

Till: Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet)

Epost:

[kn.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:kn.remissvar@regeringskansliet.se)

Kopia:

[david.hansson@regeringskansliet.se](mailto:david.hansson@regeringskansliet.se)

Datum: 2023.11.06

Ärendenummer: KN2023/03260

## Remiss av Riksgäldens redovisning av uppdrag om säkerheter för utvinningsavfall

*SveMin är branschorganisationen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. SveMin representerar cirka 60 företag med drygt 15 000 anställda inom produktion, prospektering och teknik. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet. Metallgruvorna är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen medan kalkstensfyndigheterna främst finns på Gotland.*

### Svemins huvudsakliga synpunkter:

- ◆ SveMin betonar vikten av att kraven på ekonomisk säkerhet inte sätts på en så hög nivå att det hämmar investeringsviljan i Sverige.
- ◆ Det är även av stor vikt att kravet på underlag inte omotiverat växer i omfattning och därmed förlänger tillståndsprocesserna ytterligare.
- ◆ SveMin ifrågasätter dels hur den framtida prisutvecklingen föreslås beaktas i förslaget till förordning, dels den modell som föreslås gällande hur osäkerhetspåslag ska göras.

## Inledning

SveMin tackar för möjligheten att lämna synpunkter.

SveMin har sedan tidigare framfört synpunkter till Riksgälden på ett möte i april 2023 samt därefter skriftligen.

SveMin vill som tidigare framförts särskilt lyfta fram att de förslag som redovisas inte ska innehålla krav som leder till en omotiverat stor administrativ börda för verksamhetsutövarna och vikten av att det underlag som krävs vid ansökan om miljötillstånd inte växer i omfattning. Detta skulle riskera att förlänga miljötillståndsprocesserna ytterligare. Redan i nuläget är miljötillståndsprocesserna för gruvverksamhet längre än för någon annan typ av miljöfarlig verksamhet.<sup>1</sup>

Det kan även nämnas att SveMin inte fullt ut delar regeringens förväntan om att föreskrifter gällande beräkning av säkerhetens storlek och vad underlaget för beräkningen ska innehålla kommer att leda till mer effektiva tillståndsprocesser. Risken är snarare att införandet av föreslagna föreskrifter på området skulle förändra den praxis som etablerats och att det därför, åtminstone på kort sikt, kommer att leda till större osäkerhet och längre tillståndsprocesser. Det kan dessutom nämnas att genom vedertagna standarder för gruvindustrin, till exempel framtagna av International Council on Mining and Metals (ICMM) är beräkningen av efterbehandlingskostnaderna i dagsläget förhållandevis likformig och förutsägbar. Behovet av föreskrifter kan därför ifrågasättas.

Det är av stor vikt att föreskrifterna tillämpas på ett sätt som innebär att säkerheter som ställs inte är större än nödvändigt och därmed riskerar att hämma investeringsviljan. De senaste åren har gruvnäringen direkta inbetalningar av skatter och avgifter varit cirka 7 miljarder kronor årligen.<sup>2</sup> Därtill tillkommer LKAB:s utdelningar och det faktum att gruvnäringen är en mycket viktig drivkraft för andra investeringar. Detta bör tas i beaktande när statens risker bedöms.

En synpunkt gällande förslaget på förordning är att det framgår att Riksgälden tolkat sitt uppdrag på det sätt att författningsförslagen endast ska avse gruvverksamhet (se sida 6 i rapporten). Genom att hänvisa till 22 kap. 1 f § miljöbalken skulle dock förordningen inte enbart träffa gruvverksamhet, utan även exempelvis täkter. Om förordningen är tänkt att enbart tillämpas för gruvverksamhet bör detta tydliggöras.

Riksgälden har gett ett författningsförslag avseende hur säkerhetens storlek ska beräknas och vilket underlag som beräkningen ska innehålla. Nedan kommenteras förslaget i detalj.

### **Beräkning av säkerhetens storlek**

#### *Prisutveckling på varor och tjänster*

Enligt 1 § första stycket 1 punkten i Riksgäldens förslag ska säkerhetens storlek beräknas med hänsyn till prisutvecklingen på varor och tjänster.

Det är rimligt att ta hänsyn till prisutvecklingen vid beräkning av ekonomiska säkerheter och SveMin har ingen synpunkt på själva författningsförslaget i denna del.

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverket skrivelse 2023-06-15, Uppdrag att analysera statistik för miljötillståndsprovningen under 2022.

<sup>2</sup> SOU 2022:56, s. 156.

Redan det nuvarande systemet i utvinningsavfallsförordningen möjliggör att en uppräknings av ställda säkerheter kan ske fortlöpande. Avfallshanteringsplanen ska uppdateras minst vart femte år och vid varje revidering förändras kostnadsberäkningen, bland annat med hänsyn till prisutvecklingen på varor och tjänster. Denna revidering kan därefter leda till en omprövning av villkoret för ekonomisk säkerhet. Tanken bör vara att säkerheten vid varje given tidpunkt ska motsvara kostnaden för återställande av åsamkad miljöskada, inte att säkerheten från startpunkten ska uppgå till beräknad slutkostnad vid stängning av verksamheten många år senare.

Ett andra rimligt alternativ till hur uppräknings kan ske är att villkorsvis reglera i miljöförhållanden att säkerheten ska indexuppräknas med ett visst intervall, snarare än att den säkerhet som ska ställas ut tar hänsyn till en prognosticerad prisökning fram till den tidpunkt då kostnaderna förväntas falla ut.

