

Remissyttrande; Säkerheter vid hantering av gruvavfall (M2021/02019)

Luossavaara-Kiirunavaara AB (publ) - LKAB - är en internationell gruv- och mineralkoncern som erbjuder hållbara järnmalms-, mineral- och specialprodukter. LKAB tillverkar och levererar högförädlade järnmalmsprodukter till den globala stålmarknaden och huvuddelen av järnmalmsprodukterna säljs till europeiska stålverk. LKAB leder omställningen av järn- och stålindustrin i syfte att utveckla koldioxidfria processer och produkter fram till år 2045. LKAB är ett av Sveriges äldsta industriföretag och ägs till 100 procent av svenska staten.

LKAB har tagit del av Miljödepartementets promemoria Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall (M2021/02019) och lämnar följande remissyttrande.

Inledning

LKAB är i huvudsak positiv till förslagen, och att lagstiftningen avseende ekonomiska säkerheter för hantering av utvinningsavfall görs mer tydlig och ändamålsenlig. Det finns dock delar i det remitterade förslaget som enligt LKAB:s uppfattning är oklara och i någon mån fel avgränsade. En väsentlig fråga är bestämmelserna om när och under vilka förutsättningar ett meddelat tillstånd får tas i anspråk och hur detta hänger ihop med förslaget att avfallshanteringsplanen ska bli en processförutsättning. Dessa delar av förslagen avstyrks av LKAB. Synpunkterna utvecklas nedan.

LKAB:s yttrande inleds med en allmän kommentar som sedan följs av specifika synpunkter rörande delar av förslagen. Hänvisningar till relevanta avsnitt i promemorian och till de föreslagna författningsändringarna har lagts till för att underlätta för läsaren.

Nedan används på flera ställen begreppet "gruvverksamhet" som en förenklad variant av det som i promemorian kallas "verksamhet som omfattas av krav på en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall". Här kan påpekas att det är oklart vad som i promemorian menas med detta begrepp. De verksamheter som omfattas av krav på avfallshanteringsplan gäller de delar av gruvverksamheten som avser avfallshantering och den är inte huvudverksamheten (utan det är gruvbrytningen och förädlingsprocesserna som sedan ger upphov till avfallet). LKAB anser att avgränsningarna av förslagets avsedda tillämpning behöver förtydligas.

Sammanfattning

Nedan sammanfattas huvuddragen av LKAB:s synpunkter på promemorians innehåll och förslag.

- **Tillämpningsområde** - LKAB anser att promemorian inte är tydlig när det gäller avgränsning av tillämpningsområdet.
- **Avfallshanteringsplan som processförutsättning** – LKAB anser att en avfallshanteringsplan är avsedd att ingå i prövningen främst som underlag för bedömning av om sökanden uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen och för beräkning av den ekonomiska säkerheten, och att den inte genom domen ska bli ett fastställt och slutligt dokument som blir bindande för verksamheten. Det behöver vara tydligt att avfallshanteringsplanens innehåll inte är avgörande för verksamhetens tillåtlighet.
- **Avfallshanteringsplan i samband med ändringstillstånd** – LKAB anser att en avfallshanteringsplan inte nödvändigtvis ska ingå vid ansökan om ändringstillstånd.
- **Förfarandet för prövning av säkerheter** – LKAB anser att risker kopplade till handläggningen behöver begränsas genom att det sätts tydliga ramar för när en säkerhet får tas i anspråk, för vad som gäller under Riksgäldskontorets handläggning och för rättsverkningarna av att en befintlig säkerhet löper ut innan en ny har ställts.
- **Beräkning av säkerhetens storlek** – LKAB framhåller att de krav och överväganden som kommer att ligga till grund för beräkning av säkerhetens storlek måste vara transparenta och grundas på rimliga avvägningar mellan å ena sidan det allmännas intresse av att ställda säkerheter är tillräckliga om de behöver tas i anspråk, och å andra sidan att kostnaden för att ställa säkerheter hålls nere för verksamhetsutövarna.
- **Godtagbar säkerhet som förutsättning för ianspråktagande av tillstånd** – LKAB avstyrker detta helt och anser att driften eller påbörjandet av verksamheten inte ska göras beroende av att Riksgäldskontoret har godtagit säkerhetens form. Detta gör sig särskilt gällande ifråga om verkställighetsförordnanden.
- **Behov av ventil för att undvika allvarliga stopp i driften av pågående verksamhet** – För att undvika allvarliga driftstopp anser LKAB att det behöver införas någon form av ventil ifråga om säkerheten för driften av befintliga verksamheter kopplat till såväl giltigheten av säkerheten som den löpande bedömningen av om säkerheten kan anses betryggande för sitt ändamål.

