

Till: Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

Datum: 2022.01.04

Ert referensnummer: M2021/02019

Remissyttrande avseende Promemoria Säkerheter vid hantering av utvinnings- avfall (M2021/02019)

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 drygt 50-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav kalkstenstäckter i huvudsak är lokaliserade till södra Sverige (främst Gotland) och metallgruvorna är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

Svemins inledande synpunkter

SveMin har tagit del av Miljödepartementets promemoria *Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall* (M2021/02019). SveMin noterar att förslaget härrör både från betänkandet *Statens gruvliga risker* (SOU 2018:59) och från det förslag till gruvavfallsstrategi, *Förslag till strategi för hantering av gruvavfall*, som Naturvårdsverket och SGU gemensamt tog fram på uppdrag av regeringen med anledning av Riksrevisionens rapport *Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten* (RiR 2015:20).

Det svenska gruvklustret bidrar i betydande utsträckning till den svenska ekonomin (3% av BNP och nästan 8% av den svenska exporten¹) och har i dag även möjlighet att spela en nyckelroll i klimatomställningen när fossilbaserad energi ska fasas ut och ersättas med nya metallbaserade energilösningar. Sverige har geologisk potential att utvinna flertalet av de metaller som är nödvändiga för klimatomställningen och ett alltmer elektrifierat samhälle. I Europeiska kommissionens industristrategi betonas behovet av ökad självförsörjning av råmaterial för att säkerställa en miljövänlig gruvnäring och stödja industrins övergång till koldioxidneutralitet. Gruvnäringen är idag en viktig drivkraft för investeringar i Sverige och står idag för ca 13–20% av årliga industriella investeringar. Regionalt har gruvnäringen en ännu större betydelse. Av de planerade investeringarna i Norrbotten och Västerbotten under kommande åren utgör gruvklustrets bidrag 75%¹. Redan idag genererar gruv- och metallsektorn mer än 25 miljarder kronor per år i skatteintäkter och utdelningar till staten¹. Dessutom finns en mera svårberäknad mycket större indirekt effekt som manifesteras genom att vissa underleverantörer som Sandvik, AtlasCopco och Epiroc blivit världsföretag utifrån den kompetens de från början utvecklat i Sverige. Generellt har metallurgi- och metallkompetens stor betydelse för många andra industriföretag inte minst fordons-, elektronik- och byggindustrierna. Gruvorna har skapat konkurrensfördel för svensk industri överlag. Det är viktigt att dessa inkomster och positiva effekter med svensk gruvnäring tas i beaktning när statens ekonomiska risker med hantering av utvinningsavfall bedöms. Av promemorian framgår att de utbetalade eller i dagsläget beslutade statliga bidragen till efterbehandling av nedlagda gruvor

¹ Det svenska gruvklustrets ekonomiska värde – Idag och i framtiden. Copenhagen Economics 2021. <https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/economic-value-of-the-swedish-mining-cluster-today-and-in-the-future>

för perioden 2007–2018 uppgår till totalt cirka 250 miljoner kronor (sid 34) vilket kan ställas i proportion till de ovan nämnda statliga skatteintäkterna från gruv- och metallsektorn och i proportion till numera ställda säkerheter².

Det finns ett fundamentalt problem med tillståndprocesserna som nu har blivit uppmärksammat i den politiska och allmänna debatten. Sverige har blivit mindre attraktivt för gruvinvesteringar på grund av att tillståndshandlingen är felorganiserad och att det saknas tillräckliga resurser i flera avseenden. Det är därför inte lämpligt att införa nya krävande regelsystem innan dessa fundamentala brister rättats till. För att Sverige ska fortsätta vara en stark, konkurrenskraftig gruvnation och för att möjliggöra planerade investeringar är det viktigt att tillståndprocesserna blir så effektiva och rättssäkra som möjligt och att konkurrenskraften för gruvnäringen beaktas. De förslag som därför läggs fram behöver beakta att nya etableringar initialt inte har hunnit erhålla samma kreditvärdighet som redan etablerade verksamheter. Syftet med regleringen måste vara att det för varje projekt finns tillräckliga säkerheter avsatta, och att säkerheterna inte är större än nödvändigt. Staten måste även på ett tydligare sätt beakta de kumulativa effekterna av olika förslag och pålagor så att investeringsrisker hålls på en rimlig nivå.

