

## Positionsdokument

---

*SveMin är en nationell branschförening för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett 40-tal. Bland medlemsföretagen finns gruvföretag, prospekteringsföretag, kalk- och cementföretag och olika maskin- och entreprenadföretag. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet.*

---

### Ekonomiska säkerheter

Med anledning av att regeringen har tillsatt en utredning av om regelverket för ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet bör ändras behöver gruvbranschen klargöra sin inställning till ekonomiska säkerheter för svensk gruvverksamhet.

### Svemins inställning

#### Övergripande slutsats

SveMin instämmer i att det finns behov av ekonomiska säkerheter för efterbehandlingskostnader kopplade till gruvverksamheter. Genom ekonomiska säkerheter kan man undvika att stora efterbehandlingsåtaganden står ofinansierade om ett gruvbolag hamnar på obestånd. Men det är viktigt att säkerheterna avpassas med rimlig balans mellan behovet att täcka eventuella kostnader och risk för överförsäkring med alltför tilltagna belopp. Överförsäkring är kostsamt för både företag och i förlängningen även för samhället.

Att helt utesluta risken att staten behöver bekosta åtgärder för att säkra avfallshantering och annan efterbehandling efter gruvverksamhet i händelse av konkurs riskerar att resultera i orimliga krav på ekonomiska säkerheter. Ingen annan bransch eller typ av verksamhet har så långtgående krav. Sådana regler skulle allvarligt försämra förutsättningarna för en fortsatt hållbar svensk gruvnäring.

Regleringen av ekonomiska säkerheter för gruvor behöver utgå från följande:

- Säkerhetens storlek ska utgå från sannolika efterbehandlingskostnader (undvik överförsäkring).
- Kapital måste tillåtas att bli kvar i företagen (kräv inte fristående fondering, spärrmedel eller liknande).
- Förorenaren ska betala, dvs. individuellt ansvar (inget direkt eller indirekt branschansvar för fallerande företag).
- Villkoren för säkerheten ska vara ändamålsenliga och processen för ianspråktagande av säkerheter måste vara rättssäker (ianspråktagande måste motiveras och det bör också finnas en process för överklagande).
- Processen för godkännande av säkerheten får inte hindra verksamhetens bedrivande.
- Möjlighet att lösa evigt ansvar mot betalning (efter fullgod efterbehandling bör ansvar för kontroll och tillsyn kunna överlåtas till staten mot ersättning som motsvarar nuvärdet av åtagandena).

## Regeringsuppdrag att utreda ekonomiska säkerheter för gruvindustrin

### Utredningsuppdrag

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska analysera nuvarande regelverk för ekonomiska säkerheter och om det kan ändras för att säkerställa att det finns tillräckliga säkerheter för efterbehandling och andra återställningsåtgärder efter gruvverksamhet i en eventuell konkursituation.

Utredarna ska bland annat:

1. Ge förslag hur nuvarande system för säkerheter kan förbättras.
2. Identifiera förutsättningar som kan påverka säkerhetens storlek och form.
3. Ge förslag för att säkerställa att säkerheten är tillräcklig om den behöver tas i anspråk.
4. Föreslå modeller för kostnadstäckning, om nuvarande system inte anses ändamålsenligt.

I utredningsdirektiven (Dir. 2017:59) anges att syftet är att minska risken för att staten ska behöva stå för dessa kostnader. Samtidigt finns en uttalad ambition att Sverige ska stå starkt som gruvnation och vara ett föregångsland för miljömässigt hållbar gruvnäring och avfallshantering.

## Ekonomiska säkerheter för gruvindustrin

### Svensk gruvindustri

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 klimatomställning 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 med stora ekonomiska risker, särskilt under utvecklingsfasen. Prospektering är till exempel kostsam men nödvändigt och trots att prospektering totalt sett kan behöva göras på relativt stora ytor leder det inte ofta till öppnande av en gruva. Även under gruvdriften möter företagen risker både genom att affärsverksamheten sker på en global marknad som historiskt sett har varierat kraftigt och dessutom genom att driften ständigt behöver kunna anpassas till nya förutsättningar allteftersom brytningen av mineralfyndigheten fortlöper.

Rishtagandet bärs av privata aktörer. För att gruvnäringen ska ges rimliga förutsättningar att kunna fortsätta utveckla långsiktigt hållbara verksamheter måste rishtagandet balanseras genom att staten tar sin del av ansvaret. Statens ansvar handlar om att tillhandahålla tydliga regler och klara besked om samhällets förväntningar på gruvnäringen. Det handlar också om att visa förståelse för de speciella förutsättningar som gäller för att utveckla och driva gruvor och att utforma lagstiftningen därefter.