- **Bedömning av säkerhetens form** – LKAB anser att det vore en fördel om Riksgälden hänvisar till kreditutställare som står under tillsyn av Finansinspektionen och/eller som omfattas av ett ratingsystem.
- **Kommunicering av föreskrifter för ekonomiska säkerheter** – LKAB konstaterar att det är mycket viktigt att såväl verksamhetsutövare som kreditgivare känner till när och var Riksgäldskontorets föreskrifter om säkerheter publiceras och snarast får kännedom om eventuella förändringar i föreskrifterna.
- **Ändrade krav på eller bedömningar av en specifik säkerhet** – LKAB anser att Riksgäldskontoret i enskilda fall måste motivera varför en ställd säkerhet inte längre kan anses godtagbar, att det måste klargöras huruvida beslut om ändrad bedömning av en säkerhet är möjliga att överklaga eller inte samt att kommande reglering måste utformas för att undvika risk för att snabba förändringar i krav på hur stor/vilken säkerhet som ska ställas riskerar att skjuta gruvföretag i sank.
- **Vad säkerheten ska omfatta** – LKAB anser att lagtexten istället bör utformas enligt det som idag anges i 16 kap. 3 § miljöbalken, att säkerhet ska ställas för ”kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda” för att undvika risken för oklara gränsdragningar om vad säkerheten får tas i anspråk för.
- **Föreskrifter om säkerheter** – LKAB anser att det behöver förtydligas om föreskrifter om säkerheternas form kan ges retroaktiv tillämplighet och därmed träffa befintliga säkerheter, eller om de bara ska gälla för säkerheter som prövas och ställs efter att föreskrifterna har trätt ikraft.
- **Förslagets innebörd för kreditgivare** – LKAB anser att det behöver klargöras på vilka sätt förslagen kommer att påverka kreditgivare och framhåller samtidigt vikten av att bestämmelserna är mycket tydliga för alla inblandade.

Generella synpunkter

LKAB välkomnar ett tydligt och ändamålsenligt regelverk för bestämmande av storlek, form och andra bestämmelser om ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet. 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.

Syftet med regleringen måste vara att säkerställa att det finns tillräckliga säkerheter avsatta, och samtidigt att det finns gränser i den andra riktningen så att kraven inte blir orimliga. Regelverket behöver därför innehålla instrument och riktlinjer för att kunna avgöra vad som är en tillräckligt stor säkerhet, där ett par av utgångspunkterna i sammanhanget måste vara att marginalerna som bestäms är adekvata och rimliga. Reglerna måste också vara anpassade till att gruvverksamhet inte lämpar sig för snabba förändringar i form av oplanerade driftstopp eller andra förändringar i driften.

LKAB är positiv till att Riksgälden utpekas till tillsynsmyndighet ifråga om säkerheternas form.

LKAB är positiv till att formen av säkerhet inte ska vara begränsad. Det är mycket viktigt att verksamhetsutövaren har flexibilitet och möjlighet att välja mellan olika former av säkerhet, och att säkerheterna efter hand kan bytas ut till andra former av säkerheter. Att säkerheterna kan vilja bytas ut vartefter hänger ihop med de stora kapitalkostnader som säkerheterna innebär för verksamhetsutövarna och att säkerheterna därför behöver kunna handlas på en konkurrensutsatt marknad.

