

Statens gruvliga risker

Betänkande av Gruvavfallsfinansieringsutredningen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:59

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Omslagsfoto: Kerstin Brinnen

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24840-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Karolina Skog

Regeringen beslutade den 1 juni 2017 att ge en särskild utredare i 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.

Samma dag anställdes produktdirektören Daniel Barr som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Gruvavfallsfinansieringsutredningen.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 20 september 2017 advokaten Hans Andersson (Advokatbyrån Kaiding), departementssekreteraren Stina Andersson (Miljö- och energidepartementet), branschjuristen Kerstin Brinnen, (SveMin), handläggaren Ann-Marie Fällman (Naturvårdsverket), departementssekreteraren Anton Färnström, (Finansdepartementet), juristen Sara Nordström, (Sveriges Geologiska Undersökning), ämnesrådet Katarina Persson Nilsson (Näringsdepartementet) och rättskunnige Christoffer Sheats, (Miljö- och energidepartementet).

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 1 juni 2017 myndighetsspecialisten Peter Stoltz. Som sekreterare anställdes fr.o.m. 15 juni 2017 civilekonomen Olle Stångberg och juristen Ingvar Persson.

Gruvavfallsfinansieringsutredningen överlämnar härmed betänkandet Statens gruvliga risker (SOU 2018:59).

Stockholm i juni 2018

Daniel Barr

/Peter Stoltz
Ingvar Persson
Olle Stångberg

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	15
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	15
1.2 Förslag till lag (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet.....	19
1.3 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	26
1.4 Förslag till förordning (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet.....	27
2 Inledning.....	31
2.1 Utredningens uppdrag.....	31
2.2 Utredningens arbete	32
2.3 Några centrala begrepp.....	33
2.3.1 Gruvor och gruvverksamhet	33
2.3.2 Efterbehandling av gruvverksamhet	33
2.4 Betänkandets disposition.....	34
3 Gruvindustrin i Sverige.....	35
3.1 Total produktion och sysselsättning i branschen	35
3.2 Svenska gruvverksamheter	36
3.3 Företag verksamma i branschen.....	37
3.3.1 LKAB	38
3.3.2 Boliden AB.....	38

3.3.3	Zinkgruvan Mining AB.....	39
3.3.4	Lovisagruvan AB.....	39
3.3.5	Björkdalsgruvan AB.....	39
3.3.6	Dragon Mining Sweden AB.....	40
3.3.7	Kaunis Iron.....	40
3.4	Metallpriser och branschens lönsamhet.....	40
4	Metoder och kostnader för efterbehandling av gruvverksamhet	45
4.1	Gruvavfallets miljöpåverkan	45
4.2	Efterbehandling av gruvverksamheter.....	46
4.2.1	Olika metoder för efterbehandling.....	46
4.2.2	Kontroll och tillsyn av efterbehandlingen.....	49
4.3	Befintliga avfallsanläggningar och beräknade enhetskostnader för täckning.....	50
4.4	Kostnader för genomförda efterbehandlingar.....	53
5	Dagens gruvavfallsfinansieringssystem	55
5.1	Syftet med säkerheterna och målsättningen med efterbehandlingen.....	57
5.1.1	Nuvarande reglering.....	57
5.1.2	Tillämpning av regelverket	59
5.2	Säkerheterna storlek.....	62
5.2.1	Aktuell reglering	62
5.2.2	Tillämpning av regelverket	64
5.2.3	Ställda säkerheter	69
5.2.4	Vad kan efterbehandlingen komma att kosta?	70
5.3	Säkerhetens form.....	72
5.3.1	Aktuell reglering	72
5.3.2	Tillämpning av regelverket	73
5.4	Beslutsprocessen för säkerheternas storlek och form.....	75
5.4.1	Beskrivning av beslutsprocessen	75
5.4.2	Aktörer i beslutprocessen.....	76
5.4.3	Ändring av säkerheterna.....	79

