

Till: Miljö- och energidepartementet

Epost: m.remissvar@regeringskansliet.se

Miljö- och energidepartementets dnr. M2018/01962/Ke

Remissvar angående gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande Statens gruvliga risker (SOU 2018:59)

SveMin (Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige) är den nationella branschföreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett 50-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

Inledning

Den svenska gruv- och mineralnäringen

Metaller och mineral som utvinns är början på för samhället nödvändiga värdekedjor i bland annat infrastruktur, kommunikationslösningar och fossilfria energisystem. Agenda 2030 och klimatmålen (Sverige/EU) förutsätter nya tekniker som i sin tur förutsätter tillgång till metaller och mineral. Sverige har geologisk och industriell potential att utvinna och bidra med viktiga metaller och mineral för den teknikutveckling som behövs för klimatanpassad teknikomställning i Sverige och inom EU. Den svenska gruvnäringen är därför ett angeläget samhällsintresse att värna.

Att utveckla en ny gruva är en lång och kostsam process som kan vara ett ekonomiskt risktagande, särskilt under utvecklingsfasen. Risktagandet och kostnaderna bärs helt av privata aktörer. Även med gruvor i drift möter företagen risker genom att affärsverksamheten sker på en global marknad där priserna historiskt sett har varierat kraftigt. Dessutom behöver driften kontinuerligt kunna anpassas till nya förutsättningar allteftersom brytningen av mineralfyndigheten fortlöper.

För att gruvnäringen ska ges förutsättningar att kunna fortsätta utveckla långsiktigt hållbara verksamheter måste tillämpliga regelverk utformas med förståelse för gruvnäringens förutsättningar. Statens ansvar handlar bland annat om att tillhandahålla tydliga och ändamålsenliga regler, med förståelse för de speciella förutsättningar som gäller för att utveckla och driva gruvor.

Ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet

För gruvindustrin är bestämmelser om ekonomiska säkerheter för verksamheten av stor betydelse eftersom det kan handla om mycket stora belopp som ska avsättas eller finansieras av enskilda gruvbolag. Detta är särskilt påtagligt för nya aktörer som befinner sig i uppstartsfas av verksamheten och som därmed ännu inte har hunnit etablera gruvdrift med löpande intäkter från verksamheten.

SveMin stödjer utvecklingen av ett ändamålsenligt och tydligt regelverk för ekonomiska säkerheter. Det är viktigt att säkerheternas storlek avpassas med rimlig balans mellan behovet av att täcka eventuella kostnader i händelse av till exempel konkurs och risken för kostsam överförsäkring samt kostnadskrävande och administrativt påfrestande lösningar.

SveMin anser att processen för att fastställa ekonomisk säkerhet för gruvverksamhet inte får begränsa möjligheten att ta tillstånd till verksamheten i anspråk eller att fortsätta bedriva befintliga verksamheter.

Utredningens utgångspunkter

SveMin håller inte med om utredningens bedömning, att dagens system innebär att staten, och i slutändan skattebetalarna, löper en betydande risk att tvingas träda in och finansiera kostnader för efterbehandling som verksamhetsutövarna borde ha stått för.

De fall där staten har behövt bekosta efterbehandlingsåtgärder då gruvbolag gått i konkurs är i själva verket få till antalet och inte heller representativa för de gruvverksamheter som nu ges tillstånd. Det är viktigt att ha detta i beaktande vid utformning av nya regler så att inte anomalier blir styrande för vilka regler som ska gälla.

SveMin delar utredningens inställning att det inte bör införas ett system med fondering eller branschgemensam försäkring.

Utredningens förslag

SveMin är positiv till delar av det som föreslås av utredningen. Det finns dock andra delar av förslaget som SveMin menar riskerar att ställa till problem vid tillämpningen och som därför avstyrks. Detta utvecklas nedan.

De författningsförslag som finns i utredningen korresponderar inte fullt ut med utredningens beskrivning av förslagen och konsekvenserna blir med detta i många avseende svåra att överblicka. Förfarandet i fråga om beslut gällande de ekonomiska säkerheterna är till exempel mycket oklart i författningsförslagen. När ska en ekonomisk säkerhet anses vara "ställd"? Fordras det ett myndighetsbeslut för det? SveMin vill här påtala vikten av att regelverket blir tydligt och enkelt att tillämpa då det annars kan innebära omfattande produktionsmässiga och ekonomiska negativa konsekvenser för berörda företag.