LKAB ser det som en fördel om Riksgäldskontoret kan presentera en lista med förslag på vilka former av säkerheter som kan användas, till exempel:

- Bank- och försäkringsgarantier utfärdade av institut med en officiell rating överskridande en viss nivå (rating av exempelvis Standard & Poor's, Moody's eller Fitch) samt som står under tillsyn av Finansinspektionen.
- Kontanta medel på speciellt angivet konto hos Riksgäldskontoret, eller på eget spärkonto.
- Finansiella instrument pantsatta hos Riksgälden, exempelvis; stats-, eller bostadsobligationer med en viss rating (rating av exempelvis Standard & Poor's, Moody's eller Fitch).

Avslutningsvis föreslår LKAB att det införs en möjlighet att ställa en (1) större säkerhet hos Riksgäldskontoret (istället för hos tillsynsmyndigheten) som kan täcka flera individuella säkerheter och/eller hela garantibehovet, och att Riksgäldskontoret svarar för garantierna i förhållande till tillsynsmyndigheten.

Synpunkter på det föreslagna förfarandet

Tillämpningsområde (jfr. avsnitt 5.1 samt sid. 86 angående yttrande från Riksgäldskontoret)

Förslagen avses att tillämpas för verksamheter som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan och som utgör tillståndspliktig gruv- och täktverksamhet samt verksamhet som är sammanhängande med driften av sådana verksamheter. LKAB anser att det är en ändamålsenlig avgränsning men vill samtidigt påpeka att promemorian inte är tydlig när det gäller avgränsning av tillämpningsområdet, och att bestämmelserna alternativt förarbetena till eventuella författningsändringar behöver vara tydliga med att bestämmelserna tar sikte på de delar av gruvverksamheten som i huvudsak utgörs av deponering av sand och sidoberg.

Eftersom det inte förs något resonemang om prospektering i promemorian, trots att även prospektering kan innebära krav på avfallshanteringsplan, uppfattar LKAB det som att prospektering inte är avsett att omfattas av bestämmelserna såvida det inte rör sig om tillståndspliktig undersökningsverksamhet. Förslaget till bestämmelse i 15 kap. 36 a § MB utesluter inte att tillståndspliktig undersökningsverksamhet omfattas av kravet men genom att rubriken endast anger utvinningsverksamhet är det oklart vad som avses.

Godtagbar säkerhet som förutsättning för driften och för ianspråktagande av tillstånd

Förslagen i promemorian innebär, såvitt LKAB tolkar det, att miljötillståndens giltighet (för gruvverksamheter) ska vara beroende av, och att verksamheten inte får påbörjas eller drivas, utan att verksamhetsutövaren ställer en godtagbar säkerhet (jfr. sid. 38 – ”För att uppfylla sitt syfte krävs att säkerheten har ställts före det att tillståndet för verksamheten tar i anspråk.”). Detta kommenteras nedan, först avseende kopplingen till tillståndsprövning och sedan avseende kopplingen till driften av befintliga verksamheter. Men först en schematisk beskrivning av förslaget och det förfarande som avses – såvitt LKAB uppfattar det enligt promemorians författningsförslag:

1. Ansökan ska innehålla en avfallshanteringsplan och sökandens förslag till beräkning av säkerhetens storlek.
2. Under tillståndsprövningen ska prövningsmyndigheten inhämta yttrande från Riksgäldskontoret ifråga om säkerhetens storlek.
3. När tillståndsdom meddelas ska den innehålla villkor som anger vilket belopp som säkerheten ska uppgå till.
4. Tillståndet får inte tas i anspråk förrän en godtagbar säkerhet har ställts.
5. När tillståndet har vunnit laga kraft ska verksamhetsutövaren anmäla till Riksgäldskontoret vilken/vilka säkerhet(er) som har ställts, i syfte att pröva om säkerhetens form kan godtas.
6. Riksgäldskontoret ska antingen meddela verksamhetsutövaren att ärendet inte föranleder några åtgärder, eller förelägga verksamhetsutövaren att ställa ändrad eller ytterligare säkerhet.
7. Först när Riksgäldskontoret har meddelat verksamhetsutövaren om att ärendet inte föranleder någon ytterligare åtgärd från myndighetens sida får tillståndet tas i anspråk och den tillståndsgivna verksamheten bedrivs.
8. Ställda säkerheter ska löpande granskas av Riksgäldskontoret.
9. Verksamhetsutövaren ska omgående underrätta Riksgäldskontoret om en säkerhet har sagts upp, upphört att gälla eller om andra omständigheter av betydelse för bedömningen av om säkerheten är betryggande för sitt ändamål.

