation ska hantera mer avfall än vad som motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel. Sådana föreskrifter bör dock enbart få avse hantering av avfall som producentansvarsorganisationen kan få skäligen ersättning för (se nedan).

Eftersom det inte kan uteslutas att det kan krävas föreskrifter om en ansvarsfördelning mellan producentansvarsorganisationer även för andra producentansvar i framtiden bör bemyndigandet inte begränsas till producentansvaret för förpackningar. Genom begränsningen att föreskrifterna enbart får avse avfallshantering som producentansvarsorganisationen kan få skäligen ersättning för säkerställs att regeringen också ser till att det finns ett ersättningsystem.

Den ansvariga producentansvarsorganisationen bör kunna få skäligen ersättning från övriga producentansvarsorganisationer

Om det finns flera producentansvarsorganisationer och en av dem ges ansvaret att driva mottagningsplatser för verksamheternas förpackningsavfall krävs en reglering som medför att alla producenter bidrar till kostnaderna för hanteringen och att fördelningen blir rättvis. Det säkraste sättet att garantera detta är en omfattande inblandning från en statlig myndighet som bedömer kostnaderna, fördelar dem mellan producentansvarsorganisationerna och hanterar flödet av betalningar. Ett sådant system skulle dock bli administrativt tungt och med stor sannolikhet mer kostnadskrävande för producenterna än om producentansvarsorganisationerna själva fick ansvar för att fördela kostnaderna. Regeringen anser därför att producentansvarsorganisationerna bör ges möjlighet att i samförstånd hantera den fördelning som krävs.

Det bör därför införas en skyldighet för producentansvarsorganisationer att ersätta den ansvariga producentansvarsorganisationen för skäligen kostnader för drift av mottagningsplatserna. Ersättningsskyldigheten bör även omfatta kostnaderna för den information om avfallshantering som den ansvariga producentansvarsorganisationen kan vara skyldig att lämna till t.ex. verksamheter. Ersättningens storlek bör beräknas utifrån den ersättningsskyldiga organisationens marknadsandel. Vid behov bör den myndighet som regeringen bestämmer i beslut fastställa hur stor en producentansvarsorganisations marknadsandel ska anses vara.

Betalningsskyldigheten mellan producentansvarsorganisationer bör regleras på lagnivå eftersom den handlar om enskildas ekonomiska förpliktelser i förhållande till varandra (jfr 8 kap. 2 § 1 regeringsformen). En producentansvarsorganisation bör kunna åberopa skyldigheten mot en annan producentansvarsorganisation. Som Konkurrensverket påpekar finns det en risk för tvister mellan producentansvarsorganisationer om vad som ska anses vara skäligen kostnader. Eventuella meningsskiljaktigheter som uppkommer mellan producentansvarsorganisationerna avseende

frågor om nedlagda kostnader är skäliga eller inte bör avgöras i mark- och miljödomstol som ett s.k. stämningssmål (se vidare avsnitt 8.4). Regeringen anser att en reglering av kostnadsansvaret bör ge incitament för producentansvarsorganisationerna att komma överens om kostnadsfördelningen när det gäller den aktuella verksamheten. Som framgår ovan kan det, om systemet inte visar sig fungera, finnas anledning att lösa insamlingen från verksamheter på annat sätt.

Det som Konkurrensverket påpekar om att producentansvarsorganisationerna med förslaget ges ett legitimt intresse av insyn i varandras verksamheter stämmer delvis. För att få ersättning av andra producentansvarsorganisationer måste den ansvariga producentansvarsorganisationen visa att den begärda ersättningen är skälig. Denna insyn omfattar dock bara den del av den ansvariga producentansvarsorganisationens verksamhet som rör driften av mottagningsplatserna. Det är inte en verksamhet där producentansvarsorganisationerna ska konkurrera med varandra. Ett beslut från ansvarig myndighet om hur stor en producentansvarsorganisationens marknadsandel – dvs. fördelningsnyckeln mellan organisationerna – är offentligt.

8.4 Förfarandet vid oenighet mellan producentansvarsorganisationer om skäliga kostnader

Regeringens förslag: Mark- och miljödomstolen ska som första instans pröva mål om att en producentansvarsorganisation för förpackningar ska ersätta den producentansvarsorganisation som ansvarar för insamling av förpackningsavfall från verksamheter.

Förslaget i promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inget att invända mot förslaget. *Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen* anser att det bör övervägas om stämningssmålen om kostnadsansvar mellan producentansvarsorganisationer, som synes röra ekonomiska transaktioner mellan två juridiska personer utan inslag av miljörättslig prövning, ska inledas vid allmän domstol i stället för mark- och miljödomstol.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget i avsnitt 8.3 innebär att en producentansvarsorganisation som ansvarar för mottagningsplatser för verksamheternas förpackningsavfall ska kunna kräva att få skälig ersättning för verksamheten från andra producentansvarsorganisationer i förhållande till producentansvarsorganisationernas marknadsandel. Om producentansvarsorganisationerna inte kommer överens behöver de kunna lösa tvister om ersättningsanspråk. Om ingen särskild ordning införs för den typen av tvister kan den ansvariga producentansvarsorganisationen väcka talan vid allmän domstol. I miljöbalken finns en särskild reglering som innebär att mark- och miljödomstol är första instans i ett flertal måltyper (21 kap. 1 § miljöbalken). Ett sådant mål inleds genom en stämningssansökan (s.k. stämningssmål) och handläggs som ett tvistemål i

allmän domstol (4 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar). I promemorian föreslås att mål om kostnadsansvar för godkända producentansvarsorganisationer ska prövas av mark- och miljödomstol som första instans.

Som huvudregel gäller i denna typ av mål att den part som förlorar ska betala den vinnande partens rättegångskostnader. En av anledningarna till att den förlorande parten ska betala den vinnande partens rättegångskostnader i tvistemål är att detta avhåller enskilda från att inleda obefogade rättegångar. Ett alternativ till en sådan tvistelösning är att låta en statlig myndighet fatta ett beslut om kostnaderna som sedan är överklagbart till mark- och miljödomstol (21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). En följd av detta skulle bli att den statliga myndigheten blir den enskildes motpart (5 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar). I ett sådant system drabbas den producentansvarsorganisation som satt i gång processen inte av några rättegångskostnader, vilket kan få till följd att fler processer påbörjas än om producentansvarsorganisationen måste vända sig till domstol för att få ersättning. Regeringen anser därför att producentansvarsorganisationerna, för det fall de inte kommer överens, bör vara hänvisade till att väcka talan vid domstol.

Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen anser att regeringen bör överväga om målen i stället ska inledas vid allmän domstol. Regeringen anser att ett mål mellan producentansvarsorganisationer om kostnadernas skälighet delvis liknar de mål om ersättning och skadestånd som mark- och miljödomstolarna i dag prövar som stämningssmål. De frågor som ska prövas rör visserligen ekonomiska transaktioner. Liksom de ersättningsmål som enligt miljöbalken redan prövas av mark- och miljödomstol kan de bedömningar som behöver göras dock inbegripa miljörättsliga aspekter som t.ex. har med avfallshantering att göra. Eftersom den reglering som ger rätt till anspråket också kommer finnas i miljöbalken anser regeringen att denna typ av mål med fördel avgörs i mark- och miljödomstolen.

Regeringen anser därför att mål om kostnadsansvar för en producentansvarsorganisation enligt den bestämmelse som föreslås i avsnitt 8.3 bör avgöras av mark- och miljödomstolarna.

8.5 Producentansvarsorganisationernas intäkter ska användas för att uppfylla producentansvaret

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få föreskriva att de intäkter som en producentansvarsorganisation för förpackningar har endast får användas för verksamhet som har samband med organisationens skyldigheter eller för att betalas ut till de producenter som har anlitat organisationen.

Förslaget i promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter stämmer delvis överens med regeringens. I promemorian föreslås att bemyndigandet ska avse föreskrifter om att en producentansvarsorganisation för förpackningar inte får dela ut vinst till sina ägare.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. Bland de som uttryckligen tillstyrker förslaget att en producentansvarsorganisation för förpackningar inte ska få dela ut vinst till sina ägare finns *Samrådsgrupp Avfall och många kommuner*, som påpekar att det medför att kostnaderna för insamlingen och behandlingen ska gå jämt upp med intäkterna från förpackningsavgifterna. *ACE Nordic* och *Stora Enso Skog AB* anser att producentansvarsorganisationer ska vara icke-vinstdrivande organisationer.

Svenskt producentansvar, Förpackningsinsamlingen (FTI) och de medlemsföretag som ingår i organisationerna anser att ett vinstutdelningsförbud är bra men inte tillräckligt. En sådan begränsning kan inte ensam förväntas lösa de problem som uppstår i en konkurrenssituation. Ett vinstutdelningsförbud innebär heller inte någon garanti mot att systemet missbrukas. Svenskt Producentansvar m.fl. ser positivt på att förslagen kommer att minska incitamenten att fokusera på vinstmaximering snarare än att åstadkomma cirkulära materialflöden. Varken vinstutdelningsförbud eller krav på transparens innebär några garantier mot missbruk och brottslighet. Det är angeläget att de nya kraven på producentansvarsorganisationer utformas så att utrymmet för oseriösa aktörer minimeras.

TMR motsätter sig förslaget att en producentansvarsorganisation för förpackningar inte ska få dela ut vinst. *TMR* anser att det saknas stöd i memororian för att vinstutdelning skulle ha någon negativ inverkan på de syften som den nya regleringen av förpackningsinsamlingen avser att uppnå och anser att ett förbud mot vinstutdelning vore kontraproduktivt för uppnåendet av dessa syften. Det stämmer inte att möjligheten att fördela vinster gör det möjligt att diskriminera producenter som inte är aktieägare. En producentansvarsorganisation som inte har några producenter alls som delägare saknar t.ex. incitament att diskriminera, oavsett eventuellt vinstsyfte. Vidare stämmer det inte att vinster i en producentansvarsorganisation riskerar att skapa incitament för producentansvarsorganisationer att erbjuda stora producenter rabatter och annan förmånsbehandling. Volymrabatter är ett vedertaget och konkurrensrättsligt accepterat instrument, förutsatt att det finns objektiva skäl för dem. Ett krav på likabehandling kan förhindra en producentansvarsorganisation från att ge rabatter till en producent med stora volymer. Kravet på likabehandling bör tolkas ur ett konkurrensrättsligt perspektiv och därmed tillåta olika behandling av producenter av objektiva skäl såsom exempelvis stora volymer. Att vinstintresse skulle vara ett incitament för att sträva mot lägre miljöprestanda för att minska kostnaderna stämmer inte heller enligt *TMR* eftersom kunderna i dag efterfrågar höga miljöambitioner.

Konkurrensverket anser att en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet är till nytta för konsumenterna och ett medel för att uppnå en effektiv användning av offentliga medel. Privata företag kan som huvudregel antas drivas av en strävan efter att maximera sin egen nytta, vilket innebär att de strävar efter att maximera sina intäkter samtidigt som kostnaderna minimeras. Om det finns konkurrens från andra företag stimuleras företagen att förbättra nyttan för sina kunder, t.ex. genom högre kvalitet eller lägre priser, samtidigt som de strävar efter att minimera sina kostnader t.ex. genom effektivisering eller nya produktionsmetoder. *Konkurrensverket* anser inte att det har visats tillräckliga skäl för vinst-

utdelningsförbud eller liknande begränsningar, utan anser att alla aktörer som uppfyller de krav som Naturvårdsverket ställer upp för att hantera avfall bör godkännas.

Svensk Dagligvaruhandel, Livsmedelsföretagen och Sveriges Bryggerier anser att ett vinstutdelningsförbud är bra men inte tillräckligt. *Svensk Dagligvaruhandel* och *Sveriges Bryggerier* anser dock inte att en vinstutdelningsbegränsning ska gälla för retursystemet.

Returpack AB anser att vinstutdelningsförbudet inte bör gälla ett retursystem med pant. Anledningen är de omfattande investeringar som behöver göras i anläggningar, system och infrastruktur av ägarna för att starta och få ett retursystem med pant att fungera. Ett vinstutdelningsförbud riskerar att skapa ett underfinansierat retursystem. *Returpack* anför att syftet med förbudet, att säkerställa återvinning, redan uppnås med retursystemet med pant.

Skälen för regeringens förslag: Producentansvaret har införts utifrån principen att förorenaren ska betala och syftar till att ge producenterna incitament att utforma förpackningar på ett sätt som gör att mängden avfall minskar och att förpackningarna blir lättare att materialåtervinna. En producentansvarsorganisation behöver se till att kostnaden för insamling och behandling av avfallet täcks av producenterna genom avgifter – s.k. förpackningsavgifter – och den eventuella intäkt som en producentansvarsorganisation har från försäljning av sekundär råvara. Förpackningsavgifterna kommer sannolikt att läggas på priset av förpackningarna eller de förpackade varorna, vilket innebär att de i slutändan betalas av konsumenterna. I nästan alla medlemsstater i EU samarbetar de ansvariga producenterna för att etablera kollektiva system för hantering av förpackningsavfall. I de flesta systemen är användningen av producentansvarsorganisationernas intäkter reglerade och det är ofta de ansvariga producenterna som är aktieägare i organisationen. En reglering av vad intäkterna får användas till hindrar inte att det fortsatt finns flera producentansvarsorganisationer, men det ställs vissa krav på organisationerna. Eftersom lika villkor i detta avseende gäller för producentansvarsorganisationerna påverkas inte konkurrenssituationen.

TMR invänder mot promemorians beskrivning av att en reglering av vad producentansvarsorganisationens intäkter får användas till minskar risken för diskriminering och främjar likabehandling. Regeringen konstaterar att kraven avseende likabehandling av producenterna framgår av minimikraven i avfallsdirektivet. I och med att det införs ett särskilt krav om att en producentansvarsorganisation ska behandla producenterna lika instämmer regeringen i TMR:s bedömning att en intäktsreglering inte behövs för att komma tillrätta med problem avseende diskriminering. Det bör dock noteras att en likabehandling i en miljörättslig kontext förhindrar alla former av volymrabatter för stora kunder, eftersom själva syftet med regleringen är att den som producerar förpackningarna också ska betala fullt ut för det förpackningsavfall som uppstår till följd av de volymer som sätts på marknaden.

Konkurrensverket redogör för att en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet är till nytta för konsumenterna och ger en effektiv användning av offentliga medel. Regeringen delar denna grundsyn. Konkurrensverket menar också att privata företag alltid strävar efter att maximera intäkter och att minimera kostnader, men anser att de krav som

Naturvårdsverket kontrollerar vid godkännandet av en producentansvarsorganisation bör vara tillräckliga för att skapa en god marknad. TMR anser att drivkraften från marknaden alltid kommer att leda till bättre miljöval utifrån vad kunderna efterfrågar och att hanteringen av intäkterna därför inte behöver regleras. Regeringen instämmer i princip i dessa utgångspunkter, men kan samtidigt konstatera att om hanteringen av intäkterna inte regleras behövs en omfattande detaljreglering och kontroll. Denna slutsats har även kommissionens konsulter kommit fram till i en studie om producentansvarsorganisationernas uppbyggnad och struktur (se avsnitt 8.6 i promemorian med början på s. 118).

Den detaljreglering som skulle behövas för att komma till rätta med att en producentansvarsorganisation kan välja en sämre materialåtervinning och därmed tjäna pengar på producenternas och miljöns bekostnad är inte möjlig, eftersom förpackningsdirektivet i vissa delar utgör en harmoniserad lagstiftning där medlemsstaterna inte kan införa egna eller tydligare krav utan att komma i konflikt med den inre marknaden. I det sammanhanget vill regeringen uppmärksamma att de förslag om materialåtervinning som lämnades i promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035) anmäldes till kommissionen, som invände att regleringen skulle strida mot förpackningsdirektivet. Förslagen kommer därför inte att genomföras i nuläget. Det kan således konstateras att Sverige inte kan införa detaljregler om materialåtervinning.

Regeringen anser också att de tillsynsinsatser som skulle behövas för att helt och fullt följa upp en detaljreglering är mycket kostsamma och noterar att exempelvis Tyskland har en särskild myndighet för frågan. Tillsynen behöver avse både konkurrensfrågor och miljörättsliga frågor för att säkerställa de samhällsmål som ska uppnås med lagstiftningen, både miljömässigt bra val och kostnadseffektivitet.

Regeringen kan dock konstatera att promemorians förslag behöver förtydligas utifrån att en producentansvarsorganisation kan och får generera ett överskott men att detta överskott bör stanna kvar inom systemet. Ett eventuellt överskott som producentansvarsorganisationen får, efter att alla skyldigheter som producentansvaret uppfyllts, bör gå tillbaka till de producenter som i ett sådant scenario betalat för höga förpackningsavgifter. Överskottet bör också kunna användas till nödvändiga investeringar eller sparas till kommande utgifter som producentansvarsorganisationen vet kommer att drabba organisationen. Överskottet kan också ge en signal om att nivån på avgifterna behöver justeras.

De förpackningsavgifter som producenterna betalar till en producentansvarsorganisation belastar de konsumenter som köper förpackningarna. Regeringen anser att det är rimligt att förpackningsavgifterna sätts på en sådan nivå att de motsvarar de kostnader för bl.a. insamling och materialåtervinning som förväntas uppstå.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det bör införas ett bemyndigande i miljöbalken som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan föreskriva att de intäkter som en producentansvarsorganisation för förpackningar har endast får användas för verksamhet som har samband med organisationens skyldigheter eller för att betalas ut till de producenter som har anlitat organisationen. Att kravet

uppfylls bör vara en av förutsättningarna för att en producentansvarsorganisation ska kunna bli godkänd.

Regeringen avser, med anledning av de synpunkter som Returpack m.fl. har lyft, närmare överväga hur bestämmelser på föreskriftsnivå bör se ut för att inte riskera en underfinansiering av retursystem med pant.

8.6 Föreskrifter om kommunalt ansvar när det finns samordningsfördelar

Regeringens förslag: Möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om att kommunen ska ansvara för annat avfall än sådant som kommunen redan ansvarar för ska utvidgas till att avse avfall som omfattas av producentansvar när det finns samordningsfördelar med att kommunen hanterat sådant avfall tillsammans med avfall som kommunen ansvarar för enligt annan reglering.

Förslaget i promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Avfall Sverige*, tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och *många kommuner* anser att bemyndigandet behöver kompletteras så att det säkerställer kommunernas inflytande över bedömningen av samordningsfördelar vid införande av nya producentansvar.

Inga andra remissinstanser invänder mot förslaget. Däremot finns det olika uppfattningar bland remissinstanserna om hur kommunens ansvar bör avgränsas i de förordningsbestämmelser som i promemorian föreslås antas med stöd av bemyndigandet. Exempelvis anser bl.a. *Svensk Handel*, *Visita* och *Återvinningsindustrierna* att det bör vara möjligt även för verksamheter som är samlokaliserade med hushåll att hantera sitt eget avfall genom att lämna det till s.k. marknadsdrivna återvinningssystem.