Det är relativt sällsynt att efterbehandlingar betalas med medel från en ekonomisk säkerhet. Normalt betalar företaget som drivit gruvan för efterbehandlingen med egna medel. Företagen gör reserveringar för efterbehandlingskostnader i bokföringen, vilket innebär att medel sätts undan under den lönsamma driftsperioden så att rätt belopp finns tillgängligt när verksamheten avslutas och efterbehandlingen ska betalas. Reserveringarna sker i enlighet med svenska och internationella regler om god redovisningssed.

Den svenska gruvindustrin invänder inte mot systemet med ekonomiska säkerheter som sådant. Det är viktigt att systemet är robust och ändamålsenligt. Samtidigt får inte de ekonomiska säkerheter som avsätts vara så betungande att

det medför påtaglig negativ påverkan på konkurrenskraft och affärsförutsättningar. Det måste också vara tillgängligt för alla gruvföretag, oavsett storlek, och inte medföra orimligt stora kostnader.

Det är viktigt att systemet med ekonomiska säkerheter utformas med förståelse för hur kraven på säkerhet negativt påverkar företagens låneutrymme och att säkerheterna därmed begränsar företagens möjligheter att investera. Garantier från banker eller annat kreditinstitut innebär att utställaren av garantin tar en kreditrisk. En banks utrymme för att ta kreditrisker är begränsat, särskilt i förhållande till en enskild låntagare. Det innebär att ett gruvbolag som handlat upp stora ekonomiska säkerheter kan få svårt att låna till produktiva och utvecklande investeringar.

För de gruvor som nu är i drift i Sverige finns ca 2,6 miljarder kr avsatta som ekonomisk säkerhet för återställande och avfallshantering. Beloppen är avsatta per verksamhet och är således individuella, det vill säga att de är inte bara dedikerade för respektive företag utan för deras respektive olika verksamheter.

För att undvika administrativa pålagor bör säkerhetens storlek inte behöva omförhandlas för ofta. Samtidigt är det viktigt att säkerheten storlek vid behov kan anpassas till förändringar i verksamheten. Ett lämpligt intervall att utgå från är att det görs en i vart fall översiktlig bedömning av säkerhetsbeloppet i samband med översyn och eventuell revidering av avfallshanteringsplanen (minst vart 5e år). Det är inte givet att översyn och revidering av avfallshanteringsplanen leder till att säkerhetens storlek behöver ändras. Intervallet för översyn av säkerhetens storlek bör inte vara längre än tio år.

I eventuella kommande förslag till lagändringar måste det säkerställas att krav på ekonomisk säkerhet inte hindrar att ett tillstånd tas i anspråk när det blivit gällande (genom laga kraft eller verkställighetsförordnande). Vid behov kan detta till exempel lösas genom att tillståndshavaren, i avvaktan på domstolens godkännande, sätter in ett begränsat belopp på ett spärrat konto innan något fysiskt arbete påbörjas.

## Motivering av vår inställning

### ● Säkerhetens storlek ska utgå från sannolika kostnader

Säkerhetens storlek 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. Säkerheten storlek grundas på modellering som kan avse åtgärder långt fram i tiden och det måste finnas förståelse för att det inte är möjligt att förutse det exakta beloppet. Det ska vara ett självändamål att undvika kostsam överförsäkring. Målet är att säkerheten ska täcka den kostnad som bedöms vara mest sannolik.

### ● Kapital måste tillåtas att bli kvar i företagen

Systemet med ekonomiska säkerheter ska inte innehålla krav på fristående fondering, insättning av medel på spärrade konton eller liknande. Kapital som får stanna i ett gruvföretag växer som regel betydligt bättre än kapital som låses upp på ett bankkonto eller i en fond. Att låsa upp kapital begränsar också företagets investeringsmöjligheter. Motsvarande kapital måste i så fall anskaffas från annat håll, till exempel genom lån som både kostar pengar och tar finansieringsutrymme i anspråk. Det kan allvarligt hämma utvecklingsmöjligheter, miljöförbättrande åtgärder och kapacitetsökningar.

### ● Förearen ska betala

Säkerheter ska ställas av företagen individuellt. Säkerheternas storlek kan variera stort mellan olika bolag och även inom ett bolag, med flera gruvor på olika platser. Det är inte ändamålsenligt med något annat än individuella avsättningar. Det är inte heller förenligt med principen att förearen ska betala att utkräva ett direkt eller indirekt branschansvar för fallerande företag.