LKAB vill framhålla att eftersom det inte föreslås någon begränsning av Riksgäldskontorets handläggningstid så kommer den föreslagna ordningen medföra stora osäkerheter om när tillståndet kan tas i anspråk och vad som händer med verksamheten under handläggningen av förnyad säkerhet. Riskerna med detta behöver begränsas genom tydliga ramar för dels en brygglösning så att påbörjandet av en verksamhet inte görs beroende av att Riksgäldskontoret har godtagit säkerhetens form, dels när en säkerhet får tas i anspråk, dels vad som gäller under Riksgäldskontorets handläggning och dels rättsverkningarna av att en befintlig säkerhet löper ut innan en ny har ställts.

Avfallshanteringsplan som processförutsättning (jfr. avsnitt 6.2)

I avsnittet beskrivs att avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförutsättning och innehåller hänvisningar till utvinningsavfallsdirektivet. På sidan 45 i promemorian anges att det av artikel 7.2 c i utvinningsavfallsdirektivet framgår att en ansökan om tillstånd "ska omfatta en avfallshanteringsplan". Av direktivet framgår emellertid att det som krävs är att en ansökan om tillstånd ska omfatta uppgifter om

avfallshanteringsplanen, vilket redan nu framgår av utvinningsavfallsförordningen. LKAB anser att det är bra att samla kraven på vad som ska ges in i samband med en ansökan på ett ställe och har ingen invändning mot förslaget att ändra 22 kap 1 § MB.

Syftet med avfallshanteringsplanen i prövningen är att sökanden i denna ska visa att kraven i direktivet uppfylls. LKAB 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. LKAB anser dock att det i promemorian är otydligt vilken status avfallshanteringsplanen är avsedd att ha i prövningen och vad det betyder att avfallshanteringsplanen ska ses som en processförutsättning. LKAB vill därför att det klargörs att avfallshanteringsplanen inte blir slutlig eller bindande genom tillståndet.

I sammanhanget måste beaktas att avfallshanteringsplanen närmast är att se som ett arbetsdokument som ska uppdateras i takt med att verksamheten utvecklas och förändras. Det gör samtidigt att det kan vara svårt eller rent av omöjligt att i planen ge detaljerade (och framförallt inte slutliga) beskrivningar för hur avfallshanteringen och inte minst stängningen av verksamheten kommer att se ut långt fram i tid.

Bedömningar av framtiden bygger på prognoser och beräkningar men det säger sig självt att ett visst mått av osäkerhet måste kunna tolereras, även när det gäller den förväntade omgivningspåverkan. Utvinningsavfallsförordningens krav på avfallsminimering innebär också att det sker förändringar och förbättringar i detta avseende över tid. Detta gör det olämpligt att avfallshanteringsplanen genom en tillståndsdom skulle bli ett slutligt dokument som får status av att "vinna laga kraft" tillsammans med en tillståndsdom. Det är också vanligt att en ansökan om ändringstillstånd – där en uppdaterad avfallshanteringsplan ingår – endast avser en begränsad del av bolagets samlade verksamhet och det framstår som orimligt att domstolen i de fallen skulle granska avfallshanteringsplanen i vidare mån än som behövs för att kunna bedöma om den är tillräcklig som underlag för prövning i det aktuella målet (se även nedan, om avfallshanteringsplan i samband med ändringstillstånd).

Mot bakgrund av detta anser LKAB att det av lagtexten (eller åtminstone mycket tydligt i förarbetena) behöver framgå att en avfallshanteringsplan är avsedd att ingå i prövningen främst som underlag för bedömning av om sökanden uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen och för beräkning av den ekonomiska säkerheten, och att den inte genom domen blir ett

fastställt och slutligt dokument som blir bindande för verksamheten eller att dess innehåll inte ska vara avgörande för verksamhetens tillåtlighet.