Svenskt Producentansvar, Förpackningsinsamlingen (FTI) och de medlemsföretag som ingår i organisationerna välkomnar att kommunerna får ansvaret för insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter men har synpunkter på utformningen av systemet enligt den förordning som föreslås i promemorian.

Skälen för regeringens förslag: I promemorian föreslås ett kommunalt ansvar för förpackningsavfall från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i ett flerbostadshus. En verksamhet kan producera förpackningsavfall som är kommunalt avfall men också förpackningsavfall som inte är kommunalt avfall, dvs. avfall som till sin art och sammansättning inte liknar kommunalt avfall (jfr 15 kap. 3 § miljöbalken).

Regeringen får enligt miljöbalken meddela föreskrifter om att kommunen ska ansvara för att annat avfall än sådant som kommunen redan ansvarar för enligt 15 kap. 20 § (15 kap. 22 §). Föreskrifterna får dock endast avse avfall som av hälso- eller miljöskäl behöver hanteras av

kommunen. Det kan visserligen hävdas att en kommunal insamling av sådant förpackningsavfall som inte är kommunalt avfall från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens avfallshantering är motiverad av miljöskäl på grund av samordningsfördelar. För att tydliggöra detta är det dock lämpligt att uttryckligen ange i bemyndigandet att det ska finnas samordningsfördelar för att kommunerna ska få åläggas att samla in avfall som omfattas av producentansvar som inte är kommunalt avfall.

Ett tydligare bemyndigande när det gäller möjligheten att ålägga kommunerna en skyldighet att transportera bort avfall kan vara fördelaktigt även på andra områden.

Kommunerna har i dag ansvar för att transportera bort avfall från sådana mottagningsanordningar för avfall från fartyg som avses i förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg (4 kap. 8 § avfallsförordningen). Mottagningsanordningarna i hamnar och kommunens borttransport motiveras av att det är viktigt att se till att avfallet inte hamnar i havet. Föreskrifterna har därför antagits med stöd av bemyndigandet om avfall som av hälso- eller miljöskäl behöver hanteras av kommunen (15 kap. 22 § miljöbalken).

För att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet) har det nyligen införts ett producentansvar för fiskeredskap (förordningen [2021:1001] om producentansvar för fiskeredskap). I avfallsförordningen finns bestämmelser om att den som har avfall som utgörs av fiskeredskap ska sortera ut detta avfall från annat avfall och att detta avfall kan lämnas till en mottagningsanordning i hamn (3 kap. 12 b §). Kommunerna har alltså en skyldighet att transportera bort avfallet från sådana mottagningsanordningar (4 kap. 8 § avfallsförordningen). Producentansvarsorganisationer ska enligt förordningen om producentansvar för fiskeredskap hämta detta avfall från kommunen gratis (26 §).

Avfall som utgörs av fiskeredskap som varit avsedda att användas i yrkesmässig verksamhet är inte kommunalt avfall. Eftersom fiskeredskapen inte är kommunalt avfall och dessutom omfattas av producentansvar är utgångspunkten enligt miljöbalken att producenterna ska ansvara för insamlingen. Föreskrifterna om kommunens ansvar kan fortfarande anses rymmas inom det befintliga bemyndigandet. Det är dock lämpligare att anta den typen av föreskrifter med stöd av ett bemyndigande som uttryckligen omfattar avfall som omfattas av producentansvar. Regelverket blir tydligare om regeringen i de situationer när samordningsfördelar finns använder ett sådant bemyndigande framför det befintliga bemyndigandet i 15 kap. 22 § miljöbalken om avfall som av hälso- eller miljöskäl behöver hanteras av kommunen.

Regeringen anser därför att det i miljöbalken bör införas ett bemyndigande som avser föreskrifter om att kommunen ska ansvara för avfall som omfattas av producentansvar när det finns samordningsfördelar med att kommunen hanterar sådant avfall tillsammans med avfall som omfattas av kommunens ansvar enligt annan reglering i miljöbalken.

När det gäller SKR:s önskemål om att bemyndigandet bör säkerställa kommunernas inflytande över bedömningen av samordningsfördelar vid införande av nya producentansvar kan regeringen konstatera att behövliga

upplysningar och yttranden kommer att inhämtas från berörda myndigheter och kommuner, för det fall att det skulle bli aktuellt med andra föreskrifter än de som föreslås i den remitterade promemorian.

Flera remissinstanser anser att verksamheterna själva bör få välja vem som ska samla in avfallet. I promemorian föreslås att marknadsdrivna återvinningssystem ska få samla in utsorterat förpackningsavfall som har producerats i en verksamhet. Enligt förslaget har dock inte verksamheter som har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushåll i ett flerbostadshus möjlighet att lämna sitt förpackningsavfall till ett sådant system. Regeringen delar remissinstansernas bedömning att även dessa verksamheter bör kunna lämna sitt avfall till marknadsdrivna återvinningssystem. Regeringen avser att i den fortsatta beredningen av promemorians förslag närmare överväga hur kommunens ansvar bör se ut för att verksamheter inte ska tvingas lämna sitt avfall till kommunerna men samtidigt göra det möjligt för kommunerna att ha en förutsägbarhet vid planeringen av sin verksamhet. Det påverkar dock inte hur bemyndigandet i miljöbalken bör se ut.

8.7 Föreskrifter för att ansvarsfördelningen ska fungera

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldigheter för kommuner att vidta nödvändiga åtgärder för att ansvarsfördelningen mellan kommuner och producenter eller producentansvarsorganisationer ska fungera.

Förslaget i promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter stämmer överens med regeringens.

Remissinstanser: En majoritet av remissinstanserna har inget att invända mot förslaget. *Avfall Sverige, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *många kommuner* anser dock att det är otydligt vad bemyndigandet syftar till och att detta behöver klargöras. Inga andra remissinstanser har synpunkter på förslaget. Det finns också olika uppfattningar bland remissinstanserna när det gäller promemorians förslag om vilka åtgärder som kommunerna ska ansvara för och vilka som producentansvarsorganisationerna ska ansvara för. Exempelvis anser *Samrådsgrupp Avfall, SYSAV, SÖRAB* och *Tekniska verken i Linköping* att producentorganisationerna i stället för kommunerna bör ansvara för omlastningsstationer och fördelning av insamlat förpackningsavfall mellan olika producentansvarsorganisationer.

Även *Svenskt Producentansvar, Förpackningsinsamlingen (FTI)* och de medlemsföretag som ingår i organisationerna anser att en producentansvarsorganisation bör ansvara, t.ex. den största på samma sätt som när det gäller mottagningsplatser för verksamheters förpackningsavfall.

Skälen för regeringens förslag: Enligt förslaget i promemorian ska kommunerna ha ansvaret för insamlingen av förpackningsavfall från hushåll. Producentansvarsorganisationerna ska dock ansvara för behand-

lingen av detta avfall. Eftersom kommunerna och producentansvarsorganisationerna ska hantera samma avfall fast i olika skeden krävs det en reglering av hur överlämnandet ska gå till. Det bör därför införas ett särskilt bemyndigande i miljöbalken som ger möjlighet att meddela föreskrifter om skyldigheter för kommuner att vidta nödvändiga åtgärder för att ansvarsfördelningen mellan kommuner och producenter eller producentansvarsorganisationer ska fungera.

Avfall Sverige och SKR anser att det är otydligt vad bemyndigandet syftar till. Regeringen anser att bemyndigandet behövs för att det ska kunna införas skyldigheter för kommunerna när det gäller överlämning av förpackningsavfallet. Kommunerna kan t.ex. behöva rapportera insamlade mängder och överlämna avfall till producentansvarsorganisationerna på visst sätt. Regeringen konstaterar att remissinstanserna har olika uppfattningar om vem som bör ansvara för vad vid överlämnandet. Det kommer dock att krävas åtgärder från kommunernas sida oavsett hur överlämnandet regleras.

8.8 Beräkning av renhållningsavgiften vid ett finansiellt producentansvar

Regeringens förslag: Ersättning för avfallshantering som producenter eller producentansvarsorganisationer betalar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska räknas av från kommunens kostnader vid beräkning av renhållningsavgiften.

Förslaget i promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. Däremot finns det olika uppfattningar bland remissinstanserna när det gäller hur den ersättning som producentansvarsorganisationerna ska betala till kommunerna ska fastställas, som i sin tur kan påverka renhållningsavgiften.

Avfall Sverige och *många kommuner* anser att den ordning som föreslås i promemorian i fråga om ersättning och kostnader utgör en viktig utgångspunkt och ram för fastställandet av ersättning till kommunerna. Det är Avfall Sveriges bedömning att den föreslagna ordningen är det bästa systemet för att uppfylla intentionerna om ett finansiellt producentansvar.

Naturvårdsverket tillstyrker ersättningssystemet men har detaljerade synpunkter på promemorians förordningsförslag.

SKR och *många kommuner* anser att det finns en stor osäkerhet kring promemorians förslag kommer innebära att alla kommuner får full kostnadstäckning för den grundservice som bör ersättas. De instämmer dock i att de kommuner som vill gå längre än det grundsystem som producenterna ersätter bör stå för merkostnaden.

Svenskt Producentansvar, Förpackningsinsamlingen (FTI) och de medlemsföretag som ingår i organisationerna samt *TMR* står bakom det

ersättningssystem som föreslås i promemorian och välkomnar förslaget att den ersättning som kommunen får ska räknas av från renhållningsavgiften.

Villaägarna befarar, med ledning av de merkostnader som kommuner med befintliga fyrfackskärl har, att promemorians förslag leder till förhöjda renhållningsavgifter om inte förpackningsavgifterna justeras. Promemorian motiverar användande av renhållningsavgift för hantering av förpackningsavfall med att den kan användas för att finansiera lösningar som sopsugar.

Skälen för regeringens förslag: Miljöbalken innehåller ett bemyndigande för kommuner att meddela föreskrifter om s.k. renhållningsavgifter, dvs. avgifter för insamling, transport och behandling av avfall (27 kap. 4 §). Möjligheten att ta ut avgift täcker avfallets hela hanteringskedja och avser allt avfall som kommunen hanterar. Avgiften ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader ska kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållningen räknas av (27 kap. 5 § andra stycket).

Enligt förslagen i promemorian ska kommunen samla in förpackningsavfallet från hushåll och vissa verksamheter. Kommunerna föreslås få ersättning för detta av producentansvarsorganisationerna. Den ersättning som kommunerna får från producentansvarsorganisationerna bör självklart räknas av när kommunen fastställer renhållningsavgiften. Detta följer av den kommunala självkostnadsprincipen, men är ändå lämpligt att tydliggöra. Det bör därför anges i bestämmelsen om renhållningsavgifter i miljöbalken att ersättning för avfallshantering som producenter eller producentansvarsorganisationer betalar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska räknas av från kommunens kostnader.

Genom en sådan bestämmelse framgår det samtidigt att kommunerna kan ta ut en eventuell mellanskillnad mellan faktiska kostnader och den ersättning som betalats av producentansvarsorganisationerna. Detta kan förväntas hända innan kommunerna anpassat sina system till ersättningen. Det bör samtidigt framhållas att minimikraven i avfallsdirektivet innebär att kommunernas kostnader ska ersättas, vilket innebär att det enbart bör bli fråga om små mellanskillnader. Som SKR är inne på måste systemet ta vederbörlig hänsyn till att kostnaderna kan variera i olika kommuner beroende på förutsättningarna. För att ersättningssystemet inte ska bli alltför komplicerat och också uppmuntra till kostnadseffektivitet är det dock nödvändigt att utgå från schabloner. Att helt frånta kommunerna möjligheten att använda renhållningsavgiften för hanteringen av förpackningsavfallet är inte heller förenligt med att det måste vara möjligt att finansiera befintliga lösningar, som exempelvis sopsugar, som ibland drivs av kommunerna men inte bör bekostas av producenterna.

Villaägarna befarar att renhållningsavgifterna kommer att höjas om inte förpackningsavgifterna justeras. Förslaget i promemorian innehåller förslag på flera bestämmelser om hur förpackningsavgiften (producent- och årsavgift) ska beräknas. Enligt förslaget ska producentavgiftens storlek bl.a. beräknas utifrån kommunernas kostnader. Regeringen bedömer att förpackningsavgifterna – dvs. de avgifter som producenterna betalar till producentansvarsorganisationerna utifrån hur många förpackningar som släpps ut på marknaden – behöver justeras efter att det nya systemet införts. Som SKR påpekar bör kostnaden för mer avancerade

insamlingslösningar inte belasta producenterna. Den ersättning som föreslås utgå är ersättning för en normal insamlingsinfrastruktur.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts i mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet.

Förslaget i promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall stämmer delvis överens med regeringens. I promemorian föreslås att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 augusti 2022.

Förslaget i promemorian Ordning och reda på avfallet stämmer inte överens med regeringens. I promemorian föreslås att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Förslaget i promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna (promemoriorna Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall, Ordning och reda på avfallet och En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter): En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslagen eller har inget att invända mot dem.

Kungliga vetenskapsakademien anser att alla verksamhetsutövare som har gruvverksamhet, eller har ansökt om sådan verksamhet, bör omfattas av de föreslagna bestämmelserna om säkerheter vid hantering av utvinningsavfall och inte bara nya utövare och de som ansöker om nya tillstånd.

Riksgäldskontoret föreslår att samtliga säkerhetsbelopp ska ha uppdaterats senast fem år efter ikraftträdandet av den nya lagen.

Skälen för regeringens förslag

Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall

För att begränsa riskerna för att staten och därmed skattebetalarna ska behöva bekosta nödvändig efterbehandling och återställning efter en utvinningsverksamhet bör förslagen träda i kraft så snart som möjligt.

Lagändringarna och de förordningsändringar som krävs behöver träda i kraft vid samma tidpunkt. För att säkerställa tillräcklig tid för beredningen av förordningsändringarna bedömer regeringen att lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2023.

Kungliga vetenskapsakademien anser att alla verksamhetsutövare som har gruvverksamhet eller har ansökt om sådana verksamheter bör omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Riksgäldskontoret föreslår att samtliga säkerhetsbelopp ska ha uppdaterats senast fem år efter ikraftträdandet av

den nya lagen. Regeringen vill framhålla att gruv- och utvinningsverksamhet är kostsamma verksamheter som kräver betydande planering och investeringar. I samband med ansökan om tillstånd enligt miljöbalken ställs höga krav på sökanden. Vid prövning av en ny verksamhet ska sökanden beskriva hur hela den planerade verksamheten är tänkt att drivas. I beskrivningen ska ingå en bedömning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten. Vid den efterföljande prövningen av säkerhetens form ska sökanden även beskriva varför den valda säkerheten är betryggande för sitt ändamål. Om de nya bestämmelserna skulle omfatta befintliga verksamheter skulle det krävas att dessa förnyade sina tillstånd. Regeringen bedömer inte att det är rimligt. Det är inte heller rimligt att de nya bestämmelserna tillämpas omedelbart för de verksamheter som har inlett en ansökan om miljötillstånd. Äldre föreskrifter bör därför gälla för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts före ikraftträdandet.

Ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter

För att begränsa riskerna för att staten och kommunen och därmed skattebetalarna ska behöva bekosta nödvändig efterbehandling och återställning efter en anmälningspliktig verksamhet bör förslaget till bemyndigande avseende krav på ställande av säkerhet för sådana verksamheter träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen bedömer att dessa lagändringar bör träda i kraft den 1 januari 2023.

Förändringar av producentansvaret för förpackningar

Minimikraven i avfallsdirektivet ska vara genomförda den 5 januari 2023. Det innebär att medlemsstaterna då ska ha beslutat nödvändiga nya författningar och författningsändringar. Förslagen i avsnitt 8 är en förutsättning för att minimikraven ska kunna genomföras. De bör därför träda i kraft den 1 januari 2023.

Många remissinstanser till promemorian om förpackningsinsamlingen har synpunkter på ikraftträdandet av den föreslagna förordningen. Regeringen avser att i den fortsatta beredningen av de förordningsbestämmelser som ska antas med stöd av miljöbalken närmare överväga lämpligt ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Övriga lagförslag

Övriga lagförslag handlar om en tillsynsmyndighets skyldighet att anmäla brott (avsnitt 6) och straffansvar för överlämning av avfall till obehöriga mottagare (avsnitt 7). Även dessa bestämmelser bör träda i kraft den 1 januari 2023.

10 Konsekvenser

I detta avsnitt analyseras och beskrivs effekter för samhällets olika aktörer av förslagen i lagrådsremissen. Konsekvensbeskrivningen är strukturerad

med beaktande av 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Gemensamt för de förslag som ligger till grund för lagrådsremissen är att de syftar till att förbättra avfallshanteringen. Förslagen rör dock olika områden och berör till stor del skilda aktörer. Konsekvensbeskrivningen är därför indelad utifrån de olika typer av förslag som lämnas i lagrådsremissen och som i sin tur baseras på tre olika promemorior.

10.1 Åtgärder mot oseriös avfallshantering

De förslag i lagrådsremissen som avser åtgärder mot oseriös avfallshantering rör säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, straffansvar för överlämning av avfall till obehörig mottagare samt tillsynsmyndighetens anmälan om brottsmisstanke.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i promemorian inte uppfyller kraven enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Bedömningen grundas på att det för flera av förslagen är oklart hur många företag som berörs och hur stora dessa är och att det inte är tydligt hur företagen i praktiken kommer att kunna hantera den ökade regelbördan, särskilt med avseende på kraven om säkerhet. Frågan om hur små företag påverkas konkurrensmässigt av krav på säkerhet problematiseras inte i tillräcklig utsträckning och skulle därför behöva ett utförligare resonemang.

NCC, Peab, SBMI, Skanska, Stena Recycling och *Vallentuna kommun* anser att krav på säkerhet riskerar att snedvrider konkurrensförhållandena. *Peab* pekar på risken för att det blir för dyrt att starta ett nytt företag med ett krav på säkerhet. *Konkurrensverket* anser att kraven på säkerhet kommer att gynna en effektiv konkurrens genom att oseriösa aktörer därmed får svårare att konkurrera. Detta är dock angeläget att tydliga kriterier tas fram för att säkerställa samma konkurrensförhållanden. *Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen*, bedömer att förslaget om krav på ställande av säkerhet kommer att medföra en ökad belastning på mark- och miljödomstolarna genom att tillsynsmyndigheternas beslut i dessa frågor överklagas till domstol. Ett stort antal remissinstanser, i synnerhet tillsynsmyndigheter, pekar på behovet av kompetensutveckling och vägledning i syfte att göra tillämpningen av kravet på säkerhet enhetlig. *Malmö kommun* anser att om inte tillräcklig tillsynsvägledning erbjuds avseende ställande av säkerhet, så finns risk att kostnaderna för tillsynsmyndigheten/kommunen och för samtliga berörda parter inledningsvis ökar på grund av utdragna handläggnings- och domstolsprocesser.