6	Säkerheter enligt minerallagen.....	81
6.1	Minerallagen	81
6.2	Säkerheter vid undersökningstillstånd.....	82
6.3	Säkerheter vid provbrytning.....	82
6.4	Säkerheter vid bearbetningskoncession.....	83
7	Konkurser i gruvsektorn.....	85
7.1	Aktuella gruvkonkurser.....	85
7.1.1	Dannemora gruva	85
7.1.2	Tapuli gruva	86
7.1.3	Gruvorna Blaiken och Svärtrräsk.....	86
7.2	Ianspråktagande av säkerheter vid konkurser	87
7.3	Erfarenheter av säkerheternas tillräcklighet vid konkurs	88
8	Andra modeller för kostnadsansvar	91
8.1	Säkerheter enligt miljöbalken för andra verksamheter än gruvverksamhet	91
8.2	Finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet	92
8.3	Finansiell stabilitet	95
8.3.1	Bankkrishantering (resolution)	95
8.3.2	Stabilitetsfonden.....	96
8.3.3	Insättningsgarantin.....	97
8.3.4	Investerarskyddet	97
8.4	Konsumentskydd.....	98
8.4.1	Insättningsgarantin och investerarskyddet	98
8.4.2	Resegarantin.....	98
9	Ekonomiska säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet i andra länder	101
9.1	Beräkning av och beslut om säkerhetens storlek och omprövning av säkerhetens form	101
9.1.1	Irland	101

9.1.2	Australien	102
9.1.3	Finland	103
9.2	Acceptabla former av säkerheter	105
9.2.1	Irland.....	105
9.2.2	Australien	106
9.2.3	Kanada.....	106
9.2.4	Finland	107
10	Överväganden.....	109
10.1	Det nuvarande systemet med säkerheter leder till förväntade förluster för staten	110
10.2	Syftet och målsättningen med säkerheterna	113
10.3	Säkerhetsbeloppets storlek	115
10.4	Säkerheternas form.....	116
10.5	Beslutsprocessen.....	117
10.6	Gruvavfallsfinansieringen bör inte lösas genom fondering eller genom en branschgemensam försäkring ...	118
11	Förslag	121
11.1	Principer för nya regleringar.....	121
11.2	Tydligare reglering av syftet och målsättningen med säkerheterna.....	122
11.2.1	Syftet med systemet med säkerheter	123
11.2.2	Målsättningen med säkerheterna.....	124
11.3	Beräkning av säkerheternas storlek	129
11.3.1	Beräkningsprinciper	129
11.3.2	Hänsyn till pris- och löneutveckling	131
11.3.3	Krav på osäkerhetspåslag	132
11.4	Begränsning av möjliga former för säkerheter.....	135
11.4.1	Uppfyller nuvarande former av säkerheter kraven på att vara enkel att realisera och ta i anspråk?	135

11.4.2	Begränsning av antalet möjliga former för säkerhet	139
11.4.3	Andra tänkbara former av säkerhet	141
11.5	Tydligare beslutsprocess för säkerheternas storlek	143
11.5.1	Domstolsväsendet avlastas beslut om säkerheternas storlek och form	143
11.5.2	Ny tillsynsmyndighet för ekonomiska säkerheter	145
11.5.3	Tidsramar för myndigheterna arbete med revidering av den ekonomiska säkerheten	147
11.6	Anspråkstagande av säkerhet	148
11.6.1	Grunder för att säkerhet ska tas i anspråk	149
11.6.2	Överföring av säkerhet till ny verksamhetsutövare	149
11.7	Säkerheter enligt minerallagen	150
11.8	Övergångsregler	151
12	Konsekvensanalys	153
12.1	Tydligare syfte och målsättning med säkerheterna	153
12.2	Konsekvenser av förslagen om beräkning av säkerheternas storlek	154
12.2.1	Krav på redovisning av tillgång till täckningsmaterial	154
12.2.2	Införande av osäkerhetspåslag	155
12.2.3	Ändrade beräkningsantaganden	157
12.2.4	Krav på löpande revidering av säkerheternas storlek	158
12.2.5	Sammantagna effekter på säkerheternas storlek	158
12.3	Konsekvenser av förslagen om en standardiserad bankgaranti eller pant	159
12.4	Konsekvenser av förslagen om förändringar i beslutsprocess	160