Sammantaget ser Svemin positivt på att lagstiftning avseende storlek och form av ekonomiska säkerheter för hantering av utvinningsavfall görs mer tydlig och ändamålsenlig. Regleringen kan med fördel utformas på så sätt att den i praktiken kan användas som en checklista för såväl verksamhetsutövare som prövningsmyndigheter. Svemin vill dock påtala ett antal risker med förslaget som nu föreligger. Bland annat avstyrker Svemin att avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning då innebörden av detta inte tydligt beskrivs i förslaget, och eftersom det såvitt Svemin bedömer finns uppenbara risker att avfallshanteringsplanen kommer att bli mer statisk och inte utgöra det dynamiska planeringsverktyg som det är avsett att vara. Det kan även bli en tvistefråga huruvida vissa täktverksamheter omfattas av kravet på att upprätta en avfallshanteringsplan. Det är inte osannolikt att prövningsmyndigheter, remissinstanser, sökanden och övriga intressenter kan komma att ha olika uppfattning i denna fråga. Detta kan exempelvis gälla täktverksamheter där i princip alla överskottsmassor kan användas till efterbehandling eller uppförande av buller- och insynsvallar, men där en exakt massbalans inte är möjlig att utföra vid tillståndsgivningen.

Svemins synpunkter på förslaget redogörs mer i detalj nedan.

Avfallshanteringsplanen som processförutsättning i prövning av gruvverksamhet

- Svemin ställer sig positiv till att en avfallshanteringsplan ska biläggas en ansökan om tillstånd, vilket redan sker idag.
- Svemin avstyrker att en avfallshanteringsplan ska utgöra en processförutsättning. En avfallshanteringsplan går inte att likställas med en miljökonsekvensbeskrivning, där en godkänd miljökonsekvensbeskrivning är en förutsättning för att tillstånd ska kunna meddelas.

Svemin har ingen invändning mot att avfallshanteringsplanen ingår som en del av underlaget i tillståndsprövningen och som underlag för att bestämma storleken på den ekonomiska säkerheten för gruvor. Avfallshanteringsplanen ingår redan i dag som underlag i prövningen av gruvor. I promemorian anges att det av artikel 7.2 c i utvinningsavfallsdirektivet framgår att en ansökan om tillstånd "ska omfatta en avfallshanteringsplan" (se sid 45). Av direktivet framgår emellertid att det som krävs är att en ansökan om tillstånd ska omfatta uppgifter om avfallshanteringsplanen, vilket

² Enligt *Statens gruvliga risker* (SOU 218:59) uppgick säkerheterna till 2,6 miljarder (2018). Successiva avsättningar och omprövningar av verksamheter har sedan dess lett till att ekonomiska säkerheter har utökats.

redan nu framgår av utvinningsavfallsförordningen. SveMin avstyrker förslaget att avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning vid prövning av gruvverksamhet och, om så är avsett med förslaget, att den därmed ska godkännas i domstol på samma sätt som miljökonsekvensbeskrivning.

Förslaget om att avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning kommer från Gruvavfallsstrategin (avsnitt 3.2). Naturvårdsverket och SGU ser förslaget som ett sätt att stärka avfallshanteringsplanernas roll om de godkänns i domstol på samma sätt som miljökonsekvensbeskrivningar. De menar att om avfallshanteringsplanen måste bli godkänd i domstol förväntas det leda till att avfallshanteringen blir mer genomtänkt jämfört med vad som görs idag. De anser dock inte att hela avfallshanteringen ska villkorsregleras i tillståndet och att avfallshanteringsplanen måste fortsätta vara ett dynamiskt verktyg som uppdateras vid behov och minst vart femte år. SveMin delar inte myndigheternas bedömning och därmed inte heller det förslag om att avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning. Det finns uppenbara risker att godkännandet av en avfallshanteringsplan kommer att leda till att avfallshanteringsplanen inte kommer att fortsätta vara det dynamiska verktyg som det varit avsett att vara. Det kommer även medföra ökad risk att avfallshanteringen kommer att villkorsregleras i tillståndet vilket medför att avfallshanteringsplanen blir mer statisk. Risken är också att uppdateringar av planen inte kommer att ske löpande som en följd av den nya informationen som verksamhetsutövare erhåller under drift utan enbart sker vid omprövning i enlighet med det tidsintervall som anges i promemorian. Bedömningar i avfallshanteringsplanen måste löpande kunna revideras eftersom dessa bygger på prognoser och beräkningar. Utveckling och förändringar kan också ske avseende möjligheterna till avfallsförebyggande och återvinningsverksamhet. Planen bör ses som ett arbetsdokument som ska uppdateras i takt med att verksamheten utvecklas och förändras. Det bör noteras att det finns en principiell skillnad mellan att reglera vad som släpps ut och att godkänna metoden för hur man ska begränsa utsläpp. Det är därmed direkt olämpligt att avfallshanteringsplanen genom en tillståndsdom skulle bli ett slutligt dokument som får status av att vinna laga kraft.