Täkter respektive gruvverksamhet

SveMin tillstyrker att täkter (och markägarmineral) hålls utanför speciallagen. Det skulle kunna förtydligas ytterligare med att bestämmelserna endast gäller för verksamhet som innebär utvinning av koncessionsmineral enligt mineralagen (jfr. utredningens förslag till 9 kap. 6 i § miljöbalken).

Krav på ekonomisk säkerhet

Utredningen föreslår att den som fått tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning ska vara skyldig att vid varje tidpunkt ha ställt en ekonomisk säkerhet. SveMin konstaterar att detta i praktiken redan tillämpas och att det därför inte blir någon större förändring för gruvföretagen.

Begränsning av möjliga former av säkerhet

SveMin stödjer förslaget att de möjliga formerna av säkerheter begränsas. Erfarenheten visar att valet av säkerhetens form har orsakat utdragna processer, vilket i möjlig mån bör undvikas. Samtidigt är det viktigt att villkoren för säkerheterna utformas med förståelse för de mycket olika situationer som gäller för företag som ännu inte har någon produktion, jämfört med företag med gruvverksamhet i drift.

SveMin befarar att bankgarantier kommer att bli påtagligt dyrare för företag som inte har någon befintlig produktion och som vill starta gruvverksamhet, eftersom detta förhållande sannolikt påverkar kreditbedömningen av företagen. Om förslaget genomförs är det viktigt att villkoren för de standardiserade garantierna utformas med insikt om risken för detta. Villkoren för ekonomiska säkerheter måste utformas så att det går att förhandla fram bankgarantier till överkomliga kostnader för de (ofta förhållandevis små) företag som bidrar till att utveckla nya gruvprojekt.

Krav på garantiutställaren

Enligt utredningen ska garantiutställaren ha en officiell kreditrankning motsvarande minst BBB- enligt Standard & Poors rating (se avsnitt 11.4.2). Svemin invänder inte mot detta, men ser risk för allvarliga problem eftersom det inte framgår vad som händer om ratingen försämras under garantitiden. Detta ligger i så fall helt utanför gruvföretagets kontroll och en sådan omständighet måste kunna lösas utan det påverkar tillåtligheten av gruvverksamheten.

Procedur för fastställande av säkerhetens storlek

Svemin avstyrker förslaget att säkerhetens storlek ska prövas i en separat process och beslutas av Riksgälden.

Svemin anser att den föreslagna processen för hur säkerhetens storlek ska bestämmas och beslutas innehåller både brister och stora risker för gruvföretagen. Den föreslagna ordningen riskerar att leda till fler problem än den löser. Det är inte domstolens beslutsfattande som är bristfälligt med nuvarande regelverk och tillämpning; det är avsaknaden av tydlighet om hur säkerhetens storlek och form ska bestämmas.

Förslaget riskerar att leda till utdragna processer som pågår vid sidan av tillståndsprovning av verksamheterna och som kan få besvärliga konsekvenser. Processerna kommer inte bara att ta tid och ekonomiska resurser i anspråk, de kommer också att orsaka ytterligare osäkerheter för gruvföretagen vilket i sin tur har negativ inverkan på planering och investeringsbeslut.

Riksgälden skulle kunna utnyttjas som stöd och resurs till exempel när det gäller att utforma mallar och för ekonomiska analyser, men det vore direkt olämpligt att lyfta ut en del av provningen för att beslutas av en annan myndighet än den som beslutar om verksamheten i övrigt. Mark- och miljödomstolen bör därför fortsätta ha i uppdrag att besluta om säkerhetens storlek.

Svemin anser att processen för att besluta om säkerhetens storlek inte får begränsa möjligheten att ta ett tillstånd i anspråk. Det förekommer att verksamheten kan börja bedrivas (ofta i form av förhållandevis enkla åtgärder) när ett tillstånd har meddelats, men innan det beslutade beloppet har hunnit avsättas. Det är inte rimligt att införa en ordning för bestämmande av den ekonomiska säkerheten som innebär att bestämmelserna om möjlighet till verkställighetsförordnande förlorar sin funktion. Konsekvenserna av detta är heller inte alls utredda. Skulle det anses finnas behov av ekonomisk säkerhet redan från och med de inledande åtgärderna bör det införas möjlighet att i förekommande fall lösa det genom beslut om ett tillfälligt belopp som korresponderar mot åtgärderna. Se även nedan, under rubriken Intermistiska beslut.