Stena Recycling, Åklagarmyndigheten och *Återvinningsindustrierna* befärrar att förslaget avseende tillsynsmyndighetens anmälan om brottsmisstanke kan leda till att anmälningarnas kvalitet försämras. *Havs- och vattenmyndigheten* anser att konsekvenserna av förslaget bör belysas ytterligare.

Domstolsverket påpekar att utredningen saknar en konsekvensbeskrivning av förslagets påverkan på mark- och miljödomstolarna.

I övrigt avser remissinstansernas synpunkter på konsekvenserna de förordningsändringar som föreslås i promemorian. Det kan noteras att flertalet av remissynpunkterna ovan aktualiseras först om regeringen nyttjar det bemyndigande om säkerhet som föreslås i lagrådsremissen.

10.1.1 Problemet och vad man vill uppnå

Förslagen syftar övergripande till att förbättra avfallshanteringen och öka myndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken.

Minska risken för att skattebetalarna får stå för kostnaderna

Med nuvarande regler finns en risk för att skattebetalarna får betala kostnaden för att omhänderta avfallet och återställa verksamhetsområdet om en anmälningsskyldig avfallsverksamhet försätts i konkurs. Det föreslagna bemyndigandet om bestämmelser om krav på säkerhet för anmälningsskyldiga verksamheter ger möjlighet att införa bestämmelser som ger myndigheterna ett nytt verktyg för att säkerställa efterlevnaden av principen om att förorenaren betalar.

Säkerställa att beställaren tar sitt ansvar

Alla företagare är beroende av sina kunder. Det gäller även olagliga verksamheter. Därför bör den som innehar avfall endast få lämna avfallet till någon som har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för avfallshanteringen. I avfallsförordningen finns i dag ett sådant beställaransvar. Det finns dock inga sanktioner för överträdelse av bestämmelsen, förutom i fråga om att lämna avfall för transport till någon som saknar tillstånd.

Nuvarande straffbestämmelser föreslås utvidgas till att även omfatta överlämning av avfall till andra obehöriga mottagare. Förslaget bidrar därmed till att förbättra förutsättningarna för en miljömässigt godtagbar avfallshandling och att alla led i en illegal handtering kan beivras.

10.1.2 Förslagen i korthet

Säkerhet för anmälningsskyldiga verksamheter

Enligt förslaget får regeringen meddela föreskrifter om att den verksamhetsutövare som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet som omfattas av anmälningsskyldighet får föreläggas att ställa säkerhet. Förslaget skiljer sig från promemorians genom att promemorians förslag inte utgör ett bemyndigande, utan innebär att möjligheten att ställa krav på säkerhet regleras i miljöbalken. I dag saknas bestämmelser om säkerhet för anmälningsskyldiga verksamheter.

Straffansvar för överlämning av avfall till obehörig mottagare

Enligt förslaget ska den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken genom att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd

som krävs för avfallshanteringen kunna dömas till böter. Förslaget överensstämmer med förslaget i promemorian. I dag är det straffsanktioner för transport lämna avfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport.

Tillsynsmyndighetens anmälan om brottsmisstanke

Enligt förslaget ska tillsynsmyndigheten skyndsamt anmäla överträdelser av bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Förslaget överensstämmer med förslaget i promemorian. Enligt gällande bestämmelser ska tillsynsmyndigheten anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns *misstanke om brott*.

10.1.3 Effekter om regleringen inte kommer till stånd

Om bemyndigandet att meddela bestämmelser om krav på säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter inte kommer till stånd kvarstår nuvarande risk för att skattebetalarna får betala kostnaden för att omhänderta avfall och återställa verksamhetsområdet när en anmälningspliktig verksamhet går i konkurs.

Att inte utvidga gällande straffbestämmelser avseende beställansvaret innebär att innehavaren av avfall även fortsättningsvis kan lämna avfall till en obehörig avfallsanläggning utan att riskera några sanktioner. Det underlättar i sin tur för oseriösa aktörer att hitta tillräckligt kundunderlag för att bedriva sin verksamhet.

10.1.4 Alternativa lösningar

Alternativ till säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter

Alternativen till att införa en möjlighet att besluta om säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter är att tillsynsmyndigheten nyttjar befintliga verktyg i regelverket och förbjuder eller begränsar verksamheten, att tillsynsmyndigheten förelägger verksamhetsutövaren om att söka tillstånd eller att det införs tillståndsplikt för verksamheter som i dag är anmälningspliktiga.

Tillsynsmyndigheten skulle i vissa fall kunna nyttja de verktyg som finns inom nuvarande regelverk i större utsträckning. Det är exempelvis möjligt för tillsynsmyndigheten att förbjuda en verksamhet med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Myndigheterna får också, inom ramen för tillsynen, besluta om vilka typer av avfall och mängder avfall som får hanteras, liksom om vilka övriga försiktighetsmått som ska vidtas. De kan också ange hur länge avfall får lagras och mängden avfall som får lagras. Åtgärderna i sig säkerställer dock inte att det finns medel för återställande i det fall bolaget försätts i konkurs.

Om en verksamhet kan antas medföra störningar eller olägenheter av betydelse för människors hälsa eller miljön får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd (9 kap. 6 b § miljö-

balken). I ett sådant fall är det även möjligt att ställa krav på säkerhet (16 kap. 3 § miljöbalken). Det är dock mycket sällsynt att kommuner förelägger verksamhetsutövare att söka tillstånd. Under de senaste åren har sådana förelägganden endast meddelats för cirka fem ärenden per år. (Naturvårdsverket 2020-06-05. Uppdrag att föreslå hur Sverige kan uppfylla rapporteringskrav enligt MKB-direktivet. NV-07805-19. Redovisning av regeringsuppdrag från regeringsbeslut M2019/01850). Att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd för att möjliggöra att denna åläggs att ställa en säkerhet leder till en betydligt större resursåtgång både för verksamhetsutövare och myndigheter än vad ett föreläggande om säkerhet för en anmälningspliktig verksamhet gör. Även om det finns ett behov av en säkerhet är det inte heller säkert att befarade störningar eller olägenheter är så stora att det motiverar ett föreläggande om att ansöka om tillstånd.

Bedömningen av om verksamheter ska vara tillstånds- eller anmälningspliktiga ska utgå från de effekter som verksamheterna generellt har på omgivningen. På samma sätt som när anmälningspliktiga verksamheter föreläggs att söka tillstånd är det inte säkert att behovet av säkerhet överensstämmer med att tillståndsplikt är motiverat.

En nackdel med att göra fler anmälningspliktiga verksamheter tillståndspliktiga är att flera verksamheter där det bedöms finnas ett behov av säkerhet endast bedrivs på platsen under en begränsad tid. Det finns därför fördelar om verksamheterna kan handläggas genom anmälan eftersom tillståndsprövning är mer tids- och kostnadskrävande både för verksamheten och myndigheten.

Alternativ till sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare

Alternativen till att utvidga straffbestämmelserna till att omfatta även när avfall överlämnas till andra obehöriga mottagare än transportörer är att låta nuvarande bestämmelser fortsätta gälla oförändrade eller att införa miljö-sanktionsavgifter. De fall med oseriös avfallshantering som har uppdragats visar att det finns avfallsinnehavare som är beredda att nyttja de tjänster som oseriösa aktörer erbjuder. Att låta nuvarande bestämmelser fortsätta gälla oförändrade innebär därför en fortsatt risk för att avfallsinnehavare inte tar sitt beställaransvar. Det krävs därför någon form av sanktioner. I avsnitt 7 förklaras varför miljö-sanktionsavgifter inte bedöms vara ett lämpligt verktyg.

10.1.5 Vilka som berörs av regleringen

Det föreslagna bemyndigandet ger möjlighet att meddela föreskrifter om säkerhet för alla anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. Vilka verksamheter som slutligen berörs kommer att avgöras av dels hur bemyndigandet utnyttjas av regeringen, dels i vilken omfattning myndigheterna väljer att förelägga om säkerhet. Även vilka myndigheter som berörs av förslaget avgörs av hur regeringen väljer att utnyttja bemyndigandet.

Förslaget om att straffbelägga överlämning av avfall till obehöriga mottagare omfattar alla som lämnar avfall till tillstånds- och anmälnings-

pliktiga verksamheter. Det berör dessutom tillsynsmyndigheter, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten samt domstolarna. Även tillsynsvägledande myndigheter kan beröras.

10.1.6 Konsekvenser för staten

Säkerhet för anmälningsskyldiga verksamheter

Bemyndigandet om säkerhet kan, om det utnyttjas, innebära en minskad risk för att samhället behöver stå för kostnader för miljöskador i de fall verksamhetsutövaren inte kan fullgöra sina åtaganden. I Sverige finns ett stort antal förorenade områden för vilka det saknas eller riskerar att saknas finansiering för efterbehandling. Detta beror antingen på att det saknas en ansvarig eller på att den ansvariga saknar betalningsförmåga. Staten har genom anslaget 1:4 *Sanering och återställning av förorenade områden* utgiftsområde 20 bekostat efterbehandlingen av flera förorenade områden som utgör mycket stor risk för människors hälsa och miljö, där verksamhetsutövaren saknat betalningsförmåga t.ex. efter konkurs eller att en fastighet blivit herrelös. Den delen av anslaget som används för detta uppgår 2022 till drygt 900 miljoner kronor och Naturvårdsverket prioriterar vilka områden som kan få statligt bidrag. Bemyndigandet ger möjlighet att meddela föreskrifter som skapar förutsättningar för att det är förorenaren som ska betala för efterbehandlingen och inte staten. Statliga medel kan i stället användas för att bekosta efterbehandling av områden som förorenats historiskt eller till andra ändamål, vilket medför positiva konsekvenser för miljön.

Statens kostnader för att hantera ärenden rörande säkerhet är beroende av hur bemyndigandet utnyttjas. Flera remissinstanser anser t.ex. att ansvaret för att pröva säkerheterna inte bör ligga på kommunerna utan på en statlig myndighet. Kostnaden är också beroende av vilka verksamheter som kommer att omfattas av sådana bestämmelser och i vilken mån beslut om säkerhet kommer att överklagas.

Sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare

De föreslagna ändringarna innebär att det straffbara området med avseende på 29 kap. 9 § 15 miljöbalken utökas. En tydligare lagstiftning och ett utökat straffbart område kan leda till att antalet anmälningar och eventuella åtal ökar. Antalet ärenden hos polis och åklagare samt mål i domstol bedöms ändå inte öka i sådan utsträckning att det kommer att leda till märkbart ökade kostnader för rättsväsendet. Tillsynsmyndigheten har redan i dag i uppgift att kontrollera att de aktuella bestämmelserna följs och vid behov vidta åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Skyldigheten att göra en anmälan om det finns anledning att anta att ett brott begås bedöms inte kräva resurser av nämnvärd omfattning. Förslaget bedöms därför inte få statsfinansiella konsekvenser.

Tillsynsmyndighetens anmälan om brottsmisstanke

Förslaget rörande förutsättningarna för att en anmälan om brott ska göras bedöms inte innebära någon egentlig förändring av rättsläget. Det bör i sin tur innebära att det inte leder till några konsekvenser för länsstyrelserna i

egenskap av tillsynsmyndigheter. Skyndsamhetskravet innebär att denna typ av ärenden behandlas skyndsamt, dvs. att handläggningen aktivt drivs framåt. Det är alltså en fråga om prioritering men bör inte leda till några kostnader för länsstyrelserna.

Ett uttryckligt skyndsamhetskrav innebär inte att tillsynsmyndigheten ska anmäla det misstänkta brottet fortare än att den kan få fram ett bra underlag för anmälan. Regeringen delar därför inte Stena Recyclings, Åklagarmyndighetens och Återvinningsindustriernas farhågor om att anmälningarnas kvalitet riskerar försämrats. Kravet bör därför inte leda till ökade kostnader för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten till följd av undermåligt underlag.

10.1.7 Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommunerna berörs eftersom de ansvarar för tillsynen av flertalet berörda verksamheter och handlägger anmälningsärenden.

Förslagen bedöms inte innebära några konsekvenser för regionerna, annat än att de som övriga avfallsinnehavare omfattas av den nya straffbestämmelsen om överlämning av avfall till obehöriga.

Säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter

Det har förekommit att verksamhetsutövare har samlat in och lagrat avfall, flyttat avfallet mellan olika lagringsplatser och därefter gått i konkurs, utan att transportera avfallet till en behandlingsanläggning. För att förebygga exempelvis brand och förorening av vatten har kommuner i vissa fall beslutat om att omhänderta avfallet på den felandes bekostnad. Eftersom verksamhetsutövaren är försatt i konkurs och konkursboet ofta saknar medel riskerar kommunen emellertid att få stå för kostnaden.

I de fall det saknas någon som kan hållas ansvarig för att betala kostnaden finns ett anslag som Naturvårdsverket disponerar för efterbehandling av förorenade områden. Naturvårdsverket fattar beslut utifrån prioritering och möjligheten att få bidrag enligt förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande för denna typ av åtgärder är därför begränsad. (Rubriken till förordningen ska från och med den 8 mars 2022 ha lydelsen förordningen [2004:100] om statsbidrag för avhjälpande av föroreningsskador.)

I vissa fall har delar av kostnaderna kunnat täckas med statliga bidrag. Om det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter utnyttjas minskar den ekonomiska risken för kommunerna under förutsättning att verksamhetsutövaren har förelagts att ställa en säkerhet.

Hantering av säkerheter ställer höga krav på juridisk och ekonomisk kompetens. Det krävs därför vägledning och utbildning vilket påpekats av många remissinstanser. Vilken myndighet som ska göra dessa bedömningar avgörs när det föreslagna bemyndigandet utnyttjas.

Kostnaden för denna hantering bör jämföras med den kostnad som kommunerna riskerar att drabbas av när verksamhetsutövare går i konkurs och fastigheter med stora mängder avfall riskerar att bli herrelösa.

Kostnader för sanering av förorenade områden riskerar många gånger att bli mycket höga.

Sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare

Kommunerna har enligt 26 kap. 3 § miljöbalken ett operativt tillsynsansvar för avfallshantering. De föreslagna ändringarna innebär visserligen att det straffbara området för 29 kap. 9 § 15 miljöbalken utökas vilket kommer att leda till viss ökning av anmälningar från tillsynsmyndigheten till åklagarväsendet. Bedömningen är ändå att ändringen inte kommer att kräva ytterligare resurser för tillsyn. En positiv konsekvens av att bestämmelser införs är att det torde bli lättare att beivra brottslighet och överträdelse av förbudet mot att lämna avfall till obehöriga mottagare.

Tillsynsmyndighetens anmälan om brottsmisstanke

Förslaget rörande förutsättningarna för att en anmälan om brott ska göras bedöms inte innebära någon egentlig förändring av rättsläget. Det innebär i sin tur att det inte bör bli några konsekvenser för kommunen som tillsynsmyndighet. Skyndsamhetskravet innebär att denna typ av ärenden behandlas skyndsamt, dvs. att handläggningen aktivt drivs framåt. Det är alltså en fråga om prioritering men bör inte leda till några kostnader för kommunen.

Den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har motiverat den. Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen.

10.1.8 Konsekvenser för företag

Säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter

Bemyndigandet om säkerhet kommer att ge möjlighet att meddela föreskrifter som kan gynna en sund konkurrens genom att oseriösa aktörer får svårare att konkurrera och komma undan sitt ekonomiska ansvar. Det är rimligt att anta att en bestämmelse som ger möjlighet att ställa krav på den verksamhetsutövare som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet som omfattas av anmälningsplikt inte kommer att tillämpas regelmässigt utan bara i de fall det anses finnas ett stort behov. Det är motiverat att kunna kräva säkerhet för att säkerställa att det finns tillgängliga medel för efterbehandling av förorenade områden.

Att ställa säkerhet kan vara förknippat med kännbara kostnader för verksamhetsutövare. Särskilt för små verksamhetsutövare utan stora ekonomiska resurser kan kraven bli betungande. Stora bolag med god finansiell status kan få en lägre avgift för t.ex. en bankgaranti än mindre bolag med sämre ekonomi. Små bolag kan inte heller använda sig av moderbolagsborgen. Det finns därmed en risk för att krav på säkerhet missgynnar små aktörer i förhållande till stora. Detta kan leda till en

snedvridning av konkurrensen. En mångfald av aktörer bedöms vara viktigt även för innovationer och utveckling.

Vilka konsekvenserna blir för företagen är beroende av hur bemyndigandet utnyttjas.

Sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare

En konsekvens av förslaget är att det straffbara området utökas något till att avse fler gärningar än i gällande rätt. Fler företag kommer därför att omfattas av straffbestämmelsens tillämpningsområde.

Enligt gällande rätt omfattar 29 kap. 9 § 15 miljöbalken enbart de som lämnar avfall för transport till någon som saknar tillstånd. Med det nya förslaget omfattas även annan överlämning av avfall till obehöriga mottagare. Enligt gällande bestämmelser i avfallsförordningen ska avfallsinnehavaren dock redan i dag kontrollera att mottagaren har gjort de anmälningar och har de tillstånd som krävs. Förslaget kommer därför inte att leda till ökad administration eller kostnadshöjning för de företag som redan följer lagstiftningen. Förslaget bedöms få positiva effekter då seriösa aktörer gynnas och samtliga aktörer inblandade i en illegal hantering av avfall kan drabbas av en sanktion. Detta till skillnad från dagsläget när den som lämnar avfall till annan obehörig mottagare än transportör inte drabbas av någon sanktion om förfarandet inte samtidigt är straffbart enligt 29 kap. 1 eller 5 § miljöbalken.

Tillsynsmyndighetens anmälan om brottsmisstanke

Förslaget bedöms inte ge några konsekvenser för företag.

10.1.9 Miljökonsekvenser

Förslaget om bemyndigandet om säkerhet som gör det möjligt att meddela föreskrifter om krav på säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter kan innebära en minskad risk för att samhället behöver stå för kostnader för miljöskador. Offentliga medel kan i stället användas till att bekosta sanering av historiskt förorenade områden eller andra ändamål, vilket medför positiva konsekvenser för miljön. Med högre kostnadstäckning från förorenarna själva kan takten i efterbehandlingsarbetet öka, vilket bl.a. bidrar till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Genom att bättre tillämpa principen om att förorenaren betalar kan det på sikt också styra mot att aktörerna själva ser till att minska sin negativa miljöpåverkan.

Genom att förbättra förutsättningarna för att avfall lämnas till den som har tillstånd eller har anmält avfallshanteringen i stället för att hanteras illegalt ökar förutsättningarna för att avfallet hanteras på ett sätt som skyddar människors hälsa och miljön.

Sammantagen bidrar förslagen till att motverka oseriösa avfallshantering som riskerar att leda till negativa effekter för människors hälsa och miljö, som t.ex. förorening av vatten, risk för brand och olägenheter för närboende.