Att införa avfallshanteringsplanen som processförutsättning i tillståndsprövningen kan även leda till att tillståndsprövningen snarare riskerar att förlängas än effektiviseras. Det är inte osannolikt att prövningsmyndigheter, remissinstanser, sökanden och övriga intressenter kan ha olika uppfattningar om detaljeringsgraden i en avfallshanteringsplan. Även av den anledningen bör avfallshanteringsplanen enbart utgöra ett underlag i prövningen och det bör även i lagtext, eller i förarbeten, tydligt framgå att avfallshanteringsplanen är avsedd att ingå i prövningen främst som underlag för beräkning av den ekonomiska säkerheten.

Ekonomiska säkerheter vid hantering av utvinningsavfall för täktverksamheter

- SveMin avstyrker förslaget i den del som avser att avfallshanteringen ska utgöra en processförutsättning i prövning av täktverksamhet. De flesta bergtäkter ger inte upphov till utvinningsavfall. Det är prövningsmyndigheten som har att ta ställning till huruvida en sökande omfattas av kravet på att ha en avfallshanteringsplan.
- SveMin avstyrker förslaget om att införa en särskild separat ekonomisk säkerhet för hantering av utvinningsavfall för täktverksamheter utan dessa bör även fortsatt omfattas av redan befintlig säkerhet för efterbehandling.

I tillägg till det som anförts ovan beträffande avfallshanteringsplan som processförutsättning ser SveMin skäl att även kommentera promemorians förslag i förhållande till täktverksamhet. Det följer av 23 § utvinningsavfallsförordningen att den som driver en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller driver en utvinningsavfallsanläggning ska ha en avfallshanteringsplan. De flesta bergtäkter producerar inte något utvinningsavfall och kan därmed inte anses omfattas av krav om att ta fram en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall, men det kan inte uteslutas att det uppstår situationer där frågan ställs på sin spets. Reststen från blockstensindustrin omhändertas

för vidare produktion av ballastprodukter eller dylikt. Vid täktverksamhet sparas och används avbaningsmassor till efterbehandling eller uppförande av bullervallar- och insynsvallar, men en exakt massbalans kan vara svår att göra redan vid tillståndsprövningen. I många fall kan alltså frågan om en sökande omfattas av kravet på att ha en avfallshanteringsplan komma att bli en bedömningsfråga i det enskilda fallet. Det är inte osannolikt att prövningsmyndigheter, remissinstanser, sökande och övriga intressenter kan komma att ha olika uppfattningar i denna fråga. En avfallshanteringsplan som en processförutsättning vid ansökan om täktverksamhet innebär därför en stor osäkerhet för sökanden i processen. Antingen kan sökanden i tveksamma fall välja att 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.

Nuvarande handläggningstider, från inlämnande av ansökan till ett lagakraftvunnet avgörande meddelas, löper ofta över ett antal år, inkluderat eventuella överklagandeprocesser. Till detta kommer i praktiken en tid för framtagande av ansökan med underlagsdokument och samrådsförfarande m.m. Skulle en överinstans i den senare delen av en process, tvärt emot underinstansen, göra bedömningen att sökanden omfattats av kravet på att ha en avfallshanteringsplan, innebär det att ansökan avvisas efter flera års processande och att sökanden i praktiken behöver börja om på nytt, trots att de materiella miljökraven som ställs på verksamheter är uppfyllda. Det finns således en överhängande risk att lagstiftaren, med förslaget att en avfallshanteringsplan ska utgöra processförutsättning för täktverksamheter, inför en ny processrisk i miljöbalken utan att det kan motiveras av miljöskyddsintressen. Detta innebär dessutom en stor ekonomisk och tidsmässig risk för sökanden. Svemin anser att denna processuella risk inte kan motiveras och ej heller i tillräcklig grad är utredd i promemorian.