- **Säkerheten ska vara ändamålsenlig**

Den vanligaste formen av ekonomisk säkerhet är bankgarantier. Det är inga problem att avtalsrättsligt utforma villkoren för garantin på ett sätt som tryggar säkerheten både i osäkra tider och när garantitiden löper mot sitt slut. Till exempel kan on-demand garantier kompletteras med borgensåtaganden och begränsade löptider kan förses med villkor om förlängning alternativt utbetalning av säkerheten. Samtidigt är det viktigt att villkoren uppfyller grundläggande krav på rättssäkerhet (se nästa punkt).

- **Processen för beslut om ekonomiska säkerheter får inte hindra verksamhetens bedrivande**

Systemet för beslut om ekonomiska säkerheter måste uppfylla berättigade krav både på samhällets intresse av att det finns ekonomisk säkerhet och på företagens behov av rättssäkra och ändamålsenliga beslutsprocesser. Beslut om godkännande av ekonomiska säkerheter för en verksamhet, oavsett om det handlar om en ny verksamhet eller omprövning av en befintlig verksamhet, och vid ändring av säkerhetens storlek i samband med översyn av avfallshanteringsplanen måste utformas för att så långt möjligt tillgodose både samhällets och företagens behov. För företagens del innebär det att tillstånd måste kunna tas i anspråk när det vinner laga kraft (eller omedelbart om det finns ett verkställighetsförordnande). Om det då råder osäkerhet om hur stor säkerhet som behövs måste det finnas möjlighet att tillfälligt lösa behovet av säkerhet genom någon form av bryggfinansiering som motsvarar behovet under övergångstiden. Att stoppa verksamheten på obestämd tid i väntan på slutligt godkännande av säkerhetsbeloppet skulle kunna äventyra hela verksamheten och därmed innebära stora risker för både företag och samhället.

- **Processen för ianspråktagande av säkerheter måste vara rättssäker**

I dagsläget medför on-demand garantier en uppenbar risk för orimliga eller till och med felaktiga krav, med ödesdigra konsekvenser. Som villkoren brukar utformas kan en tjänsteman på länsstyrelsen kräva utbetalning av miljardebopp genom ett enkelt brev. Motivering krävs inte. Banken betalar då utan sakprövning. Bolaget blir (enligt ingångna motförbindelser) skyldigt att omedelbart ersätta banken, vilket skulle kunna leda till en insolvenssituation. Ett lägsta krav på rättssäkert ianspråktagande är att det ska finnas ett tydligt behov av säkerheten och att begäran om utbetalning ska motiveras. Det borde finnas tydligare regler om under vilka förutsättningar en säkerhet får tas i anspråk och om vem som är behörig att fatta beslut. Det borde också införas en möjlighet till överklagande av garantikrav.

- **Möjlighet att lösa evigt ansvar mot betalning**

Verksamhetsutövare som genomfört en fullgod efterbehandling bör kunna ges bindande besked om att efterbehandlingsansvaret är fullgjort. Detta skulle kunna kompletteras med att, vid behov, långsiktigt ansvar för tillsyn och underhåll kan överlåtas till staten mot ersättning motsvarande nuvärdet av överlåtna åtaganden. Det borde vara en fördel för såväl verksamhetsutövare som statliga myndigheter att kunna göra tydliga avslut av ansvar när ålagda åtgärder är utförda.

---

### Gällande rätt

Rättsläget är för närvarande följande. Miljöbalken ställer obligatoriska krav på ekonomisk säkerhet för verksamhet som omfattar deponering av avfall för att de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten ska kunna fullgöras. Därutöver finns möjlighet att meddela villkor om krav på ekonomisk säkerhet för andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Tillstånd till gruvverksamhet innehåller ofta villkor om ekonomisk säkerhet säkerställa för att både avfallshantering och efterbehandling/återställande.

Utvinningsavfallsförordningen kompletterar miljöbalkens bestämmelser och genomför EU:s utvinningsavfallsdirektiv. Förordningen kräver bland annat att verksamhetsutövaren ska ha en avfallshanteringsplan. Planen ska ses över så snart det finns anledning till det och minst vart femte år. Ändringar i planen ska snarast anmälas till tillsynsmyndigheten. I samband med att avfallshanteringsplanen ses över kan det framgå att det finns behov att justera storleken på den ekonomiska säkerheten. En ansökan om ändring av villkor om ekonomisk säkerhet kan göras av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen, men inte av verksamhetsutövaren.

Enligt praxis brukar säkerheten ställas efter att tillstånd till verksamheten har meddelats. Det har i några sammanhang ifrågasatts om detta är tillräckligt för att uppfylla de rättsliga kraven. SveMin har inte uppfattat att det är ett reellt problem att den ekonomiska säkerheten inte finns på plats när miljötillståndet beviljas. Enligt Riksrevisionens genomgång av praxis brukar förslag till säkerhet ges in till domstolen inom 1–6 månader efter att tillståndet meddelades. Därefter prövar domstolen om säkerheten kan godkännas. Under denna relativt korta tid hinner inte mycket fysiskt arbete ske som påverkar miljön.