Efterbehandlingsplan

SveMin är positiv till att åtgärder och kostnader som den ekonomiska säkerheten ska täcka beskrivs i en plan (efterbehandlingsplan).

Vid fastställande av planen måste det göras rimliga och realistiska avvägningar beträffande vilka åtgärder som ska ligga till grund för beräkningen. SveMin delar utredningens bedömning (avsnitt 11.2.2) att det är viktigt att målet med efterbehandlingen anpassas till det aktuella ärendet. Varje gruvanläggning är unik och det finns ingen standardlösning som passar för alla. Under verksamhetens gång kan det också tillkomma ändrade eller nya förutsättningar och ny kunskap som påverkar planeringen. Vid revidering av planen måste det därför finnas utrymme och förståelse för att både mål och metod kan behöva justeras. I detta sammanhang vill SveMin påtala vikten av att till exempel kunna anpassa genomförandet till att använda restprodukter och andra val som stödjer en cirkulär ekonomi.

Utredningen anser att det är lämpligt att Naturvårdsverket får föreskriftsrätt för efterbehandlingsplanerna. SveMin håller inte med och föreslår istället att SGU ges föreskriftsrätt, eftersom SGU har erfarenhet av att genomföra efterbehandlingsprojekt.

Revidering vart femte år

SveMin tillstyrker att det sker löpande översyn och, vid behov revidering, av efterbehandlingsplanen och säkerhetens storlek.

Det är viktigt att hålla nere administrationskostnaderna för såväl bolag som myndigheter. Behovet av revidering måste därför vägas mot den administrativa börda som detta medför för både gruvföretag och myndigheter. Utredningen antyder att revideringen kan handla om att endast uppdatera befintligt material. SveMin delar denna grundsyn. Om förslaget genomförs bör det tydligt framhållas att uppdateringsprocessen ska vara så enkel som möjligt och att det vid oförändrade förhållanden kan vara tillräckligt att konstatera att det inte behövs någon ändring.

SveMin anser alltså att det måste vara tydligt för alla inblandade att en översyn av efterbehandlingsplanen kan resultera i både att efterbehandlingsplanen respektive säkerhetens storlek ändras, eller att de lämnas oförändrade till nästa översyn. Det skulle också kunna leda till att endast avfallshanteringsplanen ändras medan planerade efterbehandlingsåtgärder i övrigt är oförändrade.

Säkerhetens storlek

Utredningen föreslår att det i lagtexten anges att säkerhetens storlek ska beräknas så att den med betryggande sannolikhet kan finansiera efterbehandlingskostnaderna. En avgörande fråga är vad som behövs för att säkerheten ska anses vara betryggande? På den punkten har SveMin en delvis annan uppfattning än utredningen, vilket utvecklas nedan. SveMin anser att det inte är försvarbart med kostsam överförsäkring.

Utredningen anser att beräkningen av säkerhetens storlek ska göras utifrån antagandet att åtgärderna utförs av en extern aktör. SveMin understryker att sådana antaganden inte får tillåtas baseras på vidlyftiga kalkyler på utgiftssidan. Här har myndigheterna (när det gäller utvärdering av allt från mål, metoder och prisbild) ett viktigt ansvar att inte åsamka gruvbolagen onödigt stora kostnader för de ekonomiska säkerheterna.

SveMin anser att säkerhetens storlek ifråga om avfallshantering bör uppskattas i enlighet med EU-kommissionens tekniska riktlinjer, dvs. genom en avvägning av miljömål/åtgärder/tidsperspektiv/kostnader och med möjlighet till att vid behov göra en tredjepartsbedömning av kostnaderna. Samtidigt måste systemet tillåta flexibla bedömningar beroende på platsens förutsättningar och vilka åtgärder som behövs i det enskilda fallet.

SveMin tillstyrker att säkerhetens storlek ska motsvara ett belopp som kan finansiera de åtgärder som anges i efterbehandlingsplanen i händelse av att verksamheten upphör under perioden fram till nästa revideringstillfälle.

SveMin delar utredningens bedömning att man om möjligt bör ta hänsyn till framtida pris- och löneutveckling för de insatsvaror och tjänster som det handlar om.