Täktverksamheter omfattas och ställer ekonomisk säkerhet för efterbehandling, och de eventuella merkostnader som hanteringen av utvinningsavfall medför bör kunna omfattas av den redan befintliga säkerheten. Det kan inte anses tids- eller kostnadseffektivt att införa ett separat system för ekonomiska säkerheter för utvinningsavfall för täktverksamheter. Med anledning av den ringa mängd utvinningsavfall som uppstår och karaktären av utvinningsavfallet kan det inte anses motiverat att hantera en särskild ekonomisk säkerhet kopplad till just denna hantering, särskilt i relation till hur sällan säkerheten tas i anspråk.

Svemin har tagit del av SBMI:s yttrande över den remitterade promemorian och ställer sig bakom de synpunkter som SBMI för fram.

Avfallshanteringsplan i samband med ändringstillstånd för gruvverksamhet

- En avfallshanteringsplan bör enbart ingå i samband med ändringstillstånd om den sökta ändringen medför att principerna för avfallshanteringen ändras och därmed inverkar på beräkning av ekonomiska säkerheter för utvinningsavfall.

Svemin anser att en avfallshanteringsplan enbart bör ingå i samband med ändringstillstånd om den sökta ändringen har koppling till det som beskrivs i avfallshanteringsplanen och samtidigt har betydelse för storleken i den befintliga säkerheten. Avfallshanteringsplanen bör inte heller här utgöra en processförutsättning utan ingå som ett underlag för tillståndsprövningen. I det fall prövning av ändringstillstånd inte omfattar frågor som ingår i avfallshanteringsplanen och som berör storleken på säkerheten så bör heller inte Riksgäldskontoret behöva yttra sig i målet. Svemin anser att detta behöver förtydligas (jfr. 22 kap. 13 a § MB).

Säkerhetens storlek och form

- Svemin instämmer i promemorians slutsats att säkerhetens storlek bör bestämmas av tillståndsmyndigheten.
- Svemin ställer sig positiv till att formen av säkerhet inte föreslås begränsas.

- Svemin vill erinra om att förslaget kan medföra en ökad risk för överförsäkring i strävan att uppnå betryggande säkerheter. Bland annat finns påtaglig risk för överförsäkring om framtida kostnadsutveckling ska beaktas och om godtyckliga säkerhetsmarginaler krävs utöver de beräknade kostnader. Eventuella justeringar för kostnadsutveckling bör kunna omhändertas i samband med att avfallshanteringsplanerna ses över vart femte år.
- Det är av stor vikt att säkerheter ställs successivt enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet om inte verksamhetsutövaren begär annat.
- Promemorian är inte tillräckligt tydlig gällande avgränsning av tillämpningsområdet. I eventuella bestämmelser eller i förarbetena till dessa behöver det framgå att bestämmelserna avser de delar av gruvverksamheten som i huvudsak utgörs av deponering av sand och sidoberg.
- Svemin har inget att erinra gällande förslaget att SGI ska få meddela föreskrifter om hur säkerheten ska beräknas. Eventuella föreskrifter behöver dock ta hänsyn till att efterbehandlingsåtgärder styrs av platsspecifika förhållanden och att enhetspriser kan skilja sig väsentligt mellan en stor och liten verksamhet.
- Svemin har inget att erinra gällande förslaget att Riksgäldskontoret får ett ansvar för att pröva säkerhetens form och bevaka säkerheten.

Svemin ställer sig positiv till att formen av säkerhet inte föreslås begränsas. Det är även av vikt att säkerheterna efter hand kan bytas ut till andra former av säkerheter. Säkerheter utgör stora kapitalkostnader för verksamhetsutövaren och behöver därför kunna handlas upp på en konkurrenssatt marknad. Nyetablerade verksamhetsutövare utan pågående gruvverksamhet med positivt kassaflöde har även lägre initial kreditvärdighet och behöver ha möjlighet att omförhandla säkerheter vart efter verksamheten utvecklas. Det är även av stor vikt att säkerheter ställs successivt enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet (jfr 15 kap. 36 a §).