10.1.10 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

Enligt avfallsdirektivet ska kostnaden för avfallshanteringen i enlighet med principen om att förorenaren betalar belasta den ursprungliga avfallsproducenten eller den nuvarande eller de tidigare avfallsinnehavarna (artikel 14.1). Av direktivet framgår också att medlemsstaterna ska fastställa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner vid överträdelse av bestämmelserna i direktivet (artikel 36). Den reglering som föreslås bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

10.1.11 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Om bemyndigandet om säkerhet utnyttjas kan detta medföra behov av vägledningsinsatser från berörda myndigheter.

10.2 Säkerhet vid hantering av utvinningsavfall

De förslag i lagrådsremissen som avser säkerhet vid hantering av utvinningsavfall är bestämmelserna om

- att ett tillstånd för en verksamhet som omfattas av krav på avfallshanteringsplan för utvinningsavfall endast får ges om verksamhetsutövaren ställer en säkerhet för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten, och
- prövningsförfarandet för säkerheten vad gäller innehåll i ansökan om tillstånd, att yttranden från Riksgäldskontoret ska inhämtas i vissa prövningar samt villkor i tillståndet.

Regelrådet anser att det saknas en beskrivning av de berörda företagens kostnader, tidsåtgång och storlek samt påverkan på konkurrensförhållandena. Vidare saknas enligt *Regelrådet* en beskrivning av särskild hänsyn till små företag och regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. *Riksgäldskontoret* anser att det splittrade ansvaret mellan olika myndigheter skapar risker och försvårar ansvarsutkrävande. Riksgäldskontoret anser också att konsekvensen av att inte regelbundet ompröva säkerhetens storlek sannolikt kommer innebära att de ställda säkerheterna kan bli för små och att staten därför kan tvingas skjuta till medel. Riksgäldskontoret anser också att det finns en risk för utdragna rättsliga tvister om alla former av säkerheter är tillåtna. *Luleå tekniska universitet* och *Länsstyrelsen i Västerbottens län* befarar att handläggningstiderna riskerar att bli ännu längre eller mer komplicerade när fler myndigheter blir involverade i prövningen. *Mark- och miljööverdomstolen* bedömer att förslaget att yttrande ska inhämtas från Riksgäldskontoret i fråga om

beräkning av säkerhetens storlek medför en arbetslättnad för mark- och miljödomstolarna. *Kungliga vetenskapsakademien* anser att täkter kan vara mer problematiska än gruvverksamhet.

LKAB, med stöd av *Boliden*, pekar på risken för att stopp i driften, på grund av att det inte finns en säkerhet som formellt sett kan anses godtagbar, kan orsaka allvarliga störningar i verksamheten inklusive oönskad miljöpåverkan. Även *Svemin* pekar på liknande risker. *SBMI* anser att en avfallshanteringsplan som en processförutsättning innebär en stor osäkerhet för sökanden i processen. Sökanden kan i tveksamma fall välja att antingen inte ge in en avfallshanteringsplan, med den stora processrisk det kan komma att innebära, eller att lägga tid och resurser på att ta fram en avfallshanteringsplan ”för säkerhets skull”, trots att sökanden bedömer att sådan inte krävs. *SBMI* anser också att det tillsammans med bestämningen av storleken av ytterligare en säkerhet tillför ytterligare ett moment i prövningen vilket går emot ambitionen att effektivisera miljötillståndsprocessen.

I övrigt avser remissinstansernas synpunkter på konsekvenserna i första hand de förordningsändringar som föreslås i promemorian.

10.2.1 Problemet och vad man vill uppnå

Kostnaderna för att stänga, återställa och följa upp utvinningsverksamheter, särskilt gruvverksamhet är ofta mycket stora.

Dagens system ställer inte tillräckliga krav på säkerheter för gruvverksamheter, 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.

Eftersom förhållandena varierar mellan varje enskild lokalisering och bedömningarna ofta innehåller komplicerade ekonomiska överväganden kan det vara svårt för tillståndsmyndigheterna att bedöma vad som är en betryggande och rimlig säkerhet för samhället och den enskilda gruv- eller täktverksamheten. Förslaget till lagändringar är avsedda att säkerställa en ändamålsenlig prövning av säkerheterna, att statens risker begränsas och att förbättra genomförandet av utvinningsavfallsdirektivet.

10.2.2 Förslagen i korthet

Förslagen i denna lagrådsremiss syftar till att begränsa risken för att staten ska behöva bekosta nödvändiga åtgärder för att stänga, återställa och följa upp nedlagda utvinningsverksamheter och till att förbättra genomförandet av principen om att förorenaren betalar och utvinningsavfallsdirektivet. Nedan ges en kort beskrivning av förslagen, i vilken mån förslagen skiljer sig från promemorians samt vad som gäller i dag. Om inget annat anges gäller förslagen de verksamheter som omfattas av krav på avfallshanteringsplan för utvinningsavfall.

Nya bestämmelser med krav på säkerhet vid utvinningsverksamhet

Enligt förslaget i lagrådsremissen får tillstånd för en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall *endast* ges om verksamhetsutövaren för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten ställer en säkerhet. En dom som omfattar tillstånd att driva en sådan verksamhet ska alltid innehålla villkor om att den säkerhet som ska ställas för verksamheten ska godtas innan verksamheten påbörjas. Förslaget skiljer sig från promemorians där det anges att tillståndet för sin giltighet ska göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet. För täkter gäller i dag att tillstånd *endast* får ges om det ställs en säkerhet för uppfyllandet av villkoren i tillståndet. För en verksamhet som omfattar deponering avfall finns krav på att ställa säkerhet i miljöbalken. För gruvverksamhet gäller att tillstånd för sin giltighet *får* göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer en säkerhet för kostnaderna för avhjälpande av den miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.

Säkerhetens storlek och form

Enligt förslaget i lagrådsremissen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om hur beloppet ska beräknas och vad som krävs för att säkerheten ska kunna godtas. I dag saknas bestämmelser om detta.

Prövningsansvar för säkerheten

Enligt förslaget i lagrådsremissen ska tillståndsmyndigheten pröva säkerheten. Förslaget skiljer sig från promemorians där det anges att säkerhetens form ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer i fråga om gruvverksamhet. I dag har tillståndsmyndigheten prövningsansvaret för både storlek och form.

Prövningsförfarande för säkerheten

Enligt förslaget i lagrådsremissen ska tillståndsansökan innehålla en beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till samt underlag för beräkningen. I fråga om gruvverksamhet ska tillståndsmyndigheten inhämta yttrande från Riksgäldskontoret avseende både säkerhetens storlek och om huruvida säkerheten ska godtas. Förslaget skiljer sig från promemorians där Riksgäldskontorets yttrande ska inhämtas i fråga om både gruvverksamhet och täkter men där yttrandet enbart avser säkerhetens storlek. I dag saknas uttryckliga krav avseende säkerheten när det gäller innehåll i ansökan. Det finns inte heller någon bestämmelse om att yttrande ska inhämtas från Riksgäldskontoret.

Tillståndet ska enligt förslaget i lagrådsremissen innehålla villkor om det belopp som säkerheten ska uppgå till och villkor om att säkerheten ska ha godtagits innan verksamheten påbörjas samt att säkerheten därefter ska vara betryggande.

När och hur en säkerhet får tas i anspråk

Enligt förslaget i lagrådsremissen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om när och hur en säkerhet för utvinningsverksamhet får tas i anspråk. I dag saknas bestämmelser om detta.

Tillståndsansökan ska innehålla en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall

Enligt förslaget i lagrådsremissen ska en ansökan om tillstånd innehålla en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Kravet gäller även vid omprövning eller ansökan om att ändra verksamheten. I dag finns inget sådant uttryckligt krav.

10.2.3 Effekter om regleringen inte kommer till stånd

Om förslaget i lagrådsremissen inte kommer till stånd riskerar staten att få ta stora kostnader för att stänga, återställa och följa upp utvinningsverksamheter, där företaget har gått i konkurs. Risken för detta bedöms öka i takt med att ytterligare utvinningsverksamhet påbörjas som följd av den ökade efterfrågan på metaller och mineral som pågående elektrifiering och digitalisering leder till.

10.2.4 Alternativa lösningar

Lagrådsremissen innehåller förslag av olika omfattning. Nedan beskrivs några alternativa lösningar för dem. För ytterligare resonemang om alternativa lösningar hänvisas till respektive avsnitt i promemorian där alternativ också nämns i viss utsträckning.

Förslaget att säkerhet ska ställas för verksamheter som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall 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. En alternativ, mer omfattande lösning är att införa krav på säkerhet som innebär en omprövning av alla befintliga verksamheter, vilket föreslogs i Statens gruvliga risker. Regeringen bedömer att det är en för ingripande åtgärd och att samma syfte kan uppnås genom de prövningar av ändrade tillstånd som verksamhetsutövarna själva initierar. Det senare innebär en successiv tillämpning av de nya kraven, en jämnare belastning för myndigheterna och mindre risk för utdragna tillståndsprövningar på grund av hög arbetsbelastning.

En lösning som Riksrevisionen rekommenderar i granskningsrapporten är att utreda förutsättningarna för en långsiktig branschfinansiering av efterbehandling, kontroll och tillsyn av nedlagda gruvor när ställda säkerheter inte räcker till för sådana åtgärder. En sådan lösning skulle enligt Riksrevisionen kunna utgöras exempelvis av en fondlösning. I Statens gruvliga risker påpekas att ett fonderat system tar lång tid att bygga upp och därför under lång tid framöver kräver ett kompletterande system med säkerheter som täcker ännu inte inbetalade medel. Ett sådant system

innebär också att det inte är den enskilde förorenaren som står för hela kostnaden.

10.2.5 Vilka som berörs av regleringen

Förslagen om krav på säkerhet berör alla verksamheter som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Kravet på att ha en sådan avfallshanteringsplan finns i utvinningsavfallsförordningen och omfattar den som driver en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall och den som driver en utvinningsavfallsanläggning. 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 cirka 1 300 täkter som är tillståndspliktiga B-verksamheter i Sverige. I några enstaka fall är även kalkbränning kopplad till täktverksamheten. Planerade gruvverksamheter och täkter omfattas direkt av förslaget om inte tillståndsprövningen har inletts innan ikraftträdandet. Befintliga verksamheter berörs först när verksamheten omprövas eller tillstånd söks för att ändra verksamheten.

Mark- och miljödomstolarna prövar gruvverksamheter och vissa täkter. När det gäller täkter prövas de av mark- och miljödomstol om verksamheten omfattar tillståndspliktig vattenverksamhet. Domstolarna berörs genom de tillägg avseende prövningsförfarandet som föreslås, dvs. att yttrande ska inhämtas från Riksgäldskontoret och om vad tillståndet ska innehålla.

Miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna prövar täkter om dessa inte omfattar tillståndspliktig vattenverksamhet. Delegationerna berörs av de tillägg som föreslås i fråga om villkor i tillståndet.

Riksgäldskontoret berörs genom att det föreslås att mark- och miljödomstolen ska hämta in yttranden från myndigheten i mål som rör gruvverksamhet.

Tillsynsmyndigheterna berörs genom att förslaget i lagrådsremissen tillsammans med att bemyndiganden nyttjas förväntas leda till tydligare förutsättningar i det fall säkerheten behöver nyttjas.

Förslagen påverkar också de organ som ansvarar för vägledning, dvs. länsstyrelser och nationella myndigheter.

Vidare berörs staten och skattebetalarna genom att förslaget begränsar riskerna för staten om en verksamhet går i konkurs och det saknas medel för finansiering av stängning, återställning och uppföljning.

10.2.6 Konsekvenser för staten

Förslagen syftar till att motverka situationen att staten behöver finansiera stora utgifter för åtgärder för stängning, återställning och uppföljning av verksamheten av nedlagda gruvor. Det beror i många fall på att gruvorna har varit nedlagda sedan lång tid tillbaka och i några fall på att de beslutade säkerheterna visat sig vara otillräckliga. Det finns dock exempel på gruvor i modern tid vilka försatts i konkurs en kort tid efter att gruvdriften inletts och där statens utgifter för åtgärder för stängning, återställning och uppföljning av verksamheten av dessa förorenade områden uppgår till

stora belopp. För att undvika stor miljökada har Naturvårdsverket därför i vissa fall beslutat om bidrag för att kunna efterbehandla området för de nedlagda gruvorna med hjälp av anslag 1:4 *Sanering och återställning av förorenade områden*, utgiftsområde 20. Det finns över 1 100 förorenade områden som utgör mycket stor risk för miljö och hälsa. Anslaget används för att bekosta sanering och återställning av förorenade områden där ingen kan hållas helt eller delvis ansvarig. Förslagen i denna promemoria bedöms bidra till att minska behovet av saneringsanslaget för nedlagda gruvor i framtiden i och med att säkerheterna bättre ska täcka kostnader för stängning, återställning och uppföljning.

Nya bestämmelser med krav på säkerhet vid utvinningsverksamhet

Förslaget syftar till att ge tydligare förutsättningar för hur systemet med säkerheter för att vidta nödvändiga åtgärder för stängning, återställning och uppföljning av gruvverksamhet och annan utvinningsverksamhet ska utformas. Förtydligandet är en anpassning till nuvarande praxis. Den ökade tydligheten bedöms minska risken för att staten ska behöva bekosta skyldigheter avseende stängning, återställning och uppföljning för utvinningsverksamheter.

Prövningsansvar för säkerheten

Antalet ärenden som inkluderar prövning av säkerhet bedöms inte öka trots att gruvverksamheter i dag inte omfattas av ett obligatoriskt krav på säkerhet. Förslaget avseende prövningsansvaret för säkerheten bedöms därför inte innebära några konsekvenser för staten i stort.

Statens kostnader för prövning och tillsyn ska finansieras av avgifter som tas ut med full kostnadstäckning. Avgifternas storlek och utformning beslutas i förordning.

Prövningsförfarande för säkerheten

Förslaget avseende prövningsförfarandet innebär framför allt att mark- och miljödomstolarna får ett bättre beslutsunderlag i fråga om säkerheten genom att Riksgäldskontoret ska yttra sig vid två tillfällen, både om säkerhetens storlek och form. Det kan, som Mark- och miljööverdomstolen påpekar, i sin tur leda till en viss kostnadsbesparing för domstolarna.

Det finns för närvarande gruvverksamhet på 17 platser där gruvavfall behöver tas omhand eller området behöver återställas efter avslutad drift. Ansökan om tillstånd till nyetablering av gruvverksamhet förekommer sällan och förväntas inte uppgå till ens ett ärende per år. Ansökan om tillstånd till ändring av befintlig verksamhet är mer vanligt förekommande. Med hänsyn till att antalet gruvverksamheter är få kan antalet ärenden där Riksgäldskontoret ska yttra sig förväntas uppgå till ett eller möjligen ett par per år.

Förslaget om yttrande innebär en ny uppgift för Riksgäldskontoret som inte har någon motsvarighet enligt nuvarande bestämmelser. Förslaget kommer att medföra ökade kostnader för Riksgäldskontoret som inte täcks av verksamhetsutövarnas prövnings- och tillsynsavgifter. Regeringen

kommer att återkomma till hanteringen av de ekonomiska konsekvenserna för Riksgäldskontoret.

Tillsyn

Länsstyrelserna har i dag ansvar för tillsynen över säkerheterna. I och med att antalet verksamheter som behöver ställa säkerhet inte förväntas öka till följd av förslaget bedöms det inte leda till några konsekvenser ur resurssynpunkt för länsstyrelserna. Däremot förväntas förslaget leda till tydligare förutsättningar i det fall säkerheten behöver nyttjas. Detta under förutsättning att bemyndigandena utnyttjas. Vilken myndighet som har tillsynsansvaret regleras i miljötillsynsförordningen (2011:13) och påverkas inte av förslaget i lagrådsremissen.

10.2.7 Konsekvenser för kommuner och regioner

I de fall tillsynen har lämnats över till kommunen bedöms konsekvenserna för kommunen vara de samma som för länsstyrelserna i egenskap av tillsynsmyndighet. Regionerna bedöms inte beröras.

10.2.8 Konsekvenser för företag

Nya bestämmelser i miljöbalken om säkerhet vid utvinningsverksamhet

Förslaget syftar till att ge tydligare förutsättningar för hur systemet med säkerheter för att vidta nödvändiga åtgärder för stängning, återställning och uppföljning av gruvverksamhet och annan utvinningsverksamhet ska utformas. Den ökade tydligheten bedöms vara till nytta för både staten och företagen.

Enligt utredningen Statens gruvliga risker uppgick de totala utestående säkerheterna för gruvbranschen till cirka 2,6 miljarder kronor enligt siffror från 2018. Det föreslagna bemyndigandet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att förtydliga hur säkerheten ska beräknas bör, om det utnyttjas, bidra till att säkerheterna blir korrekt beräknade. Det kan i sin tur innebära att säkerhetsbeloppen ökar. Ett ökat säkerhetsbelopp innebär typiskt sett att kostnaden för att utverka en säkerhet på den finansiella marknaden eller på annat sätt ökar. Kostnaderna avseende förslagen om säkerhetens storlek kommer sannolikt variera för enskilda tillståndshavare.

Regeringen bedömer att förslaget inte försämrar konkurrensförhållandena mellan berörda företag. Det innebär snarare att det säkerställs att varje företag står för de kostnader som de enligt miljöbalken och principen om att förorenaren betalar ska stå för.

Prövningsförfarande för säkerheten

Beräkningen av vilket belopp säkerheten ska uppgå till och ett underlag för denna beräkning ska redovisas till tillståndsmyndigheten i samband med tillståndsansökan. 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. Verksamhetsutövarna är de som har bäst kunskap om de faktiska förutsättningarna. Om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer nyttjar bemyndigandet att meddela föreskrifter om hur säkerheterna ska beräknas bör företagens beräkning underlättas på sikt. I övrigt bedöms inte förslaget avseende prövningsförfarandet för säkerheten innebära några effekter för företagen.

Tillståndsansökan ska innehålla en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall

Varje utvinningsverksamhet ska redan i dag 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. 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 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. Att avfallshanteringsplanen ska ingå i tillståndsansökan bedöms i sig inte vara betungande för berörda företag. Den osäkerhet kring tillämpningen i fråga om täkter som SBMI pekar på bör hanteras genom vägledning och regeringen bedömer att en konsekvens av förslaget är att frågan kommer klargöras i praxis.