13	Författningskommentarer.....	163
13.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	163
13.2	Förslag till lag om finansiella säkerheter för gruvverksamhet	166
13.3	Förslag till lag om ändring i minerallagen	175
	Referenser.....	177
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:59.....	179
Bilaga 2	Exempel på prövning av säkerhetens storlek.....	189
Bilaga 3	Exempel på villkoren i en standardiserad bankgaranti	195
Bilaga 4	Sammanfattning av uppdrag om analys av kostnader för efterbehandling av gruvor i Sverige	205
Bilaga 5	Översiktlig osäkerhetsanalys	213

Sammanfattning

I Sverige finns i dag 11 gruvor i drift. Malm från dessa gruvor anrikas vid åtta anrikningsverk, varav fem finns i anslutning till aktiva gruvor. Därutöver finns det tre gruvverksamheter där driften avslutats i närtid. Detta betyder att det i dag finns gruvverksamhet på 17 platser där gruvavfall behöver tas om hand eller som på annat sätt behöver efterbehandling efter avslutad drift.

Gruvavfall har olika karaktär beroende på vilken typ av malm som bryts. Ur oxidiska malmer utvinns oftast järn och från sulfidmalmer utvinns bland annat koppar, bly, zink, guld och silver. Att efterbehandla gruvavfall från oxidiska malmer är relativt enkelt och kan göras till låg kostnad. Gruvavfall från sulfidiska malmer kan dock ge upphov till att lakvatten med höga metallhalter sprids till omgivningen och förorenar vattendrag och grundvatten om inte avfallet efterbehandlas på ett korrekt sätt.

I syfte att säkra finansieringen för efterbehandlingen också i händelse av konkurs ställs i dag i miljöbalken krav på gruvföretagen att ställa säkerheter för hanteringen av avfallet till staten. Det ställs dessutom ofta krav på att säkerheterna också ska täcka kostnader för andra efterbehandlingsåtgärder, bl.a. återställande av marken efter avslutad drift.

Ekonomiska risker för staten

Om ett gruvföretag går i konkurs och ställda säkerheter inte täcker kostnaden för efterbehandlingen kan staten tvingas genomföra och bekosta efterbehandlingen för att undvika miljöskador. Kostnaden för sådana åtgärder kan uppgå till betydande belopp. För gruvorna i Blaikén och Svärträsken i Västerbottens län där gruvföretagen gått i

konkurs beräknas efterbehandlingskostnaderna överstiga 400 miljoner kronor, vilka nu staten tvingas stå för. I dessa fall uppgick de av verksamhetsutövarna ställda säkerheterna till 2,3 miljoner kronor.

För gruvan Tapuli/ Kaunisvaara, som drevs av bolaget Northland Resources AB, uppgick säkerheten till 29 miljoner kronor när bolaget gick i konkurs, medan kostnaden för efterbehandlingen beräknades till 50–100 miljoner kronor. I detta fall har dock en ny verksamhetsutövare tagit på sig ansvaret för efterbehandlingen.

Säkerheterna i ovan nämnda fall har beslutats med stöd av andra regelverk än det som i dag är aktuellt, men visar likväl de ekonomiska risker som staten har på detta område.

De samlade säkerheterna som ställts uppgår i dag till 2,6 miljarder kronor. Det finns dock skäl att tro att också de säkerheter som beslutats under de nuvarande reglerna är för snålt tilltagna. Utredningen har anlitat konsulter som gått igenom samtliga beräkningar som ligger till grund för de säkerheter som i dag ställts.

Enligt konsulternas bedömning bygger de kostnadsberäkningar som ligger till grund för dagens säkerheter på alltför optimistiska antaganden och förutsätter bl.a. att morän av tillräcklig kvalitet (som används vid täckning av gruvavfall) står att finna i närheten av gruvan utan att detta har kunnat visats av verksamhetsutövaren. Om tillgång till sådan morän saknas blir efterbehandlingen väsentligt dyrare än beräknat – kostnaderna skulle fördubblas till cirka 5,2 miljarder kronor.