I förarbetena (prop. 2006/07:95 s. 113) anges att kostnaderna för efterbehandling av exempelvis gruvavfallsdeponier i vissa fall kan bli mycket höga. Projektets tillgångar består i det första skedet bara av den obrutna malmen. I mål nr M813-20³ framgår att en tillämpning av lagstiftningen som innebär att det ställs krav på en säkerhet beräknad för hela den slutliga efterbehandlingskostnaden före projektstart därför ofta medför problem för verksamhetsutövaren. Vidare framför Mark- och miljööverdomstolen i ovan angivna domslut: "Ett sådant krav kan dessutom framstå som omotiverat, eftersom det inte står i proportion till någon motsvarande finansiell risk för samhället. Om kraven på säkerhet i initialskedet blir för stora, kan det leda till att verksamheten aldrig kommer igång. Vidare framgår av ovan nämnda förarbeten att det bör anges i lagtexten att säkerheten får ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av den. Denna möjlighet bör gälla deponier, inklusive gruvavfallsdeponier, och täkter samt andra fall när en säkerhet krävs med stöd av generella bestämmelser i 16 kap. 3 § miljöbalken. Planen bör fastställas av tillståndsmyndigheten i samband med tillståndsbeslutet."

Av ovan anförda skäl behöver det förtydligas i förslaget, i förarbeten och lagtext, att en successiv avsättning av säkerheter ska möjliggöras och bör vara norm i det fall verksamhetsutövaren inte begär annat.

Svemin anser att det som utgångspunkt bör vara tillräckligt att avfallshanteringsplanerna och efterbehandlingskostnaderna ses över vart femte år och att en omprövning av villkoren därvid initieras av antingen verksamhetsutövaren eller tillsynsmyndigheten. Att årligen inkomma med kompletterande säkerheter utifrån en indexuträkning framgår som omständigt och skulle leda till en mängd godkännandeprövningar till stor kostnad och med begränsad nytta.

³ Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, Stockholm 2021-06-16.

Staten bör beakta att det medför ekonomiska konsekvenser för verksamhetsutövare när de åläggs att till en högre grad ta hänsyn till att det uppkommer merkostnader vid en oplanerad stängning jämfört med om det är verksamhetsutövaren själv som utför åtgärderna. Detta kommer att bli särskilt tydligt för nya etableringar som ännu inte uppnått hög kreditvärdighet. Kostnader för ställda garantier kommer att vara mer kostsamma för verksamhetsutövare med låg kreditvärdighet vilket ökar risker för dessa bolag. Tillväxtanalys har i sin rapport *Hur kan staten främja investeringar i utvinning av innovationskritiska metaller och mineral?* (Rapport 2018:02) påpekat att Sverige är ett attraktivt gruvland för befintliga gruvor men sämre för nyinvesteringar. Etablering av nya gruvor för innovationskritiska metaller, precis som stora kapitalinvesteringar vid förädling av metallerna, kännetecknas av hög risk för investerare. Detta eftersom det är förknippat med tidskrävande processer och höga initiala kostnader – utan garanterade intäkter. Många gånger tar det omkring ett decennium innan en ny gruva eventuellt ger intäkter (se bild 1) och erfarenheten visar att många etableringsförsök misslyckats. Tillväxtanalys bedömer att investeringar i gruvor i jämförelse med annan miljöfarlig verksamhet därmed är extra känsliga för osäkerheter i tillståndsprocessen. Tillväxtanalys har i sin rapport *Innovationskritiska metaller och mineral från brytning till produkt – hur kan staten stödja utvecklingen?* (Rapport 2017:03) vidare pekat på den marknadsrisk som föreligger vid uppstart av gruvverksamhet av metaller genom att Kina idag innehar monopolställning. För dessa verksamheter finns en uppenbar sårbarhet i det fall prisdumpning för att bli av med konkurrens av nya aktörer tillämpas. Av den anledningen är det av vikt 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.