10.2.9 Miljökonsekvenser

Förslagen i denna lagrådsremiss om säkerheter för utvinningsavfall har i sig inga direkta miljökonsekvenser. Förslagen syftar i stället till att säkerställa att det finns finansiering för omhändertagande av de skyldigheter som följer av lagstiftningen för att begränsa negativ påverkan på miljön från gruvverksamhet om verksamhetsutövaren går i konkurs. Vid de gruvor som är i drift i Sverige i dag uppstår årligen mer än 100 miljoner ton gruvavfall, främst av gråberg och anrikningssand. En del av avfallet kan, om det hanteras felaktigt, leda till stor negativ miljöpåverkan. I dag hör vittring av sulfidmineral och förorening av vatten till de största miljöproblemen förknippade med gruvavfall. Hantering av gruvavfall utgör miljöfarlig verksamhet som ger upphov till utsläpp till vatten och mark och kan även medföra andra störningar för människors hälsa och miljö. De potentiellt förorenande ämnen som gruvavfall ger upphov till varierar beroende på bl.a. berggrundens sammansättning, utvinningsmetod, bearbetning och hanteringen av gruvavfallet. Miljöpåverkan beror i första hand på gruvavfallsets egenskaper och hur det hanteras, men påverkas också av lokala förhållanden, såsom recipienters känslighet samt aktuella områdets topografi, klimat och geologi. Vidare

används kemikalier vid anrikning av metaller och mineraler, vilket kan påverka kringliggande miljö.

Metaller som sprids till miljön kan inte brytas ned utan blir kvar. Det kan därför ta lång tid från det att ett utsläpp upphört till dess att halterna i miljön minskar. Från marken läcker metaller ut i sjöar och vattendrag i omgivningen. I vattendragen kan metallerna påverka växter, fiskar och andra levande organismer. Hur människa och miljö påverkas varierar beroende på vilka metaller och vilka halter det rör sig om, och hur exponeringen sker. Exponering för vissa metaller kan öka risken för cancer, men också vara reproduktionstoxiska, ge skador på nervsystemet eller påverka njurfunktionen. Utsläpp av vissa metaller kan orsaka störningar i ekosystemen.

Gruvavfall tar också betydande markarealer i anspråk under lång tid och påverkar oundvikligen det lokala landskapet och miljön på ett sätt som kan vara oförenligt med andra näringsverksamheter och intressen, såsom turism, rennärning, naturmiljö och friluftsliv.

Om inga åtgärder vidtas för att begränsa effekter av gruvavfall som kan vittra kan miljöpåverkan bli tydlig efter kort tid. Även små mängder gruvavfall kan under vissa förutsättningar orsaka stor miljöskada om inte relevanta åtgärder vidtas.

Det finns över 1 100 förorenade områden som bedöms utgöra mycket stor risk för människors hälsa och miljö runt om i Sverige som behöver åtgärdas. Det finns därför ett stort tryck på saneringsanslaget som används där ingen kan hållas ansvarig för kostnaderna. Förslagen som syftar till att säkerställa att säkerheterna är tillräckliga för att täcka kostnaderna för efterbehandling bidrar till att anslaget i stället kan användas till andra områden där det inte finns någon som kan hållas ansvarig, vilket bidrar till ökad miljönytta.

10.2.10 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

Den reglering som föreslås bedöms vara 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 avfallshanteringsplanen ska ingå i tillståndsansökan förtydligar genomförandet av artikel 7.2 c i utvinningsavfallsdirektivet. Genom att kravet på säkerhet begränsas till de verksamheter som omfattas av krav på avfallshanteringsplan för utvinningsavfall säkerställs att de föreslagna bestämmelserna inte träffar fler eller andra verksamheter än de som omfattas av utvinningsavfallsdirektivet.

10.2.11 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. 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 ikraftträdandet. 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.

Förslagen kommer att medföra behov av vägledningsinsatser från berörda myndigheter.

10.3 Förändringar av producentansvaret för förpackningar för att uppfylla EU-rättens krav

10.3.1 Problemet och vad man vill uppnå

Avfallsdirektivet innehåller efter en revidering 2018 bl.a. allmänna bestämmelser, s.k. minimikrav, på system för utökat producentansvar (artikel 8a). Medlemsstaterna ska se till att befintliga producentansvar anpassas efter minimikraven senast den 5 januari 2023 (artikel 8a.7). Enligt förpackningsdirektivet ska medlemsstaterna ha infört ett producentansvar för förpackningar, som därmed ska uppfylla minimikraven, senast den 31 december 2024 (artikel 7.2). Eftersom Sverige redan har ett system för utökat producentansvar när det gäller förpackningar måste Sverige dock uppfylla minimikraven i avfallsdirektivet den 5 januari 2023.

För att motsvara de allmänna minimikraven för utökat producentansvar i avfallsdirektivet måste de nuvarande bestämmelserna om producentansvar för förpackningar ändras. Lagförslagen behövs för att det system som föreslås i promemorian ska kunna genomföras.

10.3.2 Effekter om regleringen inte kommer till stånd

För att motsvara de allmänna minimikraven för utökat producentansvar i avfallsdirektivet måste de nuvarande bestämmelserna om producentansvar för förpackningar ändras. Regleringen bör även i fortsättningen huvudsakligen finnas på lägre föreskriftsnivå än lag, men det behövs också vissa bestämmelser på lagnivå.

I lagrådsremissen föreslås (avsnitt 8.3) att bestämmelserna ska anpassas efter direktivets krav så att producentansvarsorganisationerna ska bära ett gemensamt finansiellt ansvar för utbyggnad och drift av mottagningsstationer för förpackningsavfall från verksamheter som inte hämtas av kommunen på grund av samordning med hämtning från bostadsfastigheter. Eftersom det även i fortsättningen kommer kunna finnas flera

producentansvarsorganisationer föreslås att den största producentansvarsorganisationen ska ansvara för utbyggnad och drift av mottagningsstationer och även för att fördela kostnaderna och det insamlade avfallet mellan producentansvarsorganisationerna utifrån deras marknadsandelar. Utan ett sådant uppdrag när det gäller insamlingen av verksamheternas förpackningsavfall skulle insamlingen av verksamheternas avfall behöva lösas på annat sätt för att uppfylla kraven i avfallsdirektivet.

Förslaget i avsnitt 8.3 innebär att en producentansvarsorganisation som ansvarar för mottagningsplatser för verksamheternas förpackningsavfall ska kunna kräva att få skälig ersättning för verksamheten från andra producentansvarsorganisationer i förhållande till producentansvarsorganisationernas marknadsandel. Om producentansvarsorganisationerna inte kommer överens behöver de kunna lösa tvister om ersättningsanspråk. Om ingen sådan särskild ordning som föreslås i avsnitt 8.4 införs för den typen av tvister kan den ansvariga producentansvarsorganisationen väcka talan vid allmän domstol.

I avsnitt 8.5 föreslås att ett bemyndigande ska införas i miljöbalken som innebär att regeringen kan föreskriva att de intäkter som en producentansvarsorganisation för förpackningar har endast får användas för verksamhet som har samband med organisationens skyldigheter eller för att betalas ut till de producenter som har anlitat organisationen. Regeringen bedömer att om intäkter från en producentansvarsorganisation inte regleras finns en risk för att den drivkraft för lönsamhet som finns hos exempelvis alla aktiebolag genererar incitament för en lägre miljöprestanda som ett sätt att spara pengar. Regeringen bedömer att det skulle behövas reglering på en mycket detaljerad nivå och stora och mycket kostsamma tillsynsinsatser för att upprätthålla konkurrensneutrala förutsättningar som skulle behövas om inte bemyndigandet införs och utnyttjas.

I avsnitt 8.6 föreslås att bemyndigandet om möjligheten enligt miljöbalken för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om att kommunen ska ansvara för annat avfall än sådant som kommunen redan ansvarar för ska utvidgas till att avse avfall som omfattas av producentansvar när det finns samordningsfördelar med en sådan hantering. Regelverket blir tydligare om regeringen i de situationer när samordningsfördelar finns använder ett sådant bemyndigande framför det befintliga bemyndigandet i 15 kap. 22 § miljöbalken om avfall som av hälso- eller miljöskäl behöver hanteras av kommunen.

I avsnitt 8.7 föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldigheter för kommuner att vidta nödvändiga åtgärder för att ansvarsfördelningen mellan kommuner och producenter eller producentansvarsorganisationer ska fungera. Eftersom kommunerna och producenterna samt producentansvarsorganisationerna ska hantera samma avfall fast i olika skeden krävs det en reglering av hur överlämnandet ska gå till. Om bemyndigandet inte införs kommer inte regeringen kunna införa bestämmelser som behövs för att ansvarsfördelningen ska fungera.

Miljöbalken innehåller ett bemyndigande för kommuner att meddela föreskrifter om s.k. renhållningsavgifter, dvs. avgifter för insamling, transport och behandling av avfall (27 kap. 4 §). Möjligheten att ta ut

avgift täcker avfallets hela hanteringskedja och avser allt avfall som kommunen hanterar. Enligt förslagen i promemorian ska kommunen samla in förpackningsavfallet från hushåll och vissa verksamheter. Kommunerna föreslås få ersättning för detta arbete av producentansvarsorganisationerna. Den ersättning som kommunerna får från producentansvarsorganisationerna bör självklart räknas av när kommunen fastställer renhållningsavgiften. Detta följer av den kommunala självkostnadsprincipen, men är ändå lämpligt att tydliggöra. Om förslaget inte genomförs blir regelverket inte lika tydligt och det finns då en risk för att vissa hushåll får betala för höga renhållningsavgifter.

Nollalternativet innebär sammantaget att de förordningsbestämmelser som behöver införas i vissa delar inte kommer att motsvara minimikraven i avfallsdirektivet. Det innebär att Sverige då inte har genomfört de EU-krav som ska vara genomförda senast den 5 januari 2023. Sverige skulle i sådant fall snart bli föremål för Europeiska kommissionens granskning med stor risk att dras inför EU-domstolen för att inte ha genomfört de aktuella bestämmelserna i svensk rätt.

10.3.3 Alternativa lösningar

Lagrådsremissen innehåller förslag av olika omfattning. Nedan beskrivs några alternativa lösningar för dem. För ytterligare resonemang om alternativa lösningar hänvisas till respektive avsnitt i promemorian där alternativ också nämns i viss utsträckning.

I avsnitt 8.3 föreslås ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som innebär att de ska få meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation ska hantera mer avfall än vad som motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel. Föreskrifterna ska dock enbart få avse avfallshantering som producentansvarsorganisationen kan få skälig ersättning för. Vidare föreslås att om det finns flera godkända producentansvarsorganisationer och en av dessa ska ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter och information om avfallshantering, ska de övriga producentansvarsorganisationerna vara skyldiga att ersätta den ansvariga organisationen för skäliga kostnader. Ersättningens storlek ska beräknas utifrån den ersättningsskyldiga organisationens marknadsandel. Den myndighet som regeringen bestämmer ska vid behov i beslut fastställa hur stor en producentansvarsorganisations marknadsandel ska anses vara. Svenskt Producentansvar och de producenter som står bakom bolaget anser att en enda producentansvarsorganisation bör få uppdraget att genomföra hela producentansvaret för förpackningar på den svenska marknaden, dvs. utan att behöva fördela några kostnader eller något avfall mellan producentansvarsorganisationer. I en sådan situation skulle alla producenter tvingas anlita den organisationen. Svenskt Producentansvar tar också upp frågan om att dela ut flera ensamrätter. Ett system med flera ensamrätter innebär ofta geografiska avgränsningar. Avfall Sverige och flera kommuner förespråkar i stället alternativet att staten upphandlar insamlingstjänster av verksamheternas avfall. Naturvårdsverket och Konkurrensverket menar att avfallet ska samlas in av kommunerna. De alternativa lösningarna behandlas i avsnitt 8.3.

I avsnitt 8.4 föreslås att mark- och miljödomstolen som första instans ska pröva mål om att en producentansvarsorganisation för förpackningar ska ersätta den producentansvarsorganisation som ansvarar för insamling av förpackningsavfall från verksamheter. Om ingen särskild ordning införs för den typen av tvister kan den ansvariga producentansvarsorganisationen väcka talan vid allmän domstol. Ett alternativ till en sådan tvistelösning är att låta en statlig myndighet fatta ett beslut om kostnaderna som sedan är överklagbart till mark- och miljödomstol (21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). De alternativa lösningarna behandlas i avsnitt 8.4.

I avsnitt 8.5 föreslås att ett bemyndigande ska införas i miljöbalken som innebär att regeringen kan föreskriva att de intäkter som en producentansvarsorganisation för förpackningar har endast får användas för verksamhet som har samband med organisationens skyldigheter eller för att betalas ut till de producenter som har anlitat organisationen. Ett alternativ till att reglera hanteringen av intäkterna är en omfattande detaljreglering och kontroll. Detta behandlas i avsnitt 8.5.

I avsnitt 8.6 föreslås att möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om att kommunen ska ansvara för annat avfall än sådant som kommunen redan ansvarar för ska utvidgas till att avse avfall som omfattas av producentansvar när det finns samordningsfördelar med en sådan hantering. Ett alternativ till detta innebär att de samlokaliserade verksamheterna är hänvisade till producentansvarsorganisationernas mottagningsplatser eller marknadsdrivna återvinningssystem. Detta behandlas i avsnitt 8.6.

10.3.4 Vilka som berörs av regleringen

De föreslagna bemyndigandena för en förbättrad förpackningsinsamling ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om hur producentansvaret för förpackningar kan utvecklas för en förbättrad förpackningsinsamling i enlighet med de krav som finns i avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet. Ändringarna medför inga konsekvenser för enskilda förrän regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av bemyndigandena beslutar om materiella krav i förordningar eller myndighetsföreskrifter. Vilka konsekvenser bemyndigandena ger upphov till kan därför inte bedömas utan att samtidigt bedöma de materiella bestämmelserna som grundar sig på bemyndigandena. I detta avsnitt kommer därför inte dessa konsekvenser att behandlas.

I lagrådsremissen finns två förslag som får direkta konsekvenser för producentansvarsorganisationerna och det gäller ersättningsskyldigheten mellan producentansvarsorganisationer vid insamlingen av verksamheternas förpackningsavfall samt förfarandet vid oenighet dem emellan. Det senare förslaget kan även komma att påverka domstolarna i viss mån. Vidare finns ett förslag om beräkningen av renhållningsavgifter som inte är ett bemyndigande.

10.3.5 Konsekvenser för staten

Förfarandet vid oenighet mellan producentansvarsorganisationer om skäligen kostnader

Antalet mål i domstol bedöms öka något på grund av en ny typ av mål och ett antal tillkommande ärenden som kommer att kunna överklagas från Naturvårdsverket. Bedömningen är ändå att de tillkommande arbetsuppgifterna inte ökar i sådan utsträckning att det kommer att leda till märkbart ökade kostnader för rättsväsendet. Förslaget bedöms därför inte få statsfinansiella konsekvenser.

Producentansvarsorganisationernas intäkter ska användas för att uppfylla producentansvaret

Regeringen bedömer att förslaget inte kommer att få några negativa konsekvenser för staten.

10.3.6 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslagen har påverkan på kommunernas ekonomi och handlingsutrymme. Förslagen aktualiserar inte finansieringsprincipen utan regeringen bedömer beträffande kostnader att producenterna ska betala för insamlingen och att det även finns möjlighet att finansiera kostnader via avgifter. Regeringens bedömning är vidare att förslagen har viss påverkan på det kommunala självstyret. Regeringens bedömning är dock att ändamålet med de nya förslagen inte kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.

Förutsättningar för att producenterna ska kunna ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Förslaget innebär att det är endast en producentansvarsorganisation som ska tillhandahålla en mottagningsplats för insamling av förpackningsavfall från verksamheter. Det innebär att kommunens tillsyn förenklas.

Beräkning av renhållningsavgiften vid ett finansiellt producentansvar

Miljöbalken innehåller ett bemyndigande för kommuner att meddela föreskrifter om s.k. renhållningsavgifter, dvs. avgifter för insamling, transport och behandling av avfall (27 kap. 4 §). Möjligheten att ta ut avgift täcker avfallets hela hanteringskedja och avser allt avfall som kommunen hanterar. Avgiften ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader ska kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållningen räknas av (27 kap. 5 § andra stycket).

Enligt förslagen i promemorian ska kommunen samla in förpackningsavfallet från hushåll och vissa verksamheter. Kommunerna föreslås få ersättning för detta arbete av producentansvarsorganisationerna. Den ersättning som kommunerna får från producentansvarsorganisationerna bör självklart räknas av när kommunen fastställer renhållningsavgiften.

Detta följer av den kommunala självkostnadsprincipen, men är ändå lämpligt att tydliggöra.

Utgångspunkten är att kommunerna som kollektiv ska få full ersättning för insamling och information, i enlighet med minimikraven i EU:s avfallsdirektiv. De avgifter som staten tar ut av producenterna, liksom den ersättning som staten fördelar ut till kommunerna, kommer samtidigt med nödvändighet att behöva bli något schabloniserad. Dessa bestämmelser kommer att regleras genom föreskrifter på lägre nivå än lag. Det kommer därmed finnas kommuner som täcker sina kostnader och andra som gör det i något mindre utsträckning. De sistnämnda kan, åtminstone på kortare sikt, välja att täcka mellanskillnaden genom renhållningsavgifter. Över tiden bör Naturvårdsverkets avgiftsföreskrifter successivt bli mer träffsäkra och kommunerna successivt skickligare i att anpassa sina investerings- och driftskostnader till den faktiska ersättningsnivån.

10.3.7 Konsekvenser för företag

Förutsättningar för att producenterna ska kunna ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Förslaget innebär om regeringen väljer att använda bemyndigandet att den största producentansvarsorganisationen kommer att bli ansvarig för att ordna erforderligt antal mottagningsplatser medan övriga organisationer får ersätta den största utifrån sina marknadsandelar. Den största producentansvarsorganisationen kommer därigenom få en större arbetsbörda men får samtidigt stort inflytande över utförandet och kostnaderna. De mindre producentansvarsorganisationerna får, omvänt, en mindre arbetsbörda men också ett mindre inflytande. Bedömningen är att konstruktionen är kostnadseffektiv och balanserad. Producenterna kommer sannolikt försöka föra över kostnaden på köparna.

Avsikten med förslaget i dess helhet är att tillsynen och överblickbarheten över producentansvaret förbättras. Tillsammans med det tidigare beslutade kravet på att producenter ska registrera sig hos Naturvårdsverket, bör det leda till väsentligt färre producenter som inte tar sitt ansvar och att fler producenter betalar för insamlingen. När förpackningsrespektive producentavgifterna därmed kan fördelas på fler producenter leder det till att bördan för varje enskild producent minskar.

Förslaget kommer att gynna avfallsentreprenörerna. Verksamheterna kan även fortsättningsvis välja att transportera sitt avfall själva till mottagningsplatserna där det kan överlämnas utan kostnader. Troligen kommer det för många verksamheter förbli billigare att anlita en avfallsentreprenör. En förbättrad närhet till mottagningsstationer bör leda till att transportkostnaden blir något lägre vilket bör öka efterfrågan på insamlingstjänster från avfallsentreprenörer.

Förfarandet vid oenighet mellan producentansvarsorganisationer om skäliga kostnader

Regeringen bedömer att förslaget inte kommer att få några konsekvenser för producentansvarsorganisationerna.