SveMin avstyrker att ett osäkerhetspåslag läggs till säkerhetens belopp. Ett osäkerhetspåslag behövs inte om beräkningen av säkerheten görs med de utgångspunkter som anges ovan. Ett viktigt skäl till att avstå är dessutom att konsekvenserna för gruvbolagen av ett osäkerhetspåslag inte är utredda. Statens extra trygghet av ett osäkerhetspåslag måste vägas mot de negativa effekterna för företagen. Bland annat kommer osäkerhetspåslaget att öka företagets kostnader för de ekonomiska säkerheterna och dessutom ytterligare begränsa deras låneutrymme. Detta har direkt negativ inverkan både på företagets kreditvärdighet och på förmågan att göra utvecklande investeringar. De samhällsekonomiska konsekvenserna av detta, och vilka andra negativa konsekvenser som kan uppstå för gruvföretagen och för samhällsekonomin måste utredas noga innan några förändringar görs.

lanspråktagande av säkerhet

SveMin avstyrker att säkerheten undantagslöst ska tas i anspråk om en ny säkerhet inte har ställts senast 30 dagar innan säkerheten förfaller.

Konsekvenserna av en sådan ordning är mycket långtgående, vilket inte beskrivs i konsekvensutredningen. lanspråktagande innebär att gruvbolagets ekonomiska situation förändras påtagligt, trots att risken för bristande fullgörande av efterbehandlingen i praktiken kanske är oförändrad. Det kan till exempel handla om att processen (enligt utredningens förslag) för att revidera säkerheten inte har hunnit avslutas vid tidpunkten då den befintliga säkerheten upphör att gälla.

Beslut om att ta en ekonomisk säkerhet (hela eller delar) i anspråk är en åtgärd som måste stå i rimlig proportion till det verkliga behovet, vilket också måste kunna innebära att endast delar av säkerheten tas i anspråk. Beslut om att ta säkerheten i anspråk måste vara väl motiverade och kunna överklagas.

Interimistiska beslut

SveMin tillstyrker möjlighet till interimistiska beslut om säkerhetens storlek. I kommentaren till den föreslagna bestämmelsen sägs att interimistiska beslut ska kunna fattas i händelse av t.ex. konkurs. SveMin anser att det är ett alldeles för snävt tillämpningsområde. Förfarandet behöver kunna tillämpas i fler situationer och även innebära att befintlig säkerhet förlängs.

För att inte riskera plötsliga stopp i pågående gruvverksamheter, med oöverskådliga konsekvenser för hela verksamheten, måste man kunna fatta interimistiska beslut om säkerhet i åtminstone följande fall:

1. När säkerhetens storlek beslutas i samband med att tillstånd meddelas och säkerhetens storlek överklagas, samtidigt som bolaget vill ta tillståndet i anspråk genom verkställighetsförordnande eller byggnadsdom.
2. Om säkerhetens storlek reviderats och beloppet överklagas måste en tillfällig säkerhet kunna ställas i avvaktan på att utfallet av överklagandet avgörs.
3. Vid behov, när en tillståndsgiven verksamhet påbörjas innan det administrativa förfarandet att ordna med ekonomisk säkerhet är avklarat.

Överskott av säkerhet ska tillfalla staten

SveMin avstyrker förslaget.

Utgångspunkten för regelverket bör vara att säkerheten ska täcka kostnaderna om säkerheten måste tas i anspråk. Överförsäkring måste undvikas.

Om det visar sig att gruvbolaget har fått bekosta en alltför väl tilltagen säkerhet är redan det ett misslyckande. Att staten dessutom ska få tillgodogöra sig överskottet av säkerheten vore närmast stötande. Oavsett den föreslagna undantagsbestämmelsen från 37 § avtalslagen är det tveksamt om det finns rättsligt stöd för staten att beslagta egendom på ett sätt som närmast kan liknas vid konfiskation, eller principen om obehörig vinst. Om det visar sig att ett gruvbolag har säkerställt ett större belopp än vad som behövs ska överskottet självfallet återföras till bolaget.

Tillsyn

SveMin avstyrker förslaget att verksamhetsutövaren ska kunna avkrävas samtliga uppgifter som berör beräkning av efterbehandlingskostnader och genomförande av efterbehandlingsplanen.

Förslaget är alldeles för långtgående och ingripande i företagens affärsmässiga överväganden. Myndighetens rätt till insyn bör begränsas till vad som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Straff

SveMin avstyrker införande av straffbestämmelser.

Redan utan straffbestämmelser lever gruvföretagen med vetskap om att vid bristande fullgörande så kan antingen säkerheten tas i anspråk, eller verksamheten riskera att inte fortsätta få bedrivas. I båda fallen handlar det om långtgående konsekvenser. Att därutöver straffbelägga bolagen framstår som omotiverat.