Utredningen har också genomfört en översiktlig osäkerhetsanalys, även denna med stöd av konsulter. Analysen visar att om säkerheterna ska bestämmas på en betryggande nivå skulle de behöva uppgå till så mycket som 6,3 miljarder kronor.

Det pågår i och för sig rättsliga processer rörande uppdatering av säkerheterna för gruvorna i Aitik och Garpenberg som visar på att säkerheterna i dessa fall kan behöva femdubblas jämfört med dagens nivå.

Sammantaget konstaterar utredningen att dagens system med säkerheter 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.

Utredningens förslag

Utredningen lägger i detta betänkande förslag inom fyra områden i syfte att skydda skattebetalarna från sådana kostnader som verksamhetsutövarna är skyldiga att stå för.

För det första föreslår utredningen att syftet och målsättningen med säkerheterna måste tydliggöras:

- Säkerhetsbeloppet ska beräknas så att det med betryggande marginal täcker de förväntade efterbehandlingskostnaderna.
- Kraven på efterbehandlingsåtgärder ska dokumenteras i en särskild efterbehandlingsplan så det blir tydligt vad som ska åstadkommas. Planen ska prövas i samband med tillståndsgivningen vid gruvverksamhet och revideras minst vart femte år.
- Säkerhetsbeloppet ska täcka kostnaderna för en situation där verksamhetsutövaren inte kan (exempelvis vid konkurs) eller vill stå för efterbehandlingskostnaderna vid en tidpunkt fram till nästa revideringstillfälle. I dag ställs säkerhet normalt för hela gruvans förväntade livstid. Säkerhetsbeloppet ska revideras vart femte år då ett nytt belopp ska fastställs för kommande femårsperiod.
- Verksamhet ska inte tillåtas bedrivas utan att fullgoda säkerheter har ställts. I dag finns exempel där gruvverksamhet tillåtits bedrivas i flera år utan fullgoda säkerheter.

För det andra föreslår utredningen en uppstramning av reglerna för beräkning av säkerhetsbeloppets storlek.

- Verksamhetsutövaren måste visa att morän av tillräcklig kvalitet finns att tillgå i närområdet annars måste höjd tas för kostnader för jordförbättringsåtgärder eller transporter.
- Beräkningen ska inkludera ett osäkerhetspåslag – säkerheternas storlek ska med 75 procents sannolikhet täcka kostnaderna för efterbehandlingen.
- Beräkningen ska ta explicit hänsyn till framtida pris- och löneutveckling.
- Kravet på separata säkerheter enligt minerallagen tas bort för de företag som ställer säkerheter för gruvverksamhet.

Dessa preciserade beräkningsförutsättningar innebär, allt annat lika, att säkerhetsbeloppen kommer att öka. Samtidigt innebär förslaget om att säkerheterna endast ska täcka kostnader som kan uppstå fram till nästa revideringstillfälle att beloppen, allt annat lika, kan förväntas minska. Utredningen saknar underlag för att bedöma vad nettoeffekten på säkerhetsbeloppet blir för enskilda tillståndshavare.

För det tredje föreslår utredningen en begränsning av vilka säkerheter som ska accepteras. Dagens regelverk har inga begränsningar, vilket lett till långdragna processer där gruvverksamhet tillåtit fortgå under långa perioder utan att fullgod säkerhet ställts. Utredningen föreslår att endast två typer av säkerheter ska accepteras framöver:

- bankgarantier med standardiserade villkor som bestäms av staten samt
- ställande av pant i form av deposition av kontanta medel.

För det fjärde föreslår utredningen en tydligare beslutsprocess när det gäller säkerheternas storlek. Dagens system har inneburit ett splittrat ansvar på myndighetssidan där den samlade ekonomiska kompetensen varit låg. Utredningen föreslår att:

- Mark- och miljödomstolen avlastas uppgiften att besluta om säkerheternas storlek. Denna uppgift läggs på Riksgäldskontoret som blir tillsynsmyndighet för de ekonomiska säkerheterna inom gruvavfallsfinansieringssystemet. Prövning av efterbehandlingsplanen föreslås göras av Mark- och miljödomstolen (vid nytt eller ändrat tillstånd för gruvverksamhet enligt miljöbalken) och Länsstyrelserna (vid revideringar).