Producentansvarsorganisationernas intäkter ska användas för att uppfylla producentansvaret

Förslaget innebär att regeringen kan föreskriva om att de intäkter som en producentansvarsorganisation för förpackningar har endast får användas för verksamhet som har samband med organisationens skyldigheter eller för att betalas ut till de producenter som har anlitat organisationen.

Förslaget får konsekvenser först när regeringen använder sig av det föreslagna bemyndigandet.

I sådant fall kommer det att innebära att ett eventuellt överskott i verksamheten behöver återinvesteras i verksamheten eller återbetalas till producenterna.

10.3.8 Konsekvenser för hushållen

Enligt förslagen i promemorian ska kommunen samla in förpackningsavfallet från hushåll och vissa verksamheter. Kommunerna föreslås få ersättning för detta arbete av producentansvarsorganisationerna. Enligt förslaget i lagrådsremissen ska den ersättning som kommunerna får räknas av från renhållningsavgiften. Om även promemorians förslag om insamlingssystem genomförs kommer den extra kostnad som cirka 35 procent av hushållen i dag betalar via renhållningsavgift (småhusägare), avgift (bostadsrättsförening) eller hyra (hyresvärd) att försvinna eftersom den ersättning som kommunerna erhåller från producentansvarsorganisationerna räknas av när kommunen fastställer renhållningsavgiften. Det innebär således att dessa hushåll får lägre renhållningsavgift. De hushåll som i dag inte har någon fastighetsnära insamling ska inte drabbas av några extra kostnader eftersom producenter ska betala för insamlingen. Detta kan dock komma att variera, särskilt i början av ansvarsövergången, eftersom kommuner har rätt att avgiftsbelägga eventuella mellanskillnader mellan den ersättning de får från producenterna och faktiska kostnader.

10.3.9 Miljökonsekvenser

Den samhällsekonomiska nyttan av att öka materialutnyttjandet av förpackningsavfallet består i den negativa miljöpåverkan som kan undvikas både genom minskad förbränning och ett ökat resursutnyttjande. Den positiva miljöpåverkan består bl.a. av minskade växthusgasutsläpp, minskad försurning, minskad övergödning, minskade utsläpp av kväveoxider samt minskad bildning av fotooxidanter (Miljö- och energidepartementet, "Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaret". 2018). Den sammantagna bilden är att en fastighetsnära insamlingen främjar en bättre utsortering av samtliga materialslag, minskar felsorteringen och ökar insamlingen.

De föreslagna bemyndigandena för en förbättrad förpackningsinsamling ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om hur producentansvaret för förpackningar kan utvecklas för en förbättrad förpackningsinsamling i enlighet med de krav som finns i avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet. Ändringarna

medför inga miljökonsekvenser förrän regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av bemyndigandena beslutar om materiella krav i förordningar eller myndighetsföreskrifter. Vilka miljökonsekvenser bemyndigandena ger upphov till kan därför inte bedömas utan att samtidigt bedöma de materiella bestämmelserna som grundar sig på bemyndigandena. I detta avsnitt kommer därför inte dessa konsekvenser att behandlas.

10.3.10 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

Kommerskollegium har i sitt remissvar lyft frågan om att anmäla förordningen enligt direktiv (EU) 2015/1535, och direktiv (EU) 2006/123 och WTO:s TBT-avtal. Förslagen i denna lagrådsremiss innebär i fråga om de bemyndiganden som föreslås inte i sig att några krav uppställs på enskilda, utan att sådana krav kan införas i ett senare skede av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Av detta skäl görs det ingen ingående bedömning av hur krav som kan införas skulle påverka den fria rörligheten för varor eller tjänster och någon anmälningsplikt aktualiseras inte heller. När regeringen eller en myndighet utnyttjar bemyndigandena bör dessa dock säkerställa att eventuella krav som är strängare än direktiven inte onödigt begränsar den fria rörligheten, och även överväga behovet av anmälan enligt de rättsakter som nämns ovan.

Förslaget att producentansvarsorganisationerna ska ersätta den producentansvarsorganisation som utsetts att vara ansvarig utifrån sin marknadsandel innebär ett genomförande av artikel 8a.4 a i avfallsdirektivet. Förslaget att den ersättning som kommunen får från producenterna ska räknas av från renhållningsavgiften är inte något som regleras av EU-rätten.

10.3.11 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av särskilda informationsinsatser

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Förslagen kommer att medföra behov av vägledningsinsatser från berörda myndigheter.

11 Författningskommentar

Förslaget till ändring i miljöbalken

9 kap.

6 e §

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på säkerhet enligt 16 kap. 3 § vid tillstånd till täkt.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om att kravet på säkerhet inte gäller de delar av verksamheten som omfattas av krav på säkerhet enligt 15 kap. 36 a §. Övriga delar av verksamheten omfattas även i fortsättningen av kravet på säkerhet enligt denna paragraf.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

15 kap.

15 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om producentansvarsorganisationer.

En producentansvarsorganisation är en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter (9 §).

I *femte punkten*, vars innehåll är nytt, införs ett bemyndigande att meddela föreskrifter som innebär att de intäkter som en producentansvarsorganisation för förpackningar har endast får användas för verksamhet som har samband med organisationens skyldigheter enligt sjätte och sjunde punkten eller för att betalas ut till de producenter som har anlitat organisationen. Vilka slags skyldigheter det kan vara fråga om framgår av 12 och 13 §§. Det kan t.ex. vara fråga om en skyldighet att se till att avfall hanteras på ett sätt som möjliggör en lämplig behandling och en skyldighet att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av avfall. Exempel på verksamhet som har samband med organisationens skyldigheter är administration, personalfunktion och utbildningar. Intäkterna kan också användas för t.ex. investeringar som gagnar den verksamhet som organisationen ska bedriva. Utförandet av producentansvarsorganisationens skyldigheter bekostas normalt av de producenter som har anlitat organisationen genom att producenterna betalar en ersättning (s.k. förpackningsavgifter). Bestämmelsen möjliggör för regeringen att meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisations intäkter ska användas för att uppfylla producentansvaret. Ett eventuellt överskott som producentansvarsorganisationen får, efter att alla skyldigheter och verksamhet som har samband därmed har uppfyllts, bör gå tillbaka till de producenter som i ett sådant scenario betalat för höga förpackningsavgifter.

De föreskrifter som kan meddelas med stöd av bemyndigandet är näringsrättsliga. Bestämmelserna kan alltså inte åberopas av en enskild

gentemot en annan enskild. I stället kommer det att vara en tillsynsmyndighet som övervakar att bestämmelserna följs, t.ex. genom att enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 § 3 återkalla ett godkännande.

Bestämmelsen i *sjätte punkten* motsvarar den nuvarande femte punkten.

I *sjunde punkten* införs en bestämmelse som ger en möjlighet att föreskriva att en producentansvarsorganisation ska hantera mer avfall än som motsvarar organisationens marknadsandel om hanteringen avser avfall som producentansvarsorganisationen kan få skäligen ersättning för. Med producentansvarsorganisationens marknadsandel avses den andel av marknaden för produkter som de producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen står för (jfr 12 § andra stycket). Enligt *sjätte punkten* kan det föreskrivas att producentansvarsorganisationer ska fullgöra de skyldigheter som ankommer på producenter enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 §, dvs. t.ex. skyldigheter om att producentansvarsorganisationen ska hantera avfall. I 12 § andra stycket finns en begränsning som innebär att föreskrifter om producentansvar endast får avse den del av marknaden som motsvarar producentens andel av marknaden för produkterna i fråga eller som står i rimlig proportion till producentens verksamhet. Bestämmelsen innebär en begränsning även för vilket ansvar som kan åläggas en producentansvarsorganisation. Bemyndigandet i *sjunde punkten* ger alltså en möjlighet att göra avsteg från den begränsningen. Bemyndigandet kan t.ex. användas för att föreskriva att en producentansvarsorganisation ska ta emot allt avfall av viss typ, även om det finns andra producentansvarsorganisationer på området.

Föreskrifter som meddelas med stöd av *sjunde punkten* får endast avse sådan hantering av avfall som producentansvarsorganisationen kan få skäligen ersättning för. Bemyndigandet kan därför inte användas för att ålägga en producentansvarsorganisation att ta emot allt avfall när det finns andra producentansvarsorganisationer, om den mottagande producentansvarsorganisationen inte kan få ersättning för den hantering som överstiger organisationens marknadsandel. I 16 b § finns en bestämmelse som syftar till att reglera kostnadsansvaret om endast en producentansvarsorganisation för förpackningar ska ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter. Det är därför möjligt att med stöd av bemyndigandet i *sjunde punkten* föreskriva att en producentansvarsorganisation för förpackningar t.ex. ska anordna mottagningsplatser för avfall från verksamheter.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3 och 8.5.

16 b §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om skyldighet för godkända producentansvarsorganisationer för förpackningar att ersätta en annan sådan producentansvarsorganisation för viss insamling och information. Paragrafen genomför delvis artikel 8a.4 i avfallsdirektivet.

Av *första stycket* framgår att övriga producentansvarsorganisationer ska ersätta den producentansvarsorganisation som ansvarar för insamling av förpackningsavfall från verksamheter och information om avfallshanteringen för skäliga kostnader, i förhållande till sina respektive marknadsandelar. Bestämmelsen blir relevant om regeringen med stöd av bemyn-

digandet i 15 § 3 har meddelat föreskrifter om godkännande för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation för förpackningar. En producentansvarsorganisation är en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter (9 §). För att bestämmelsen ska tillämpas krävs också att det finns flera godkända producentansvarsorganisationer och att en av dem ansvarar för insamling av förpackningsavfall från verksamheter. Föreskrifter om att en producentansvarsorganisation ska ansvara för insamling av mer förpackningsavfall än vad som motsvarar organisationens marknadsandel kan meddelas med stöd av 15 § 7.

Ersättningens storlek ska beräknas utifrån den ersättningsskyldiga organisationens marknadsandel. Med producentansvarsorganisationens marknadsandel avses den andel av marknaden för förpackningar som de producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen står för.

Enligt *andra stycket* får den myndighet som regeringen bestämmer besluta om hur stor en producentansvarsorganisationens marknadsandel ska anses vara. Hur beräkningen ska göras kan bestämmas i verkställighetsföreskrifter.

Tvist om ersättningsskyldigheten prövas av mark- och miljödomstol som första instans (21 kap. 1 § 13).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

21 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kommunens insamling och behandling enligt 20 och 20 a §§. Paragrafen genomför delvis artikel 8a.1 a i avfallsdirektivet.

Det införs en punktuppställning i paragrafen. *Första punkten* motsvarar det bemyndigande som finns i paragrafen i dag.

I andra punkten införs ett bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldigheten för kommuner att vidta de åtgärder som krävs för att ansvarsfördelningen mellan kommunerna och producenter eller producentansvarsorganisationer ska fungera. Vad som avses med producentansvarsorganisationer anges i 9 §. Med stöd av bemyndigandet kan det meddelas föreskrifter om t.ex. platser där avfall som har samlats in av kommunen ska överlämnas till producenter eller producentansvarsorganisationer och om de rutiner som bedöms nödvändiga för ett sådant överlämnande.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

22 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att kommunen ska ansvara för annat avfall än sådant som kommunen ansvarar för enligt 20 §.

Bestämmelsen i *andra stycket 1* motsvarar den begränsning av bemyndigandet som finns i paragrafen i dag.

Den nya bestämmelsen i *andra stycket 2* möjliggör föreskrifter som innebär att kommunen kan åläggas att även ta hand om visst avfall som omfattas av producentansvar. Bemyndigandet gäller bara när det finns samordningsfördelar med att kommunen hanterar sådant avfall

tillsammans med avfall som kommunen ansvarar för enligt 20 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av andra stycket 1. Fördelarna kan bestå i att man genom samordning åstadkommer en mer effektiv hantering av avfallet, t.ex. genom samordnade transporter.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

35 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på säkerhet enligt 16 kap. 3 § vid tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om att kravet på säkerhet inte gäller de delar av verksamheten som omfattas av krav på säkerhet enligt 36 a §. Övriga delar av verksamheten omfattas även i fortsättningen av kravet på säkerhet enligt denna paragraf.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

36 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att det för en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall ska ställas säkerhet. Paragrafen genomför delvis artikel 14 i utvinningsavfallsdirektivet.

Processen att ställa säkerhet involverar flera moment och avgörs i två steg enligt vad som närmare beskrivs i rättsfallet NJA 2011 s. 296. I det första steget avgörs om tillståndshavaren ska ställa säkerhet, säkerhetens storlek och om säkerheten kan ställas efter hand enligt en plan. I det andra steget avgörs vilken form av säkerhet som ska ställas och om säkerheten är betryggande.

Av *första stycket* framgår att ett tillstånd enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall endast får ges om verksamhetsutövaren ställer säkerhet. Det innebär att frågorna i det första steget av processen för att ställa säkerhet tas upp i samband med tillståndsprövningen. I 22 kap. 25 h § finns bestämmelser om vilka villkor en dom som omfattar ett sådant tillstånd ska innehålla. Tillståndet ska bl.a. innehålla villkor om det belopp som säkerheten ska uppgå till. Tillståndet ska även innehålla villkor om att säkerheten ska godtas innan verksamheten påbörjas och att den därefter fortlöpande ska vara betryggande. Bestämmelser om krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall finns i utvinningsavfallsförordningen.

Frågan om vilken form av säkerhet som ska ställas och om säkerheten är betryggande enligt det andra steget i processen avgörs i en efterföljande prövning. Bestämmelser om den prövningen finns i 36 b §.

Säkerheten ska ställas för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten. Vilka skyldigheter som gäller för verksamheten framgår av miljöbalken, föreskrifter som har meddelats med stöd av balken och av tillståndsvillkor för verksamheten. Bestämmelserna om vilka skyldigheter som gäller för verksamheten ska tolkas mot bakgrund av utvinningsavfallsdirektivet (artikel 14). Det kan vara fråga om åtgärder som behöver genomföras för att stänga utvinningsavfallsanläggningar och återställa de områden som verksamheten har påverkat till tillfredsställande skick samt åtgärder, inklusive kontroll och uppföljning, efter stängningen av verk-

samheten. Bestämmelser om detta finns för närvarande i utvinningsavfallsförordningen. Det är inte möjligt att specificera samtliga konkreta åtgärder som kan komma i fråga. Det beror bl.a. på vad tillståndet innehåller, hur verksamheten avses att drivas samt förutsättningarna på den plats som verksamheten ska drivas på. Vilka konkreta åtgärder som kan komma i fråga får således avgöras i det enskilda fallet. Säkerhetens storlek ska bestämmas till ett belopp som innebär att risken för att staten får stå för kostnaden begränsas väsentligt. I 22 kap. 1 f § finns bestämmelser om att en ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på att ställa säkerhet enligt denna paragraf ska innehålla en beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till och ett underlag för denna beräkning. Vid prövningen av vilket belopp säkerheten ska uppgå till ska bl.a. antagandena i detta underlag granskas.

I 36 c § finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om säkerheter enligt denna paragraf, bl.a. angående hur säkerhetens storlek ska beräknas och vad underlaget för beräkningen av säkerhetens storlek ska innehålla.

I *andra stycket* anges att tillståndsmyndigheten får medge att en säkerhet ställs efter hand enligt en plan som vid varje tidpunkt tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet, dvs. successivt. Detta motsvarar vad som gäller enligt 16 kap. 3 §. Det är således tillståndsmyndigheten som avgör om det är lämpligt att ställa successiv säkerhet för den aktuella verksamheten.

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

36 b §

I paragrafen, som är ny, regleras tillståndsmyndighetens prövning av om en sådan säkerhet som avses i 36 a § ska godtas. Paragrafen genomför delvis artikel 14 i utvinningsavfallsdirektivet.

Processen att ställa säkerhet involverar flera moment och avgörs i två steg enligt vad som närmare beskrivs i rättsfallet NJA 2011 s. 296. I det första steget avgörs om tillståndshavaren ska ställa säkerhet, säkerhetens storlek och om säkerheten kan ställas efter hand enligt en plan. Dessa frågor avgörs av tillståndsmyndigheten i samband med tillståndsprövningen enligt vad som anges i 36 a §. I det andra steget, som regleras i denna paragraf, avgörs vilken form av säkerhet som ska ställas och om säkerheten är betryggande.

Bestämmelsen är tillämplig när en säkerhet ska ställas enligt villkor som beslutats enligt 22 kap. 25 h §. I 22 kap. 25 h § 1 finns krav på att en dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall alltid ska innehålla villkor om det belopp som säkerheten enligt 36 a § ska uppgå till.

I paragrafen anges det grundläggande kravet att en säkerhet ska godtas om den är betryggande för sitt ändamål. Det är samma krav som gäller enligt 16 kap. 3 §, med det tillägget att det anges att flera säkerheter kan kombineras och tillsammans uppfylla kravet på att vara godtagbara. En grundläggande förutsättning för att en säkerhet ska fylla sin funktion att skydda staten och därmed skattebetalarna från att stå för kostnader som verksamhetsutövaren ska betala är att säkerheten kan tas i anspråk när det behövs. För detta krävs en granskning av den finansiella säkerheten. Prövningen innebär en bedömning av kreditvärdighet hos den som ställer

ut säkerheten. Säkerheten måste kunna tas i anspråk om verksamhetsutövaren inte vill eller kan utföra de åtgärder som säkerheten är avsedd att täcka. Det bör finnas begränsat utrymme för kreditgivaren att göra någon egen prövning av att förutsättningarna för ianspråktagande är uppfyllda (med risk för vidare tvister). Villkoren för säkerheten bör också täcka eventuella tidsbegränsningar eller uppsägningar av kreditgivaren. Bedömningen omfattar också frågan om den ställda säkerheten motsvarar det belopp som säkerheten ska uppgå till enligt det villkor i tillståndet som avses i 22 kap. 25 h § 1.

I ett mål som omfattas av bestämmelsen kan säkerhet behöva ställas även för delar av verksamheten som inte omfattas av kravet enligt 36 a §. Det kan t.ex. vara fråga om en säkerhet enligt 16 kap. 3 §. Eftersom förfarandet för prövning av sådana säkerheter är detsamma kan säkerheterna prövas gemensamt.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.

36 c §

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om säkerheter enligt 36 a och 36 b §§.

Med stöd av bemyndigandet kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt *första stycket 1* föreskriva preciserade bestämmelser om beräkningen av storleken på den säkerhet som ska ställas enligt 36 a § och bestämmelser om vad underlaget för beräkningen av säkerhetens storlek ska innehålla. Sådana bestämmelser kan t.ex. avse att hänsyn ska tas till ökade kostnader vid en oplanerad eller tidigarelagd stängning av verksamheten.

Med stöd av *första stycket 2* kan det meddelas bestämmelser om under vilka förutsättningar en säkerhet får tas i anspråk.

Enligt *andra stycket* kan det föreskrivas om ytterligare krav som en säkerhet måste uppfylla för att kunna godtas enligt 36 b §. Det kan t.ex. vara fråga om krav i fråga om säkerhetens form. Bemyndigandet kan användas för att på föreskriftsnivå meddela bestämmelser om generella krav för vissa typer av säkerheter eller bestämmelser som begränsar vilka slags säkerheter som kan godtas.