LKAB vill också lyfta att det kan uppstå betydande svårigheter att avgränsa vilka förändringar av verksamheten som kan föranleda uppdatering av avfallshanteringsplanen, och en farhåga om att kraven på innehållet i avfallshanteringsplanen riskerar att bli onödigt (olämpligt) detaljerade och motverka önskvärd utveckling gällande avfallshanteringen. Det är inte heller tydligt om det som sägs i promemorian om avfallshanteringsplanen gäller allt eller bara de delar som utgör underlag för beräkning av den ekonomiska säkerheten (det vill säga efterbehandlingsplanen och för den tillhörande ekonomiska säkerhet eller om förslaget gäller avfallshanteringsplanen som helhet, inklusive de delar som kopplar till själva hanteringen av avfallet i driftskedet samt bedömning av riskanläggning och de krav som då tillkommer).

Tyngdpunkten i avfallshanteringsplanen ligger, med rätta, på avfallshanteringen i verksamheten. När gruvverksamhet avslutas ingår, förutom att avsluta avfallshanteringen på ett långsiktigt säkert sätt, även efterbehandlingsåtgärder som exempelvis rivning av byggnader och återställande av industriområden (vilket också kan ske under den löpande driften i samband med anpassningar och åtgärder under driften). Dessa åtgärder beskrivs inte nödvändigtvis i avfallshanteringsplanen och det är inte heller eftersträvansvärt.

Sammantaget befarar LKAB att den föreslagna ordningen om avfallshanteringsplanens betydelse i tillståndsprövningen och för beräkning av säkerhetens storlek riskerar att leda till krav på en onödigt hög detaljnivå när det gäller innehållet i avfallshanteringsplanen samt en olämplig fastlåsning i teknikval och design som i värsta fall hindrar förändrade synsätt på bästa möjliga teknik. Det skulle göra utrymmet för överväganden om nya tekniska lösningar för till exempel dammsäkerhet och andra förändringar av verksamheten/verksamhetsområdet (se till exempel ovan om rivningar) som svårtydd och riskfylld för verksamhetsutövaren i förhållande till bedömningen av dess eventuella påverkan på säkerhetens storlek. Det vill säga, att förändringar som i sammanhanget måste anses som små skulle kunna utlösa krav på att verksamhetsutövaren ger in underlag för bedömning av en ny säkerhet. LKAB anser att en sådan utveckling behöver undvikas för att inte dra onödigt stora resurser hos såväl verksamhetsutövare som berörda myndigheter, men utan motsvarande nytta.

Avfallshanteringsplan i samband med ändringstillstånd (jfr. avsnitt 8, sid. 76)

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 (jfr. 22 kap. 1d § p. 2 MB). Det vill säga, LKAB anser att en avfallshanteringsplan inte nödvändigtvis ska vara en processförutsättning i samband med ändringstillstånd. Att detta kan vara i linje med vad som har övervägts i promemorian kan utläsas i förslagen till ändringar i utvinningsavfallsförordningen (jfr. 27 § 2 st. i förslagen till ändringar i utvinningsavfallsförordningen) men behöver enligt LKAB förtydligas i ändringsförslagen i miljöbalken.

På motsvarande sätt ska inte heller Riksgäldskontoret behöva yttra sig i mål om ändringstillstånd där prövningen inte handlar om frågor som ingår i avfallshanteringsplanen eller berör storleken på säkerheten (jfr. 22 kap. 13a § MB). Även detta behöver förtydligas.

Beräkning av säkerhetens storlek (jfr. avsnitt 6.3)

Som framgår av förslaget är det verksamhetsutövaren som ska lämna förslag på säkerhetens storlek och prövningsmyndigheten som slutligen bestämmer storleken på säkerheten. Det framgår också att tillsynsansvaret för frågor om beräkning av säkerhetens storlek ligger på länsstyrelsen (se avsnitt 7.4, sid. 70). LKAB har ingen invändning mot den uppdelningen, men vill samtidigt påpeka att det som sägs i promemorian (sid. 74) att "tillsynsmyndigheten är den som har bäst kunskap om vilka åtgärder för att stänga, återställa och följa upp verksamheten som behöver göras" förvisso förmodligen stämmer i förhållande till Riksgäldskontorets kompetensområde, men inte i förhållande till verksamhetsutövarens kunskaper vilket borde avspeglas i en mer nyanserad beskrivning i förarbeten och lagkommentarer.