Utredningen föreslår att dessa förslag genomförs dels genom justeringar i miljöbalken, dels genom införande av en ny lag samt en ny förordning om finansiella säkerheter för gruvverksamhet.

Utredningen bedömer att förslagen sammantaget innebär att risken för att staten tvingas finansiera efterbehandlingskostnader kommer minska och att den inom miljöpolitiken centrala principen om att förorenaren ska betala stärks. Samtidigt bedöms förslagen inte innebära en sådan ökad börda på verksamhetsutövarna att det substantiellt påverkar verksamhetsförutsättningarna för branschen på ett negativt sätt.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 16 kap. 3, 22 kap. 28 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 9 kap. 6 i, 22 kap. 1 f, 25 h §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 i §

Den som av mark- och miljödomstol som första instans fått tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol (gruvverksamhet) är skyldig att vid varje tidpunkt ställa säkerhet enligt lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet.

Första stycket gäller inte täktverksamhet.

Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet enligt första stycket.

16 kap.

3 §

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. *Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet. Den som är skyldig att betala avgift eller ställa säkerhet enligt lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet behöver inte ställa säkerhet för åtgärder som omfattas av sådana avgifter och säkerheter.*

En säkerhet *skall* godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten kan ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.

Säkerheten *skall* prövas av tillståndsmyndigheten

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.

En säkerhet *ska* godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten kan ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.

Säkerheten *ska* prövas av tillståndsmyndigheten.

Säkerhet enligt första stycket behöver inte ställas

– *av staten, kommuner, landsting och kommunalförbund,*

– *av den som är skyldig att betala avgift eller ställa säkerhet en-*

ligt lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter eller

– av den som är skyldig att ställa säkerhet enligt lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet.

22 kap.

1 f §

En ansökan om tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol ska utöver det som anges i 1 § innehålla en efterbehandlingsplan enligt 5 § lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet.

25 h §

En dom som omfattar tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol ska dessutom alltid innehålla villkor om att den säkerhet som krävs för verksamheten enligt 9 kap. 6 i § fortlöpande ska vara ställd till staten.

28 §

När det finns skäl till det, får mark- och miljödomstolen förordna att tillståndet till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft. Som villkor *skall* föreskrivas att sökanden hos länsstyrelsen ställer

När det finns skäl till det, får mark- och miljödomstolen förordna att tillståndet till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft. Som villkor *ska* föreskrivas att sökanden hos länsstyrelsen ställer

säkerhet för den ersättning som för en vattenverksamhet kan komma att utgå, om domstolens dom ändras. I fråga om slaget av säkerhet gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken.

Om sökanden, sedan tillstånd till en verksamhet enligt balken har meddelats, åläggs skyldighet att förebygga eller minska skador eller att betala ersättning, får mark- och miljödomstolen förordna att domen *skall* gå i verkställighet som om den hade fått laga kraft.

Överklagas en dom med ett förordnande enligt första eller andra stycket, får Mark- och miljööverdomstolen undanröja förordnandet, innan talan mot domen i övrigt prövas.

säkerhet för den ersättning som för en vattenverksamhet kan komma att utgå, om domstolens dom ändras. I fråga om slaget av säkerhet gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken.

Beträffande verksamhet med gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol enligt 9 kap. 6 i § ska i stället för det som anges i första stycket som villkor föreskrivas att säkerhet ska ställas enligt lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet.

Om sökanden, sedan tillstånd till en verksamhet enligt balken har meddelats, åläggs skyldighet att förebygga eller minska skador eller att betala ersättning, får mark- och miljödomstolen förordna att domen *ska* gå i verkställighet som om den hade fått laga kraft.