Det är helt orimligt att en inflationsuppräknings ska ske redan vid utställandet av en säkerhet med hänsyn till en prognosticerad prisutveckling fram tills dess kostnaderna förväntas falla ut, det vill säga när efterbehandling förväntas ske (se sida 11 i Riksgäldens rapport). Gruvor är i regel mycket långsiktiga verksamheter. Av de tolv gruvor som är i drift i Sverige idag har åtta varit i drift i mer än 50 år.<sup>3</sup>

#### *Merkostnad vid tidigarelagd stängning*

Enligt 1 § första stycket 2 punkten i Riksgäldens förslag ska säkerhetens storlek beräknas med beaktande av de merkostnader som kan uppstå vid en oplanerad eller tidigarelagd stängning.

Det noteras att det står "kan uppstå" och SveMin har därför inga synpunkter på formulering av själva förslaget. Däremot ställer sig SveMin tveksam till att Riksgälden förefaller förutsätta att en tidigarelagd stängning regelmässigt kommer att medföra en merkostnad. Om man jämför kostnaderna efter en förtida stängning med kostnaderna efter en gruvverksamhets fulla förväntade livslängd kan de senare inte förväntas vara lägre. Vid en tidigarelagd stängning är det till exempel inte säkert att alla markytor har tagits i anspråk, att gråbergssupplagen har nått sin fulla utbredning och där håligheter ska fyllas att det inte fullföljs med konsekvensen att de får vattenfyllas i stället för yttäckas. SveMin vill därför betona att det inte är säkert att en tidigarelagd stängning faktiskt innebär merkostnader.

#### *Påslag för osäkerhet*

Enligt 1 § första stycket 3 punkten i Riksgäldens förslag ska säkerhetens storlek beräknas med beaktande av påslag för osäkerheter som gör att säkerhetens storlek med hög sannolikhet täcker kostnaderna för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten.

Redan idag görs det regelmässigt ett påslag för osäkerheter vid beräkningen av en säkerhets storlek. SveMin anser det inte rimligt att hänvisa till en metod som främst förefaller ha använts vid statliga investeringsprojekt.

Gruvbolag använder sig som regel av kostnadsberäkningar inkl. osäkerhetsberäkningar som har förankring i internationella standarder framtagna av t.ex. International Council on Mining and Metals (ICMM) och The Pan European Reserves and Resources Reporting Committee (PERC).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> [Bergverksstatistik 2022 \(sgu.se\)](https://sgu.se)

<sup>4</sup> Se t.ex. ICMM:s standard Financial Concepts for Mine Closure.

Den föreslagna modellen riskerar att leda till orimliga osäkerhetsberäkningar som riskerar att snedvrider konkurrensen för svenska gruvbolag jämfört med andra bolag som är aktiva på den internationella marknaden och därmed hämma investeringsklimatet för svenska gruvbolag.

Förslaget bör ändras enligt följande:

<i>Riksgäldens förslag</i>	<i>Förslag på ändring</i>
<p>3. påslag för osäkerheter som gör att säkerhetens storlek med hög sannolikhet täcker kostnaderna för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten.</p> <p>Påslaget för osäkerheten enligt punkten 3 ska beräknas med en systematisk och verifierbar metod. Beräkningen ska resultera i en statistisk sannolikhetsfördelning över totala kostnader vid olika konfidensnivåer.</p>	<p>3. påslag för osäkerheter som gör att säkerhetens storlek med hög sannolikhet täcker kostnaderna för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten.</p> <p><del>Påslaget för osäkerheten enligt punkten 3 ska beräknas med en systematisk och verifierbar metod. Beräkningen ska resultera i en statistisk sannolikhetsfördelning över totala kostnader vid olika konfidensnivåer.</del></p>

### Beräkning av säkerhetens storlek

Som en följd av synpunkterna ovan bör 2 § i Riksgäldens förslag ändras enligt följande:

<i>Riksgäldens förslag</i>	<i>Förslag på ändring</i>
<p>2 § Underlaget för beräkning av säkerhetens storlek enligt 1 § ska innehålla:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. en redogörelse för årliga kostnader i fast och löpande penningvärde samt hur hänsyn tagits till prisutveckling på varor och tjänster enligt 1 § punkten 1,</li> <li>2. en redogörelse för de merkostnader som kan uppstå enligt 1 § punkten 2 samt en motivering av de antaganden som gjorts för stängningen av verksamheten,</li> <li>3. en redogörelse som visar säkerhetens storlek vid olika sannolikhetsnivåer för fullgörande av verksamhetsutövarens skyldigheter samt en motivering till vald konfidensnivå vid beräkning av osäkerhetspåslag enligt 1 § punkten 3, och</li> <li>4. övriga redogörelser och motiveringar som är relevanta för beräkningen av säkerhetens storlek enligt 1 §.</li> </ol>	<p>2 § Underlaget för beräkning av säkerhetens storlek enligt 1 § ska innehålla:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. en redogörelse för <del>årliga kostnader i fast och löpande penningvärde samt</del> hur hänsyn tagits till prisutveckling på varor och tjänster enligt 1 § punkten 1,</li> <li>2. en redogörelse för de merkostnader som kan uppstå enligt 1 § punkten 2 samt en motivering av de antaganden som gjorts för stängningen av verksamheten,</li> <li>3. en redogörelse <b>för</b> som visar säkerhetens storlek vid olika sannolikhetsnivåer för fullgörande av verksamhetsutövarens skyldigheter samt en <del>motivering till vald konfidensnivå vid</del> beräkning av osäkerhetspåslag enligt 1 § punkten 3, och</li> <li>4. övriga redogörelser och motiveringar som är relevanta för beräkningen av säkerhetens storlek enligt 1 §.</li> </ol>

Stockholm, datum som ovan.



Maria Sunér

VD Svemin



Tobias Kluge

Branschjurist Svemin