### Motivering till befintlig lagstiftning

Vid analys och eventuella förslag av hur bestämmelser om ekonomiska säkerheter för gruvindustrin borde utformas behöver flera viktiga att utgångspunkter beaktas. Bland annat:

- Uttalanden i förarbetena till nuvarande bestämmelser är fortfarande ändamålsenliga och rimliga (se prop. 2006/07:95 s. 108–110)., nämligen att:
  - (1) alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden bör kunna godtas,
  - (2) prövningen ska inriktas på att säkerheten är betryggande för sitt ändamål,
  - (3) en säkerhet inte bör vara större än vad som behövs,
  - (4) inte administrativt kostsam samt
  - (5) säkerheten bör tillåta så mycket kapital som möjligt att vara kvar hos verksamhetsutövaren.

## Lagstiftning och beslut om ekonomisk säkerhet för gruvavfall

- **1999** Miljöbalken träder ikraft. Miljöbalken innehåller (till skillnad från den tidigare gällande miljöskyddslagen) möjlighet att ställa krav på ekonomisk säkerhet för efterbehandling och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.
- **2000** ScanMining får miljötillstånd för Blaikengruvan. Ansökan gavs in innan miljöbalken trädde i kraft och prövades därför enligt miljöskyddslagen (dvs. den miljölagstiftning som gällde innan miljöbalken infördes). Tillståndet innehåller villkor, enligt bolagets förslag, med krav på att 11 miljoner kronor avsätts som ekonomisk säkerhet.
- **2002** Bestämmelser om obligatorisk ekonomisk säkerhet för den som bedriver en verksamhet som omfattar deponering av avfall införs i miljöbalken.
- **2002** ScanMining får miljötillstånd för Svärträskgruvan. Tillståndet innehåller krav på att 5 miljoner kronor avsätts som ekonomisk säkerhet.
- **2006** EU:s direktiv om hantering av avfall från utvinningsindustrin, ”gruvavfallsdirektivet” (2006/21/EG), träder ikraft.
- **2007** Ändringar och förtydliganden i miljöbalkens bestämmelser om ekonomisk säkerhet. Med anledning av gruvavfallsdirektivet konstateras att kraven på ekonomisk säkerhet som infördes år 2002 gäller även för deponering av gruvavfall och att det inte behövs ändringar i miljöbalken för att åstadkomma detta.
- **2008** Gruvavfallsdirektivet införlivas i svensk lagstiftning genom förordning om utvinningsavfall (2008:722).
- **2009** Beslut (EU-kommissionen 2009/335/EG) om tekniska riktlinjer för upprättande av finansiell säkerhet, som utvecklar bestämmelserna i gruvavfallsdirektivet.
- **2010** Northland Resources beviljas tillstånd enligt den Finsk-svenska gränsöverskottskommelsen för gruva och anrikningsverk i Pajala kommun. Miljötillståndet prövades alltså inte enligt miljöbalken och dess förordningar. Den då gällande finsk-svenska gränsöverskottskommelsen från 1971 tillämpades av Gränsöverskottscommissionen, en särskild instans för prövning av tillstånds- och ersättningsfrågor i ärenden som rör byggande i vatten, vattenreglering och skydd mot vattenförorening i gränsälvarna mellan Sverige och Finland.
- **2013** Den ursprungliga förordningen om utvinningsavfall revideras och ersätts av förordning om utvinningsavfall (SFS 2013:319). Ändringarna innebär förtydliganden och skärpning av kraven på hantering av gruvavfall, inklusive hantering av gruvavfall vid nedläggning av verksamheten.
- **2015** Riksrevisionen genomför en granskning av gruvavfall, med utgångspunkt i en genomförd förstudie om avfallshantering. Syftet är att undersöka om systemet för ekonomiska säkerheter respektive tillsyn över gruvnäringens avfall fungerar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt gruvavfall.
- **2017** Regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att utreda och analysera om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag kan säkerställa att det finns tillräckliga säkerheter för efterbehandling och andra återställningsåtgärder vid gruvverksamhet. Syftet är att minimera risken för att staten ska behöva stå för dessa kostnader.
- **2018** EU-kommissionen tar initiativ till att se över om det finns behov och/eller önskemål i medlemsstaterna om vägledning på EU-nivå ifråga om hur krav på ekonomisk säkerhet för gruvverksamheter kan eller bör utformas.