1.2 Förslag till lag (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och omfattning

1 § Denna lag syftar till att säkerställa finansieringen av den efterbehandling av gruvverksamhet som en verksamhetsutövare är skyldig att utföra enligt vad som anges i tillståndet för verksamheten enligt miljöbalken och den succesivt reviderade efterbehandlingsplan som ska upprättas i enlighet med bestämmelserna i denna lag.

Ordförklaringar

2 § Med gruvverksamhet avses i denna lag verksamhet för brytning, bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol som provas av mark- och miljödomstolen som första instans.

3 § Med verksamhetsutövare avses i denna lag den som bedriver eller har bedrivit gruvverksamhet.

4 § Med efterbehandling avses i denna lag alla de åtgärder som krävs för att

1. stänga, och i övrigt avveckla de anläggningar som använts i gruvverksamheten

2. återvinna, bortskaffa eller på annat sätt fysiskt hantera utvinningsavfall

3. återställa det område som påverkats av verksamheten till ett tillfredställande skick och

4. utföra den omgivningskontroll korrigerande åtgärder och uppföljning i övrigt av det område som påverkats av verksamheten.

5 § Med efterbehandlingsplan avses i denna lag en redogörelse av verksamhetsutövaren för de åtgärder krävs för efterbehandling av det område som påverkats av gruvverksamheten.

6 § Med efterbehandlingskostnader avses i denna lag en sammanställning av kostnaderna för de åtgärder som framgår av efterbehandlingsplanen.

7 § Med säkerhet avses enligt denna lag en pant i form av en deposition av kontanta medel eller en finansiell garanti med standardiserade villkor eller en kombination av de nu nämnda ställd till den myndighet regeringen bestämmer.

Bestämmelser om efterbehandlingsplan

8 § Verksamhetsutövaren ska minst vart femte år revidera efterbehandlingsplanen och i samband med det bedöma hur arbetet med efterbehandlingen överensstämmer med kraven enligt denna lag, miljöbalken, förordningen (2013:319) om utvinningsavfall, samt de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av dessa lagar.

I samband med bedömningen ska verksamhetsutövaren redovisa hur efterbehandlingsarbetet kan förbättras under tiden fram till nästa revidering eller till dess att verksamheten har avvecklats.

9 § Den reviderade efterbehandlingsplanen ska ges in till den myndighet regeringen bestämmer. Myndigheten prövar de åtgärder som anges i planen. Om planen är bristfällig ska myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att avhjälpa bristen.

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. innehållet i en efterbehandlingsplan
2. en tidsplan för när arbetet med revideringen efterbehandlingsplanen i det enskilda fallet bör påbörjas
3. hur arbetet med revideringen av efterbehandlingsplanen ska genomföras och
4. om en revidering i det enskilda fallet ska göras oftare än vart femte år.

Bestämmelser om beräkning av efterbehandlingskostnader

11 § Efterbehandlingskostnaden ska beräknas av verksamhetsutövaren. Beräkningen ska baseras på antagandet att en extern aktör anlitas för att vidta åtgärderna och ta hänsyn till

1. de ökade kostnader som en oplanerad eller tidigare lagd stängning av gruvverksamheten kan ge upphov till, och

2. förväntad prisutveckling på relevanta varor och tjänster.

Beräkningen av efterbehandlingskostnaderna ska göras med antagandet att verksamheten avslutas fem år efter den beräknade tidpunkten för beslut om säkerheten.

Vid beräkningen ska en osäkerhetsanalys genomföras som identifierar och bedömer osäkerheter i beräkningen samt värderar på vilket sätt osäkerheterna påverkat resultatet.

Beräkningen ska ges in till den myndighet regeringen bestämmer.

12 § En verksamhetsutövare ska i anslutning till revideringen av efterbehandlingsplanen enligt 8 § göra en ny beräkning av efterbehandlingskostnaden och lämna uppgifter om detta till den myndighet som enligt 15 § prövar säkerheten.

Om gruvverksamheten upphör under femårsperioden eller om beräkningsförutsättningarna för efterbehandlingskostnaderna i märkbar grad förändras ska verksamhetsutövaren snarast göra en ny beräkning och utan dröjsmål lämna de nya uppgifterna till prövningsmyndigheten enligt 15 §.