Övervägandena finns i avsnitt 4.8.

19 kap.

5 §

Paragrafen reglerar vilka bestämmelser om förfarandet som ska tillämpas i ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd.

I bestämmelsen införs nya hänvisningar i punkterna 1 och 9.

Av den nya hänvisningen i *första punkten* följer att den nya bestämmelsen i 22 kap. 1 f §, om beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till och om underlaget för denna beräkning, ska tillämpas även vid ärenden som prövas av länsstyrelse. Se vidare författningskommentaren till 22 kap. 1 f §.

Av den nya hänvisningen i *nionde punkten* följer att den nya bestämmelsen i 22 kap. 25 h §, om tillståndsdoms innehåll för verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan, ska tillämpas även vid

ärenden som prövas av länsstyrelse. Se vidare författningskommentaren till 22 kap. 25 h §.

Övervägandena finns i avsnitt 4.10 och 4.12.

21 kap.

1 §

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vilka mål som mark- och miljöödomstolen prövar som första instans.

I bestämmelsen i *första stycket 13*, som är ny, anges att mark- och miljöödomstolen som första instans prövar mål om kostnadsansvar för godkända producentansvarsorganisationer för förpackningar enligt 15 kap. 16 b § första stycket. Vad som avses med producentansvarsorganisation anges i 15 kap. 9 §.

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

22 kap.

1 §

Paragrafen reglerar vad en ansökan i ett ansökningsmål ska innehålla.

En ny *åttonde punkt* införs. Den innebär att om verksamheten omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall ska en sådan plan finnas med i ansökan. Bestämmelser om krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall finns i utvinningsavfallsförordningen.

Av 19 kap. 5 § 1 framgår att bestämmelsen även ska tillämpas i ett ärende som prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Övervägandena finns i avsnitt 4.9.

1 d §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla.

Andra stycket i paragrafen har delats in i en punktlista. Innehållet i *andra punkten* är nytt. Den nya bestämmelsen innebär att en ansökan om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a § ska innehålla en avfallshanteringsplan om verksamheten omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Bestämmelser om krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall finns i utvinningsavfallsförordningen.

Av 19 kap. 5 § 1 framgår att paragrafen även ska tillämpas i ett ärende som prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Övervägandena finns i avsnitt 4.14.

1 f §

Paragrafen, som är ny, reglerar vad en ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på att ställa säkerhet ytterligare ska innehålla.

Verksamheterna i fråga ska i ansökan lämna en beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till och ett underlag för denna beräkning. De verksamheter som omfattas av kravet är täktverksamheter (9 kap. 6 e §), verksamheter som omfattar deponering av avfall (15 kap. 35 §),

verksamheter som innefattar hantering av utvinningsavfall (15 kap. 36 a §) och geologisk lagring av koldioxid (15 kap. 37 §).

Av 19 kap. 5 § 1 framgår att bestämmelsen även ska tillämpas i ett ärende som prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Övervägandena finns i avsnitt 4.10.

13 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att mark- och miljödomstolen ska inhämta yttranden från Riksgäldskontoret i mål om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning, om verksamheten omfattas av kravet på en avfallsplaneringsplan för utvinningsavfall.

Mark- och miljödomstolen ska enligt *första punkten* inhämta yttrande i fråga om beräkningen av storleken på den säkerhet som ska ställas enligt 15 kap. 36 a §. Detta yttrande ska inhämtas i det första steget i processen att ställa säkerhet. Se kommentaren till 15 kap. 36 a §. Yttrandet ska endast omfatta den säkerhet som ska ställas enligt 15 kap. 36 a §, dvs. den del av verksamheten som omfattas av krav på avfallshanteringsplan. Yttrandet ska avse beräkningen av storleken på den säkerhet som ska ställas. Det ska inte avse de tekniska och naturvetenskapliga antagandena i avfallshanteringsplanen. Enligt 1 f § ska en ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på att ställa säkerhet enligt 15 kap. 36 a § innehålla en beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till och ett underlag för denna beräkning. Beroende på tillståndsansökans utformning kan yttrandet också innehålla en bedömning av om säkerheten kan ställas efter hand. Se närmare om säkerhetens storlek i kommentaren till 15 kap. 36 a §.

Det är mark- och miljödomstolens uppgift att utifrån underlaget i målet göra en bedömning av kostnaderna och i enlighet med 25 h § 1 förena tillståndet med ett villkor om det belopp som säkerheten ska uppgå till.

Enligt *andra punkten* ska mark- och miljödomstolen inhämta ett yttrande från Riksgäldskontoret i fråga om prövningen av om den säkerhet som ska ställas i ett sådant mål ska godtas. Denna prövning kan även omfatta säkerhet som ställs enligt andra paragrafer än 15 kap. 36 a §. Detta yttrande ska inhämtas i det andra steget av processen att ställa säkerhet. I 15 kap. 36 b § finns bestämmelser om att en säkerhet ska godtas om den ensam eller tillsammans med andra säkerheter visas vara betryggande för sitt ändamål. Se närmare i kommentaren till 15 kap. 36 b §.

I de fall domstolen behöver ytterligare underlag för bedömningen ska sådant inhämtas från verksamhetsutövaren, andra parter i processen eller från en remissinstans.

Övervägandena finns i avsnitt 4.11.

25 h §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vilka villkor som ska ingå i en dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet där det finns krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall.

De generella kraven på vad en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska innehålla finns i 25 §. I 25 a § finns krav på domar som omfattar tillstånd att behandla avfall. Enligt 25 a § 4 ska en dom som

omfattar tillstånd att behandla avfall alltid innehålla de villkor som behövs i fråga om åtgärder för avslutande av verksamheten och efterbehandling. Därutöver gäller alltså enligt förevarande paragraf särskilda krav på vad en tillståndsdöm för nu aktuella verksamheter ska innehålla.

Enligt *första punkten* ska tillståndsdömen innehålla villkor om det belopp som säkerheten enligt 15 kap. 36 a § ska uppgå till för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten. För mer om vilka skyldigheter som avses, se kommentaren till 15 kap. 36 a §.

Enligt *andra punkten* ska tillståndsdömen innehålla villkor om att den säkerhet som ska ställas enligt 15 kap. 36 a § ska godtas innan den verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall påbörjas. En dom som omfattar tillstånd att driva en verksamhet som ska ha en avfallshanteringsplan kan också omfatta andra delar av verksamheten som inte behöver en sådan plan. För dessa delar bestämmer tillståndsmyndigheten om en säkerhet ska ställas enligt 16 kap. 3 § och om de delarna av verksamheten ska få påbörjas innan säkerheten har godtagits. Av *andra punkten* framgår även att säkerheten därefter fortlöpande ska vara betryggande. Det ska alltså genom villkor i tillståndsdömen säkerställas att verksamheten endast får drivas om det fortlöpande finns en betryggande säkerhet. Se 15 kap. 36 b § för vad som avses med att säkerheten ska vara betryggande.

Om verksamheten tillfälligt upphör för längre eller kortare tid kan det finnas behov av att upprätthålla rening och vidta andra försiktighetsmått i syfte att minimera miljöpåverkan från verksamheten. Enligt *tredje punkten* ska tillståndet förenas med sådana villkor som tillståndsmyndigheten bedömer behövs.

Om verksamhetsutövaren inte följer de föreskrivna villkoren kan tillsynsmyndigheten använda sig av tillsynsverktygen föreläggande eller förbud enligt 26 kap. Det kan också bli aktuellt med återkallelse eller omprövning av tillståndet enligt 24 kap. samt påföljder enligt 29 kap.

Av 19 kap. 5 § 9 framgår att bestämmelsen även ska tillämpas i ett ärende som prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Övervägandena finns i avsnitt 4.12.

24 kap.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall tillstånd till miljöfarliga verksamheter eller vattenverksamheter får omprövas eller villkor i sådana tillstånd får ändras eller upphävas eller nya villkor meddelas.

Enligt *första stycket 12* får en omprövning eller ändring göras om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt vissa angivna bestämmelser inte längre är tillräcklig eller större än vad som behövs (se prop. 2006/07:95 s. 112–114, 136 och 137). I punkten görs en ändring som innebär att 15 kap. 36 a § läggs till bland de uppräknade bestämmelserna. Ändringen innebär att det blir möjligt att justera ett tillståndsvillkor om säkerhet även i ett tillstånd till en verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. I 22 kap. 25 h § finns en bestämmelse om att en dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall ska innehålla bl.a. villkor om ett bestämt belopp som säkerheten ska uppgå till.

Övervägandena finns i avsnitt 4.14.

26 kap.

2 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om skyldighet för tillsynsmyndigheten att anmäla misstänkta brott till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten samt förutsättningarna för när tillsynsmyndigheten ska ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor.

I *första stycket* görs ett tillägg som innebär att misstänkta brott ska anmälas skyndsamt. Det görs vidare en ändring som förtydligar vid vilken grad av misstanke som anmälan ska ske. Bestämmelsen har utformats efter förebild i 6 kap. 11 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, 5 kap. 13 § barlastvattenlagen (2009:1165) och 32 § lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser. Tidpunkten ”om det finns anledning att anta” stämmer överens med tidpunkten för när förundersökning ska inledas (23 kap. 1 § rättegångsbalken).

Övervägandena finns i avsnitt 6.

13 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om att den verksamhetsutövare som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet som omfattas av anmälningsplikt ska ställa säkerhet.

Av *första stycket* framgår att föreskrifter får meddelas för en miljöfarlig verksamhet som är anmälningspliktig. Bestämmelser om anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet finns bl.a. i miljöprövningsförordningen (2013:251). Föreskrifter får meddelas om säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som kan behövas med anledning av verksamheten. Paragrafen motsvarar i dessa delar delvis bestämmelsen i 16 kap. 3 §. Med avhjälpande avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en miljöskada (jfr 10 kap. 1 § tredje stycket). Bestämmelsen är inte begränsad till föroreningskador och allvarliga miljöskador enligt 10 kap. utan ger också en möjlighet att meddela föreskrifter om krav på säkerhet för att avhjälpa andra miljöskador och för återställningsåtgärder som kan behövas med anledning av verksamheten.

I *andra stycket* anges att föreskrifterna endast får avse andra verksamhetsutövare än staten, kommuner, regioner och kommunalförbund.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

27 kap.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om renhållningsavgiften.

I *andra stycket* görs ett tillägg när det gäller hur de kostnader som ligger till grund för avgiften ska beräknas. Tillägget innebär att ersättning för avfallshantering som producenter eller producentansvarsorganisationer betalar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska räknas av. Vid tillämpningen av denna paragraf ska med producent avses

detsamma som i 15 kap. 8 a §. Vad som avses med producentansvarsorganisation anges i 15 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.8.

29 kap.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för överträdelser av de i paragrafen uppräknade skyldigheterna.

Ändringen i *första stycket 15* innebär att det straffbara området utökas till att omfatta den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar avfall till en mottagare som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshantering. Bestämmelsen är av blankettkaraktär vilket innebär att en fullständig gärningsbeskrivning erfordrar en tillämpning av föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 30 §. Hänvisningen till bemyndigandet i 15 kap. 30 § innebär att straffansvaret endast kan avse den som i yrkesmässig verksamhet producerar eller hanterar avfall.

Enligt 15 kap. 1 § är avfall ett föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Vad som avses med hantering av avfall anges i 15 kap. 5 §.

Bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för avfallsverksamheter finns i miljöprövningsförordningen. Krav på tillstånd och anmälan finns även i andra författningar på avfallsområdet, exempelvis i avfallsförordningen (2020:614) och i förordningar som reglerar vissa producentansvar.

När det gäller gränsöverskridande avfallstransporter finns en uttömmande reglering av vilka kontroller som ska göras i EU:s avfallstransportförordning. Överträdelser av bestämmelserna regleras i 4 a § och 5 § 1 b samt i förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Sammanfattning av relevanta delar av promemorian Säkerheter vid hantering av 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 balken.

Förslagen syftar till att minimera risken för att staten ska behöva bekosta nödvändiga åtgärder för att stänga, återställa och följa upp nedlagda utvinningsverksamheter och bygger på principen om att förorenaren ska betala. Förslagen innebär ett förbättrat genomförande av utvinningsavfallsdirektivet.

Krav på att ställa säkerhet föreslås i miljöbalken för verksamheter inom utvinningsindustrin som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Till utvinningsindustrin hör gruvverksamhet, täktverksamhet och kalkbränning.

I miljöbalken föreslås också ett nytt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om hur säkerhetens storlek ska beräknas, vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas samt när och hur en säkerhet får tas i anspråk.

Kravet på att ställa säkerhet för verksamheter som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall föreslås täcka fullgörandet av de skyldigheter som gäller för samtliga delar av verksamheten enligt miljöbalken samt föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken.

Det föreslås att en avfallshanteringsplan ska ingå i en ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan. I ärenden om tillstånd till verksamhet som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan föreslås att Riksgäldskontoret ska lämna en bedömning till prövningsmyndigheten i fråga om beräkningen av säkerhetens storlek.

Det föreslås nya bestämmelser om att en dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av kravet på en avfallshanteringsplan ska innehålla villkor om vilket belopp säkerheten ska uppgå till och att säkerheten fortlöpande ska vara giltig och i kraft. Det föreslås också att domen ska innehålla villkor som behövs för att minimera verksamhetens påverkan på omgivningen vid oföretsedda avbrott i verksamheten.

Det föreslås att frågor om säkerhetens form och om säkerheten är betryggande ska prövas av Riksgäldskontoret om ärendet gäller säkerhet som ställs i tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning.

Det föreslås att en avfallshanteringsplan ska ingå i en ansökan om tillstånd att ändra en verksamhet som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Det föreslås också att villkor om säkerhet ska kunna omprövas om det kan antas att den säkerhet som ställts inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022.

Lagförslag i promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 19 kap. 5 §, 22 kap. 1 och 1 d §§ och 24 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 15 kap. 36 a–36 d §§ och 22 kap. 1 f, 13 a och 25 h §§, och närmast före 15 kap. 36 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Säkerhet vid utvinningsverksamhet

36 a §

*Ett tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på en avfalls-
hanteringsplan för utvinningsavfall
enligt föreskrifter som har
meddelats med stöd av 15 kap. 40 §
ska för sin giltighet göras beroende
av att verksamhetsutövaren ställer
säkerhet. Säkerheten ska säker-
ställa fullgörandet av de skyldig-
heter som gäller för verksamheten
enligt denna balk samt de före-
skrifter och tillståndsvillkor som
har meddelats med stöd av balken.*

*En säkerhet får ställas efter hand
enligt en plan som vid varje tid
tillgodoser det aktuella behovet av
säkerhet.*

36 b §

*När en säkerhet ställs i ett ärende
som avser tillstånd till gruvdrift
eller gruvanläggning ska säker-
heten prövas av den myndighet som
regeringen bestämmer. I övriga fall
prövas säkerheten av tillstånds-
myndigheten.*

*Säkerheten ska godtas om den,
ensam eller tillsammans med andra*

36 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om säkerhet enligt 36 a och 36 b §§. Sådana föreskrifter får avse

1. hur säkerhetens storlek ska beräknas,

2. vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas, och

3. när och hur en säkerhet får tas i anspråk.

36 d §

Om en verksamhetsutövare inte uppfyller sina skyldigheter att ställa säkerhet enligt 36 a och 36 b §§ får den myndighet som regeringen bestämmer i enskilda fall besluta om säkerheter på verksamhetsutövarens bekostnad.

19 kap.

5 §¹⁶

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1, 1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll, 1. i 22 kap. 1 och 1 d–f §§ om ansökans form och innehåll,

2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,

3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,

4. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,

5. i 22 kap. 6 § om talerätt,

6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

7. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande, 7. i 22 kap. 12–13 a §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,

8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,

9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll, 9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c och 25 f–h §§ om tillståndsdoms innehåll,

¹⁶ Senaste lydelse 2018:1407.

10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,
11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,
12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och
13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

22 kap.

1 §¹⁷

En ansökan i ett ansökningsmål ska vara skriftlig. Den ska innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, om produktionsmängd eller liknande, om användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen och om energianvändning,

2. uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp och om förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för att förbereda för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,

3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap.,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs,

5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,

6. det handlingsprogram och den säkerhetsrapport som krävs enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, om den verksamhet eller åtgärd som målet avser omfattas av den lagen,

7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5, och

7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5,

8. en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när en sådan krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 §, och

8. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–7.

9. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–8.

1 d §¹⁸

En ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser och villkor som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd.

¹⁷ Senaste lydelse 2017:955

¹⁸ Senaste lydelse 2018:1407

Om ansökan avser ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a §, ska ansökan också innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt.

Om ansökan avser ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a §, ska ansökan också innehålla

1. de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt, och

2. en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när en sådan krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 §.

1 f §

En ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på att ställa säkerhet enligt 9 kap. 6 e § eller 15 kap. 35, 36 a, 36 b eller 37 § ska innehålla en beräkning av vilket belopp säkerheten ska uppgå till.

13 a §

I mål om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 § ska mark- och miljödomstolen hämta in yttrande från Riksgäldskontoret i fråga om beräkningen av säkerhetens storlek enligt 15 kap. 36 a §.

25 h §

En dom som omfattar tillstånd att driva verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 § ska dessutom alltid innehålla

1. villkor med ett bestämt belopp som säkerheten ska uppgå till för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt miljöbalken samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken,

2. villkor om att den säkerhet som ställs enligt 15 kap. 36 b § förlöpande ska vara giltig och i kraft, och

3. villkor som behövs för att minimera verksamhetens påverkan på omgivningen vid oförutsedda avbrott i verksamheten.

24 kap.

5 §¹⁹

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

1. när, från det tillståndsbeslutet fick laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 9 kap. 4 §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga, eller

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35 eller 37 § eller 16 kap.

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35, 36 a, 36 b eller 37 § eller 16 kap. 3 § inte längre är

3 § inte längre är tillräcklig eller är tillräcklig eller är större än vad som Bilaga 2
större än vad som behövs. behövs.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts i mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna (promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall)

Svar har inkommit från Askersunds kommun, Boliden Group, Energimyndigheten, Jönköpings kommun, Kiruna kommun, Konjunkturinstitutet, Kungliga Vetenskapsakademien, LKAB, Luleå tekniska universitet, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Malå kommun, Naturvårdsverket, Norsjö kommun, Regelrådet, Region Dalarna, Riksgäldskontoret, Sametinget, SCB, Statens Fastighetsverk, SGI, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svemin, Svenska Bankföreningen, Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI), SGU, Umeå tingsrätt och Zinkgruvan Mining.