Övergångsbestämmelser

De processuella oklarheter som finns i förslagen till ny reglering gör det svårt att ta ställning till innebörden och konsekvenserna av de föreslagna övergångsbestämmelserna.

Utredningens beskrivningar (avsnitt 11.8) av vilka övergångsregler som föreslås överensstämmer inte helt med författningsförslagen, vilket ytterligare försvårar.

Några av de oklarheter som uppmärksammats är följande:

1. I förslaget till 9 kap. 6 i § miljöbalken anges att alla som fått tillstånd till gruvverksamhet är skyldiga "att vid varje tidpunkt ställa säkerhet enligt lagen [...]". Det föreslås inga övergångsbestämmelser till ändringen i miljöbalken. För pågående verksamheter är det antagligen inte något problem när verksamheterna har säkerheter enligt 16 kap 3 § miljöbalken och därmed omfattas av övergångsbestämmelserna till den nya lagen om finansiella säkerheter. Däremot framgår inte vad som gäller för gruvverksamheter som tillståndsprövats innan ikraftträdandet men där verksamheten kommer att påbörjas därefter. Författningsförslagets otydlighet om när en säkerhet är "ställd" gör övergångsbestämmelsen svårtolkad.
2. Det är otydligt vad som menas med "ärenden" i punkt 4 i förslaget till övergångsbestämmelser i lagen om finansiella säkerheter för gruvverksamheter? Det kan inte avse ärenden enligt den nya lagen, eftersom några sådana inte kan ha inletts före ikraftträdandet. Om det (vilket antas) avser ärenden om tillstånd till gruvverksamheter måste detta tydliggöras och likaså förtydligas om det bara avser grundtillstånd eller också vid ändring av tillstånd.
3. Tillstånd till att höja dammar för sanddeponering prövas i vissa fall enbart enligt 11 kap. miljöbalken. Samtidigt kan åtgärderna påverka efterbehandlingsplanen och behovet av ekonomisk säkerhet. Även sådana ärenden borde ingå och det bör då framgå tydligt i övergångsbestämmelserna.
4. Det borde finnas någon typ av "spärr" när det gäller prövande myndighets möjlighet att bestämma att de nya reglerna ska tillämpas omedelbart (se punkt 4 i övergångsbestämmelserna). Med den uppdelade process som utredningen föreslår är det dessutom oklart vilken myndighet som menas

(är det den som prövar säkerheten eller den som prövar tillståndet?). Ett beslut om att tillämpa de nya bestämmelserna kan fördröja tillståndsprocessen avsevärt och på ett sätt som inte kan anses motiverat mot bakgrund av att förslagen ändå innebär att efterbehandlingsplan och ekonomisk säkerhet kommer att behöva revideras inom de närmsta åren efter det att tillståndet meddelats.

Övriga synpunkter

SveMin anser att det hade varit önskvärt med förslag på hur man ska hantera situationen att den ekonomiska säkerheten inte längre behövs. Gruvverksamhet är visserligen för det mesta långsiktig, men inte evig. Det vore bra att utreda hur ett åtagande om ekonomisk säkerhet kan bringas att upphöra.

Ett gruvföretag som genomfört en fullgod efterbehandling borde till exempel kunna ges bindande besked om att efterbehandlingsansvaret är fullgjort. Detta skulle, vid behov, kunna kompletteras med ett förfarande där det långsiktiga ansvaret för tillsyn och underhåll överförs från gruvföretaget till staten tillsammans med en ersättning som motsvarar nuvärdet av åtagandet. Det borde vara en fördel för såväl verksamhetsutövare som statliga myndigheter att kunna göra avslut när bolaget har utfört de ålagda åtgärderna.

Säkerheter enligt minerallagen

SveMin är i grunden positiv till förslaget att ta bort kravet på säkerheter enligt minerallagen för gruvverksamhet” som ställer säkerhet enligt miljöbalken (eller den föreslagna gruvavfallsfinansieringslagen). Men, om förslaget genomförs bör det i övergångsbestämmelserna regleras hur säkerheter i äldre beslut ska gälla och hur avveckling av dessa säkerheter ska genomföras.

Stockholm den 17 december 2018

SveMin (Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige), genom


Per Ahl, vd


Kerstin Brinnen, branschjurist