SveMin har inget att erinra gällande förslaget att SGI ska få meddela föreskrifter om hur säkerheten ska beräknas. Eventuella föreskrifter behöver dock ta hänsyn till att efterbehandlingsåtgärder styrs av platsspecifika förhållanden och att enhetspriser kan skilja sig väsentligt mellan en stor och liten verksamhet.

SveMin har heller inget att erinra gällande förslaget att Riksgäldskontoret får ett ansvar för att pröva säkerhetens form och bevaka säkerheten. Det bör dock vara tydligt och förutsägbart för verksamhetsutövaren vilka situationer som kan utlösa krav på annan form eller storlek på en befintlig säkerhet. Det framgår ej av promemorian hur verksamhetsutövare ska få information från Riksgäldskontoret om att en specifik säkerhet inte längre anses godtagbar. Det framgår ej heller om ändrad bedömning av en säkerhet är möjlig att överklaga.

Det är av stor vikt att såväl verksamhetsutövare som kreditgivare får kännedom om när och var Riksgäldskontorets föreskrifter om säkerheter publiceras och om eventuella förändringar i föreskrifterna. Verksamhetsutövare och kreditgivare bör ha rimliga förutsättningar att uppfylla nya eller förändrade krav. Riksgäldskontoret bör även samråda och göra konsekvensutredningar som kommuniceras på ett transparent sätt inför nya eller ändrade föreskrifter. För börsnoterade företag kan detta utgöra börspåverkande information, varför det är extra viktigt att förändringar kommuniceras på ett bra sätt, i linje med finansmarknadernas regelverk.

Tydliggör vad säkerheten ska omfatta och förutsättningarna för i anspråkstagande

- SveMin ställer sig positiv till föreskrifter eller checklistor för vad säkerheten ska omfatta förutsatt att dessa utformas efter samråd med verksamhetsutövare inom gruvindustrin och finansbranschen.
- SveMin ställer sig positiv till förslaget att reglera när en säkerhet får tas i anspråk.
- Gränsdragningar om vad säkerheten får tas i anspråk för bör förtydligas.

Den rättsliga regleringen kan med fördel utformas så att den i praktiken fungerar som en checklista för såväl verksamhetsutövare som inblandade myndigheter, och med hög grad av förutsägbarhet.

Föreskrifter eller checklistor bör dock utformas efter samråd med verksamheter inom gruvindustrin och finansbranschen.

I förslag till lag om ändring i miljöbalken (15 kap. 36 a §) framgår att "säkerheten ska säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för att verksamheten enligt denna balk samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken". I avsnitt 7.2 i promemorian anges att en säkerhet som är betryggande ska avse alla de åtgärder som behövs för att stänga, återställa och följa upp verksamheten. För att minska risk för oklara gränsdragningar om vad säkerheten får tas i anspråk för bör förtydligas och istället ange det som redan idag framgår av 16 kap. 3 § MB, dvs "Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamhet ställer säkerheter för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärderna som verksamheten kan föranleda.". Svemin bedömer att detta behöver ändras i de föreslagna bestämmelserna 15 kap. 36 a § 1 st. MB, 22 kap. 25 h § p. 1 MB och 3 § 2 st. förslag till förordning om säkerheter vid utvinningsverksamhet.

I anspråkstagande av tillstånd i relation till godkännande av säkerheten

- Svemin avstyrker förslaget om godtagbar säkerhet som förutsättning för ianspråktagande av tillstånd. Tillståndsprövningar tar idag mycket lång tid och det är inte lämpligt att verksamhetsutövare tvingas avvakta ytterligare en prövning, gällande ett godkännande av säkerheten, innan tillståndet kan tas i anspråk. En tillfällig säkerhet bör kunna ställas i avvaktan på Riksgäldskontoret prövning av säkerhetens form.
- En verksamhetsutövare måste få skälig tid för att komplettera eller ersätta en säkerhet. Förslaget behöver kompletteras med en ventil för att säkerställa att allvariga driftstopp av den pågående verksamheten undviks.
- Med anledning av att det inte finns någon begränsning av Riksgäldskontoret handläggningstid bedömer Svemin att det saknas analys gällande vilka risker detta medför för verksamhetsutövaren. I synnerhet då förslaget inte inrymmer förslag om tillfälliga säkerheter eller brygglösningar/ventiler för att undvika allvariga driftstopp och ej heller analys gäller rättsverkningar av att en befintlig säkerhet löper ut innan en ny har ställts.