Följande remissinstanser har meddelat att de avstår från att lämna svar eller att de inte har några synpunkter: Bergsstaten, Borgholms kommun, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Formas, Gävle kommun, Havs- och vattenmyndigheten, Hedemora kommun, Jokkmokks kommun, Kammarkollegiet, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Lindesbergs kommun, Lunds kommun, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Riksrevisionen, Skellefteå kommun, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sverige Kommuner och Regioner (SKR), Tillväxtverket, Umeå kommun, Uppsala kommun och Östhammars kommun.

Svar har inte inkommit från Arvidsjaur kommun, Avfall Sverige, Bergskraft Bergslagen AB, Bjuvs kommun, Björkdalsgruvan AB, Botnia Exploration AB, Cementa AB, Dragon Mining AB, Falu kommun, Gotlands kommun, Gällivare kommun, IKEM, Jernkontoret, Kaunis Iron AB, Lovisagruvan AB, Ludvika kommun, Lycksele kommun, Motala kommun, Naturskyddsföreningen, NCC Industry AB, Nordic Iron Ore AB, Ovanåkers kommun, Pajala kommun, Region Jämtland Härjedalen, RISE, Skanska Industrial Solutions AB, Sorsele kommun, Svensk Torv, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Vanadin AB, Svenskt Näringsliv, Swerock AB, Teknikföretagen, Uppsala universitet, Urberggruppen, Vilhelmina kommun, Världsnaturfonden (WWF) och Övertorneå kommun.

Sammanfattning av relevanta delar av promemorian Ordning och reda på avfallet

I promemorian lämnas lagförslag som syftar till att förbättra avfallshandlingen.

Det föreslås en ny bestämmelse i miljöbalken som ger tillsynsmyndigheter som handlägger en anmälan om miljöfarlig verksamhet möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till.

I miljöbalken föreslås även vissa ändringar i bestämmelsen om skyldighet för en tillsynsmyndighet att anmäla misstankar om brott, samt en ny straffbestämmelse. Straffbestämmelsen innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § miljöbalken genom att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshandlingen ska kunna dömas till böter.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Lagförslag i promemorian Ordning och reda på avfallet

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 26 kap. 2 § och 29 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 26 kap. 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

2 §²⁰

Tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns *misstänke om brott*.

Tillsynsmyndigheten ska *skyndsamt* anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns *anledning att anta att ett brott har begåtts*.

Om tillsynsmyndigheten finner att villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt 24 kap. 5, 7, 8 eller 9 §, ska myndigheten ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor utan någon särskild framställning om detta enligt det som sägs i 24 kap. 11 §.

10 a §

En tillsynsmyndighet som handlägger en anmälan som har gjorts enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § får förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till. Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund får inte föreläggas att ställa säkerhet. Tillsynsmyndigheten ska bedöma om säkerheten ska godtas.

En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt

29 kap.

9 §²¹

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 i förordning (EG) nr 338/97 om skyldighet att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,

2. bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 §,

3. bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 §,

4. bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 §,

5. vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

6. bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 §,

7. bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG,

8. bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer,

9. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 eller 19.2 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller på marknaden tillhandahåller en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 a, e eller g i samma förordning,

10. bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 648/2004,

11. bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i förordning (EG) nr 1907/2006,

12. i fråga om ett växtskyddsmedel som är godkänt i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänt i Sverige bryter mot artikel

²¹ Senaste lydelse 2020:601.

52 i förordning (EG) nr 1107/2009 genom att föra in medlet till Sverige, släppa ut det på marknaden eller använda det utan att medlet omfattas av ett sådant parallellhandelstillstånd som krävs enligt artikeln,

13. i fråga om en biocidprodukt som är godkänd i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänd i Sverige tillhandahåller produkten eller använder den utan att produkten omfattas av ett sådant parallellhandelstillstånd som avses i artikel 53 i förordning (EU) nr 528/2012,

14. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall, eller

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att *för transport lämna avfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport.*

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att lämna avfall till någon som inte har *gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen.*

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

Förteckning över remissinstanserna (promemorian Ordning och reda på avfallet)

Svar har inkommit från Avfall Sverige, Botkyrka kommun, Byggföretagen, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Eskilstuna kommun, Fastighetsägarna, Göteborgs stad, Havs- och vattenmyndigheten, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Håll Sverige Rent, Hässleholm kommun, Jernkontoret, Järfälla kommun, Kammarkollegiet, Karlshamn kommun, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Lunds kommun, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västmanland, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Malmö kommun, Miljöförbundet Blekinge Väst, Nacka kommun, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Naturvårdsverket, NCC Sverige AB, Norrköping kommun, NSR AB, Peab AB, Polismyndigheten, Regelrådet, Region Stockholm, Renova, Skanska, Skellefteå kommun, Skogsindustrierna, Stena Recycling, Stockholms kommun, Storumans kommun, Sundsvalls kommun, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svenska institutet för standarder SIS, Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI), Sveriges Geologiska Undersökning (SGU), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges åkeriföretag, Svevia AB, Sysav, Södertälje kommun, SÖRAB, Trafikverket, Trelleborgs kommun, Umeå kommun, Vafabmiljö AB, Vallentuna kommun, Västerås kommun, Västra Mälardalens Myndighetsförbund, Åklagarmyndigheten, Återvinningsindustrierna och Örnköldsviks kommun.

Följande remissinstanser har meddelat att de avstår från att lämna svar eller att de inte har några synpunkter: Boverket, Gävle kommun, Hagfors kommun och Statens jordbruksverk.

Svar har inte inkommit från Arvidsjaurs kommun, Byggmaterialindustrierna, Företagarna Sverige, Gotlands kommun, Greenpeace, Gästrikre Återvinnare, Gävle kommun, Hagfors kommun, Haparanda kommun, IL Recycling, Liselotte Löf AB, Ludvika kommun, Näringslivets Regelnämnd, RagnSells AB, Region Skåne, Region Västernorrland, Region Västra Götaland, Stena Metall AB, SveMin, Svensk Betong, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Swerock, Timrå kommun, Uddevalla kommun, Ulricehamns kommun, Världsnaturfonden (WWF) och Ystads kommun.

Sammanfattning av relevanta delar av promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

I miljöbalken föreslås nya bemyndiganden. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation för förpackningar ska hantera mer avfall än vad som motsvarar organisationens marknadsandel. Sådana föreskrifter ska endast få avse hantering av avfall som producentansvarsorganisationen kan få skäligen ersättning för. Det föreslås också en bestämmelse om skyldighet för producentansvarsorganisationer att ersätta den producentansvarsorganisation som ansvarar för insamling av förpackningsavfall från verksamheter för skäligen kostnader. Bestämmelsen blir aktuell om regeringen i föreskrifter har bestämt att en producentansvarsorganisation ska ansvara för insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter. I promemorian föreslås att det i en ny förpackningsförordning ska anges att den största producentansvarsorganisationen ska ha det ansvaret. Ersättningen ska enligt bestämmelsen i miljöbalken beräknas utifrån den ersättande organisationens marknadsandel. Det föreslås att mark- och miljödomstol som första instans ska pröva mål om kostnadsansvar för godkända producentansvarsorganisationer för förpackningar. När det gäller producentansvarsorganisationer föreslås också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation för förpackningar inte får dela ut vinst till sina ägare.

I promemorian föreslås att det på förordningsnivå ska regleras att kommunerna ska samla in förpackningsavfall från hushåll och från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus, att avfallet ska överlämnas till producentansvarsorganisationerna för vidare hantering och att producentansvarsorganisationerna ska ersätta kommunerna för insamlingen genom avgifter som fastställs av Naturvårdsverket. Med anledning av detta föreslås nya bemyndiganden i miljöbalken. Det föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldighet för kommuner dels att vidta de åtgärder som krävs för att ansvarsfördelningen mellan kommuner och producenter eller producentansvarsorganisationer ska fungera. Föreskrifter ska också kunna meddelas om att kommunen ska ansvara för avfall som omfattas av producentansvar även om det inte är kommunalt avfall. En förutsättning ska dock vara att det finns samordningsfördelar med att kommunen hanterar avfallet tillsammans med avfall som kommunen ansvarar för.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Lagförslag i promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 15 kap. 15, 21 och 22 §§, 21 kap. 1 § och 27 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 15 kap. 16 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

15 §²²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för producenter att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation,

2. förbud att yrkesmässigt överlåta eller saluföra produkter om produktens producent inte tillhandahåller eller har anlitat en producentansvarsorganisation,

3. tillstånd, godkännande eller anmälan för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation,

4. kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas, *och*

4. kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas,

5. att en producentansvarsorganisation för förpackningar inte får dela ut vinst till sina ägare,

5. skyldighet för en producentansvarsorganisation att fullgöra sådana skyldigheter som avses i 12 och 13 §§.

6. skyldighet för en producentansvarsorganisation att fullgöra sådana skyldigheter som avses i 12 och 13 §§, och

7. att en producentansvarsorganisation ska hantera mer avfall än vad som

a) motsvarar organisationens marknadsandel, eller

b) står i rimlig proportion till den verksamhet som bedrivs av de producenter som anlitar organisationen.

²² Senaste lydelse 2021:881.

Föreskrifter enligt första stycket 7 får endast avse hantering av avfall som producentansvarsorganisationen kan få skäligen ersättning för.

16 b §

Om flera producentansvarsorganisationer för förpackningar har godkänts enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § 3, och en av de organisationerna ska ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter och information om avfallshanteringen, ska övriga producentansvarsorganisationer ersätta den ansvariga organisationen för skäligen kostnader. Ersättningens storlek ska beräknas utifrån den ersättande organisationens marknadsandel.

Den myndighet som regeringen bestämmer ska vid behov i beslut fastställa hur stor en producentansvarsorganisationens marknadsandel ska anses vara.

21 §²³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om avfall som ska samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 eller 15 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om avfall som samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 eller 15 §, och

2. skyldigheter för kommuner att vidta de åtgärder som krävs för att ansvarsfördelningen mellan kommuner och producenter eller producentansvarsorganisationer ska fungera.

Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att kommunen ska ansvara för att annat avfall än sådant som avses i 20 § behandlas och transporteras från den fastighet där avfallet finns.

Föreskrifterna får endast avse avfall som av hälso- eller miljöskäl behöver hanteras av kommunen.

Föreskrifterna får endast avse
1. avfall som av hälso- och miljöskäl behöver hanteras av kommunen, *eller*

2. *avfall som omfattas av producentansvar, om det finns samordningsfördelar med att kommunen hanterar sådant avfall tillsammans med avfall som kommunen ansvarar för enligt 20 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 1.*

21 kap.

1 §²⁵

Mark och miljödomstol prövar Mark- och miljödomstol prövar som första instans mål om som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 1 a § första stycket,

2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen och säkerhetsklassificering av dammar,

3. markavvattningar som enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av en lantmäterimyndighet,

4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,

5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat har särskilt föreskrivits,

6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap., talan om förbud eller försiktighetsmåt enligt 32 kap. 12 § samt grupptalan enligt 32 kap. 13 §,

7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,

8. utdömande av vite enligt ett föreläggande som har förenats med vite med stöd av balken, efter särskild ansökan av den myndighet som har beslutat vitesföreläggandet eller, om vitesföreläggandet har beslutats i förfarandet, med tillämpning av 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten,

9. kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 §,

²⁴ Senaste lydelse 2020:601.

²⁵ Senaste lydelse 2016:781.

10. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artiklarna 27.6 och 30.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG,

11. fördelning av kostnader för utbyte av information enligt det som följer av artikel 62.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG, *och*

12. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artikel 63.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhanda-hållande på marknaden och användning av biocid-produkter.

11. fördelning av kostnader för utbyte av information enligt det som följer av artikel 62.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG,

12. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artikel 63.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhanda-hållande på marknaden och användning av biocid-produkter, *och*

13. kostnadsansvar för godkända producentansvarsorganisationer för förpackningar enligt 15 kap. 16 b §.

27 kap.

5 §²⁶

En avgift som avses i 4 § första stycket ska vara årlig eller på annat sätt periodisk. Om avgiften avser insamling, transport och behandling vid enstaka tillfällen, får kommunen besluta att avgiften ska betalas särskilt för varje tillfälle.

Den avgift som avses i 4 § första stycket 1 ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för den infrastruktur som behövs för avfallshantering samt nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från

Den avgift som avses i 4 § första stycket 1 ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för den infrastruktur som behövs för avfallshantering samt nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från

dessa kostnader ska kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållning räknas av. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshandling främjas

dessa kostnader ska kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållning räknas av. *Även ersättning för avfallshandling som producenter eller producentansvarsorganisationer betalar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk ska räknas av.* Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshandling främjas.

Bilaga 8

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Förteckning över remissinstanserna (promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter)

Svar har inkommit från Ace Nordic, Alvesta kommun, Amazon, Arjeplogs och Arvidsjaurs kommuner, Arla, Arvid Nordqvist, Avfall Hälsingland, Avfall Sverige, BillerudKorsnäs AB, Bollebygds kommun, Borgholms Energi AB, Borgholms kommun, Bostadsrätterna, Boverket, Bower, Bräcke kommun, Båstads kommun, Carlsberg Sverige AB, Chris Wine Sweden AB, Coca Cola Europacific Partners, Contemporary Wines AB, Dagligvaruleverantörernas Förbund, DalaAvfall, Dorotea kommun, Ekonomistyrningsverket, Emmaboda kommun, Envac AB, Fagersta kommun, Falkenbergs kommun, Fastighetsägarna Sverige AB, Filipstads kommun, Fiskeby Board AB, Forshaga kommun, Fritidsodlingens riksorganisation, Förpackningsinsamlingen (FTI), Giertz Vinimport AB, Gästrike Återvinnare, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Habo kommun, Halmstads kommun, Heby kommun, Helsingborgs stad, Hermansson & Co AB, HSB, Huddinge kommun, Hylte kommun, Hyresgästföreningen, Hällefors kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Hässleholms kommun, Hässleholms Miljö AB, Höörs kommun, Ica Handlarnas Förbund, Iconic Wines AB, IKEA Sverige AB, IKEM – innovations och kemiindustrierna i Sverige, Inlandskommunernas ekonomiska förening, Japan Tobacco International Sweden AB, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Kammarkollegiet, Karlstads kommun, Katrineholms kommun, Kils kommun, Kiruna kommun, Kommerskollegium, Kommunerna i Jämtlands län, Konkurrensverket, Kramfors kommun, Kristianstads Renhållning AB, Krokoms kommun, Kronofogdemyndigheten, Kungliga Tekniska Högskolan, Kungsörs kommun, Lantbrukarnas riksförbund, Liselotte Löf AB, Livsmedelsföretagen, Livsmedelsverket, Ljusnarsbergs kommun, LRFs kommungrupp i Vansbro, Lunds kommun, Lundstams återvinning AB, Lycksele kommun, Malmö kommun, Malung-Sälens kommun, Moestue Grape Selections AB, Mora kommun, Motala kommun, Munkedals kommun, Nodava AB, Nacka kommun, Naturvårdsverket, Nora kommun, Norrköpings kommun, Norrtälje Vatten och Avfall, Nordvästra Skånes Renhållnings AB, Nyköpings kommun, Orkla Foods Sverige AB, Orsa kommun, Oxelösunds kommun, Pernod Ricard Sweden, Prezero Recycling AB, Primewine Sweden, Ragn-Sells AB, Ragunda kommun, Regelrådet, Region Västerbotten, RK Returkartong AB, Returpack AB, Riksbyggen, Sala kommun, Samrådsgrupp Avfall (SGA), Samverkan Återvinning Miljö, Sigtuna, Håbo, Knivsta och Upplands bro kommuner, SIS Swedish Standards Institute, Skellefteå kommun, Skogsindustrierna, Skrotfrag AB, Skurups kommun, Smedjebackens kommun, Småföretagarnas Riksförbund, Spendrup Bryggeri, Spring Wine & Spirits AB, Sprit- och vinleverantörsföreningen, SRV återvinning AB, Statens fastighetsverk, Statens jordbruksverk, Statistiska centralbyrån, Stellan Kramer AB, Stena Recycling, Stiftelsen Håll Sverige Rent, Stockholms stad, Stora Enso AB, Storumans kommun,

Strömsunds kommun, Ståda Sverige, Sundbyberg Avfall och Vatten AB, Sunne kommun, Svenljunga kommun, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Glasåtervinning AB, Svensk Handel, Svensk Plastindustriförening, Svensk Plaståtervinning AB, Svenska Tobaksleverantörsföreningen, Svenska Metallkretsen AB, Svenska Transportarbetareförbundet, Svenska Turistföreningen, Svenskt Producentansvar, Svenskt Trä, Sveriges Producenter av Alkoholdrycker, Sveriges Allmännyttiga, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Åkeriföretag, Sydsånes Avfallsaktiebolag (SYSAV), Säffle-Åmål kommuner, Sätters kommun, Sävsjö kommun, Söderköpings kommun, SÖRAB, Tailor-Made Responsibility (TMR AB), Tanums kommun, Tekniska Verken i Linköping, The Absolute Company AB, The Wine Team Global AB, Timrå kommun, Tomelilla kommun, Tranemo kommun, Trelleborgs kommun, Umeå kommun, Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Uppsala kommun, Vafab miljö AB, Vatten och Miljö i Väst AB, Villaägarnas Riksförbund, Visita, Växjö kommun, Åre kommun, Årjängs kommun, Älvdalens kommun, Återvinningsindustrierna, Öckerö kommun, Ödeshögs kommun, Örnköldsviks kommun, Östersunds kommun och Östra Göinge Renhållnings AB.

Följande remissinstanser har meddelat att de avstår från att lämna svar eller att de inte har några synpunkter: Botkyrka kommun, Domstolsverket, Gävle kommun, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Pajala kommun, Riksgälden och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac).

Svar har inte inkommit från Akademiska Hus AB, Apotea, Askås, Axfood AB, Blocket, Boxholms kommun, Chalmers Tekniska Högskola AB, Coop Sverige AB, El-kretsen AB, Ellos Group, Elopak AB, Espresso House, Friluftsrådet, Greenpeace, Holmen AB, Hudiksvalls kommun, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Jordens vänner, Kommunernas internationella miljöorganisation (KIMO), Konsumentföreningen Stockholm, Kungälv kommun, Lidl Sverige, Lindberg & Son AB, Metsä board Husum Sverige AB, Naturskyddsföreningen, Panini Internazionale, Partille kommun, Pressbyrå, Pulpac, Recipo, Renova AB, Returpapperscentralen, Riksantikvarieämbetet, SCA Skog AB, 7-eleven Sverige AB, SJ AB, Skånemejeriet, Stena Metall AB, Storfors kommun, Sunne kommun, Svensk Digital Handel, Svenska Wellpappföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Arkitekter, Sveriges Konsumenter, Sveriges Standardiseringsförbund, Tetra Pak Sverige AB, Tranås kommun, Veolia Recycling Solutions Sweden AB, Världsnaturfonden (WWF), Waynes Coffee, Ystads kommun, Älvsbyns kommun och Örebro kommun.