I övrigt framhålls att de krav och överväganden som kommer att ligga till grund för beräkning av säkerhetens storlek måste vara transparenta och grundas på rimliga avvägningar mellan å ena sidan det allmännas intresse av att ställda säkerheter är tillräckliga om de behöver tas i anspråk, och å andra sidan att kostnaden för att ställa säkerheter hålls nere för verksamhetsutövarna. LKAB anser att det som utgångspunkt bör vara tillräckligt att avfallshanteringsplanerna inklusive efterbehandlingskostnaderna ses över vart femte år och att en omprövning av villkoret därvid initieras av antingen verksamhetsutövaren eller

tillsynsmyndigheten. Att årligen inkomma med kompletterande säkerheter utifrån en indexuträkning framstår som omständligt och skulle leda till en mängd godkännandeprovningar till stor kostnad och med begränsad nytta.

Förutsättningar för att påbörja verksamheten (jfr. avsnitt 6.6, sid. 38 och sid. 67).

I promemorian anges att säkerheten ska ha ställts före det att tillståndet tas i anspråk och att den föreslagna bestämmelsen 15 kap. 36 a § miljöbalken har utformats i enlighet med det (s. 38). LKAB avstyrker att driften eller påbörjandet av verksamheten ska göras beroende av att Riksgäldskontoret har godtagit säkerhetens form. Detta gör sig särskilt gällande ifråga om verkställighetsförordnanden vars funktion i praktiken sätts ur spel för berörda verksamheter genom det förslag som lämnas i promemorian.

I promemorian konstateras också att det inte är ändamålsenligt att ange tidsgränser för Riksgäldskontorets provning eftersom omständigheterna varierar från fall till fall (se sid. 68). LKAB 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 vill säga någon form av temporär lösning av säkerheten. Detta skulle till exempel kunna ske genom att tillståndsmyndigheten kan besluta om att en viss (mindre) summa ska deponeras i avvaktan på att säkerheten i sin helhet godkänns.

De ofta långa tiderna för tillståndsprövningar gör att det i många fall är mycket tidskritiskt för LKAB att få ta ett meddelat tillstånd i anspråk. Som exempel kan nämnas bolagets senaste tillstånd för att höja sandmagasinet i Malmberget där det till slut handlade om dagar innan konsekvenser av stängning och personalvarsel hade behövt vidtas. Ändrade regler om säkerheter får inte förta betydelsen av ett meddelat verkställighetsförordnande och heller inte innebära fördröjning av när ett annars lagakraftvunnet tillstånd får tas i anspråk. Om förslaget fullföljs är det helt nödvändigt att det finns lösningar för de brådskande fallen.

Behov av ventil för att undvika allvarliga stopp i driften av pågående verksamhet (jfr. avsnitt 6.6)

Kravet på att säkerheten löpande ska vara giltig och godtagbar för sitt ändamål för att verksamheten ska få bedrivas är förvisso rimligt men inte helt tydligt till sin innebörd. LKAB vill understryka att reglerna inte kan få som innebörd att en pågående verksamhet ska tvingas upphöra i avvaktan på godkännande av en säkerhets form. LKAB konstaterar att formuleringen "för sin giltighet" i 15 kap 36 a § MB är gammal och att den bör ändras för

att inte missuppfattas. Det som bör framgå av bestämmelsen är att det ska finnas krav på ställande av en säkerhet i tillståndet. Det bör också klargöras när tillståndet får tas i anspråk.