För att hjälpa, snarare än stjälpa, inte minst nyetableringar, behöver verksamheterna kunna påbörja drift så snart som möjligt för att på så sätt uppnå positiva nettointäkter (jmf bild 1). Vid ändringstillstånd kan frågan om att kunna påbörja ändringarna vara mycket tidskritiskt för hela verksamheten, som t.ex. vid en dammhöjning. Reglerna kan inte vara sådana att tillstånd inte ska kunna förenas med ett verkställighetsförordnande, som är mycket vanligt. Det är därför oacceptabelt om en verksamhetsutövare inte kan påbörja verksamheten om övriga förutsättningar är uppfyllda, utan ska vara beroende av att Riksgäldskontoret har godtagit säkerhetens form. I förslaget till 8 § i den nya förordningen anges inte heller någon tidsgräns för när Riksgäldskontoret senast ska förelägga verksamhetsutövaren att redovisa ytterligare säkerheter för det fall redovisade säkerheter inte är betryggande. I promemorian konstateras att omständigheterna varierar från fall till fall och att det därför inte är ändamålsenligt att ange någon tidsgräns i bestämmelsen. Svemin kan dela den bedömningen men anser att det måste införas möjlighet att påbörja (eller fortsätta) driften med en tillfällig säkerhet som ställs i avvaktan på att Riksgäldskontoret har meddelat att en föreslagen säkerhet godtas.

Det föreligger även ett behov av någon form av säkerhetsventil för att undvika allvariga driftstopp av pågående verksamhet i det fall giltighetstiden för en ställd säkerhet går ut innan en ny säkerhet har godkänts och bedömts betryggande för sitt ändamål. Situationen kan exempelvis uppkomma i samband med byte av säkerhetens form, som ska prövas av Riksgälden, och där prövningen inte är avslutad innan giltighetstiden av den tidigare säkerheten löper ut.

När en verksamhetsutövare behöver komplettera eller ersätta en säkerhet, till exempel i det fall en garantiutställares ställning försämras under garantins löptid, behöver även skälig tid för detta garanteras. Framtvingade driftstopp kan leda till allvarliga ekonomiska-, materiella-, och miljömässiga konsekvenser. Som SveMin tolkar nuvarande förslag riskerar pågående drift att anses som otillåten miljöverksamhet i de fall det under en begränsad tid inte finns en ekonomisk säkerhet som är formellt godkänd.

Schematisk bild av nettointäkter i driften av en gruva

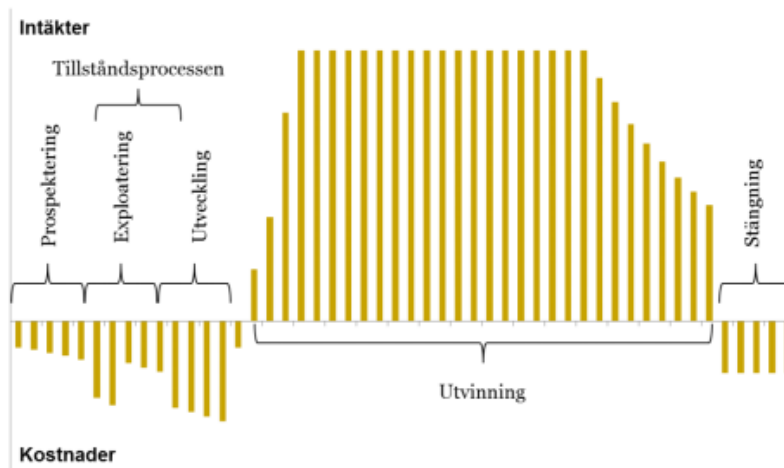


Bild 1. Schematisk bild av nettointäkter från prospektering till stängning av gruvverksamhet från Tillväxtanalys rapport 2018:02. Hur kan staten främja investeringar i utvinning av innovationskritiska metaller och mineral?

Stockholm, datum som ovan.

Maria Sunér
VD SveMin

Katarina P Nilsson
Ansvarig F&I och råvaror, SveMin