För att undvika risken för allvarliga driftstopp anser LKAB att det behöver införas någon form av ventil (brygglösning) ifråga om driften av befintliga verksamheter kopplat till såväl giltigheten av säkerheten som den löpande bedömningen av om säkerheten kan anses betryggande för sitt ändamål. Nedan anges exempel på några situationer för befintliga verksamheter som kan uppstå och där de föreslagna bestämmelserna kan få allvarliga konsekvenser:

- Giltighetstiden för en ställd säkerhet går ut innan en ny säkerhet har bedömts som betryggande för sitt ändamål. Exempelvis i samband med byte av kreditinstitut eller säkerhetsform, som ska prövas av Riksgälden, och där prövningen inte är avslutad innan giltighetstiden av den tidigare säkerheten löper ut.
- En ställd säkerhet bedöms inte längre vara tillräcklig enligt Riksgäldens bedömning/föreskrifter.
- Kreditvärdigheten hos den/de kreditgivare som garanterar en befintlig säkerhet förändras på ett sätt som gör att säkerhetens form inte längre anses godtagbar, men innan en ny säkerhet har hunnit godkännas.

Stopp i driften av befintlig verksamhet på grund av att det inte finns en säkerhet som formellt kan anses godtagbar måste undvikas. Oplanerade stopp i verksamheten kan orsaka allvarliga störningar i verksamheten (processer och utrustning), inklusive oönskad miljöpåverkan, och även innebära påtagliga negativa ekonomiska effekter för verksamhetsutövaren. LKAB anser därför att om, som enligt förslaget, tillåtligheten av driften görs beroende av administrativa förfaranden och formellt godkännande av den ekonomiska säkerheten så måste det finnas ventiler i regelverket för att hantera tillfälliga situationer och undvika att befintliga verksamheter stoppas och därigenom drabbas av antingen allvarliga skador (materiella, ekonomiska och/eller miljömässiga), eller att den pågående driften riskerar att anses som otillåten miljöverksamhet för att det under en begränsad tid inte finns en ekonomisk säkerhet som är formellt godkänd.

Bedömning av säkerhetens form (jfr. avsnitt 7.1 och 7.2)

Det måste vara tydligt och förutsägbart för verksamhetsutövaren vilka situationer som kan utlösa krav på annan form eller storlek av en befintlig säkerhet. Ska till exempel Riksgäldskontorets löpande granskning av att

säkerheter är betryggande omfatta både säkerhetens storlek och form (jfr. 10 § i förslaget till förordning om säkerhet vid utvinningsverksamhet)?

LKAB anser att den föreslagna regleringen om granskning av säkerhetens form är alltför otydlig ifråga om i vilka situationer som en säkerhet inte anses vara betryggande för sitt ändamål. Detta kan förtydligas dels genom föreskrifter (se avsnittet om föreskrifter för ekonomiska säkerheter nedan), dels genom det som sägs i stycket om vad säkerheten ska omfatta (se nedan).

LKAB anser också att det vore en fördel att Riksgälden hänvisar till eller använder sig av ratingsystem för att bedöma kreditgivares lämplighet, förslagsvis genom att i föreskriftsform hänvisa till kreditutställare som står under tillsyn av Finansinspektionen och/eller som omfattas av ett ratingsystem, till exempel Standard & Poor's, Moody's eller Fitch.

Föreskrifter för ekonomiska säkerheter (jfr. avsnitt 7.2)

LKAB konstaterar att det är mycket viktigt att såväl verksamhetsutövare som kreditgivare känner till när och var Riksgäldskontorets föreskrifter om säkerheter publiceras och snarast får kännedom om eventuella förändringar i föreskrifterna. Detta för att veta vilka föreskrifter som gäller vid utställande av garantier samt om föreskrifterna ställer nya eller förändrade krav på redan ställda säkerheter. Av samma skäl måste Riksgäldskontoret ange från och med vilket datum som föreskrifterna gäller, hur de förhåller sig till redan ställda säkerheter samt vilken tidsfrist som verksamhetsutövare har på sig för att korrigera utställda säkerheter som omfattas av förändringar. Riksgäldskontoret kommer också att behöva göra konsekvensutredningar som kommuniceras på ett transparent sätt inför nya eller ändrade föreskrifter.

Ändrade krav på eller bedömningar av en specifik säkerhet (jfr. avsnitt 7.3 och 7.4)

Beträffande kraven på att säkerheten ska vara "betryggande" och att den ska ses över och anpassas vid förändring av verksamheten eller andra faktorer som kan påverka säkerhetens storlek vill LKAB understryka att kommande reglering till varje pris måste undvika risken för att snabba förändringar i krav på hur stor/vilken säkerhet som ska ställas riskerar att skjuta gruvföretag i sank med hänvisning till både hur stora belopp det handlar om och till att kravet på att det ska finnas en godtagen säkerhet för att verksamheten ska få bedrivas.

Det framgår inte av förslaget hur verksamhetsutövare ska få information från Riksgäldskontoret om att en specifik säkerhet inte längre anses godtagbar. Det sägs inte heller något om hur lång tid som gäller för åtgärdande av redan ställda säkerheter, om ändrade föreskrifter innebär sådana krav. LKAB anser att detta tydligt måste framgå av lagstiftningen.

LKAB anser vidare att Riksgäldskontoret i enskilda fall måste motivera bedömningarna av varför en ställd säkerhet inte längre kan anses godtagbar samt att det måste klargöras huruvida beslut om ändrad bedömning av en säkerhet är möjliga att överklaga eller inte.

Slutligen anser LKAB att det behöver klargöras huruvida Riksgäldskontoret även ska informera kreditgivaren om ändrade bedömningar av ställda säkerheter.

Vad säkerheten ska omfatta (jfr. avsnitt 6.1 och avsnitt 7.2)

Enligt förslaget ska en säkerhet gällande gruvverksamhet säkerställa fullgörandet av "de skyldigheter som gäller för verksamheten enligt denna balk samt de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av balken" (15 kap. 36 a § 1 st. MB). I promemorian anges på andra ställen (se till exempel avsnitt 7.2) att en säkerhet som är betryggande ska avse alla de åtgärder som behövs för att stänga, återställa och följa upp verksamheten (se sid. 86).

LKAB anser att författningsförslagen, för att undvika risken för oklara gränsdragningar om vad säkerheten får tas i anspråk för, borde förtydligas och istället ange det som redan idag framgår av 16 kap. 3 § miljöbalken, nämligen att "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 verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.". LKAB anser 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.

Föreskrifter om säkerheter (jfr. avsnitt 7.4)

Enligt förslaget får Riksgäldskontoret meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas (6 § förslag till förordning om säkerheter vid utvinningsverksamhet).

LKAB har ingen invändning mot att Riksgäldskontoret ges föreskriftsrätt men anser att det måste förtydligas om föreskrifterna kan ges retroaktiv tillämplighet och därmed träffa befintliga säkerheter, eller om de bara ska gälla för säkerheter som prövas och ställs efter att föreskrifterna har trätt ikraft.

LKAB anser också att det behövs ett tydligt förfarande för hur ändringar i föreskrifterna ska meddelas berörda verksamhetsutövare.

Förslagets innebörd för kreditgivare

LKAB anser att det behöver klargöras på vilka sätt förslagen kommer att påverka kreditgivare och framhåller samtidigt vikten av att bestämmelserna är mycket tydliga för alla inblandade.

Några medskick som behöver övervägas och förtydligas i författningsförslagen är:

- Under vilka förutsättningar får säkerheten krävas ut från kreditgivaren?
- Vilka underlag ska presenteras och vilka kontroller ska kreditgivaren utföra innan säkerheten får tas i anspråk av tillsynsmyndigheten?
- Ska förelägganden och eventuella andra beslut ha vunnit laga kraft innan de utgör grund för utbetalning av ställd säkerhet?
- Får kravet på ekonomisk säkerhet enligt ett tillstånd garanteras genom flera olika säkerheter, eller måste den garanteras genom en (1) säkerhet?
- Vid utformning av eventuella bestämmelser om krav på viss löptid för ställda säkerheter måste det beaktas att långa löptider (över tio år) kan vara svåra för verksamhetsutövaren att få fram via sina banker på grund av rådande kapitaltäckningsregler som påverkar bankernas möjlighet och vilja att ställa ut längre bankgarantier negativt.

Med vänlig hälsning
LUOSSAVAARA-KIIRUNAVAARA AB (PUBL), genom



Liselotte Olausson
Sektionschef Miljö, Affärsområde Järnmalm