Den myndighet regeringen bestämmer får i det enskilda fallet besluta om att en verksamhetsutövare ska göra en ny beräkning av efterbehandlingskostnaderna utan att förutsättningarna enligt första och andra stycket föreligger.

13 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om hur efterbehandlingskostnaderna ska beräknas.

Bestämmelser om säkerheten

14 § Enligt 9 kap. 6 § i miljöbalken är den som fått tillstånd till gruvverksamhet och bedriver sådan verksamhet skyldig att ställa säkerhet enligt denna lag.

15 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer prövar frågor om säkerheten.

Om det finns särskilda skäl får regeringen eller myndigheten intermistiskt besluta om en säkerhet i avvaktan på att ett slutligt beslut enligt första stycket meddelas.

16 § Säkerhetens storlek ska beräknas så att den med betryggande sannolikhet kan finansiera efterbehandlingskostnaderna.

17 § En finansiell garanti ska vara utformad på ett sådant sätt att den är betalbar utan närmare villkor vid första anfordran.

18 § Den som ställer ut en finansiell garanti ska ha en betryggande förmåga att fullgöra sina åtaganden och ska stå under tillsyn av Finansinspektionen.

Om den som ställer ut den finansiella garantin har sin hemvist i ett annat land än Sverige ska garantiutställaren stå under tillsyn av en nationell myndighet i det landet som där övervakar finansmarknaden och ha de tillstånd som behövs för att bedriva den verksamhet med garantigivning som avses i denna lag.

19 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter avseende finansiella garantier.

lanspråktagande av säkerheten

20 § En säkerhet får tas i anspråk under förutsättning att

1. verksamhetsutövaren är försatt i konkurs,
2. verksamhetsutövaren har underlåtit att vidta sådana åtgärder som säkerheten är avsedd att säkerställa, eller
3. verksamhetsutövaren har underlåtit att ställa ny godkänd säkerhet senast en 30 dagar innan säkerheten upphör att gälla.

21 § En finansiell garanti tas i anspråk genom att garantiutställaren inom 30 dagar betalar ut hela det garanterade beloppet till den myndighet som avses i 15 §. Beloppet ska användas för att finansiera den efterbehandling som säkerheten är avsedd att säkerställa.

En pant genom deposition av kontanta medel tas i anspråk genom att medlen används för att finansiera den efterbehandling som säkerheten är avsedd att säkerställa.

22 § Den myndighet regeringen bestämmer får besluta om att en säkerhet ska tas i anspråk.

Myndigheten får upphäva ett beslut enligt första stycket om förutsättningarna enligt 20 § inte längre föreligger eller om verksamheten som säkerheten avser tagits över av en ny verksamhetsutövare som har tillstånd till gruvverksamheten.

Om sedan en ställd säkerhet tagits i anspråk, en verksamhetsutövare ställer en ny säkerhet enligt denna lag ska inte nyttjad andel av den ianspråktagna säkerheten återställas.

23 § Om en säkerhet tagits i anspråk och det finns ett överskott kvar när all efterbehandling har genomförts ska överskottet tillfalla staten. I det fall säkerheten inte räcker till för att finansiera efterbehandlingen ska staten svara för återstående finansiering.

För säkerhet enligt denna lag gäller inte 37 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

Överklagande

24 § Beslut enligt 15 § får överklagas till regeringen av verksamhetsutövaren.

Tillsyn

25 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt övervakning och kontroll utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

26 § Verksamhetsutövaren ska ge tillsynsmyndigheten möjlighet till insyn i och granskning av samtliga uppgifter som berör

1. beräkningen av efterbehandlingskostnaden och
2. genomförandet av efterbehandlingsplanen.

27 § Tillsynsmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs för att denna lag, föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och beslut som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Straff

28 § Den som

1. inte fullgör vad tillsynsmyndigheten beslutar med stöd av 27 §,
 2. underlåter att genomföra de beräkningar som föreskrivs enligt 11 § eller
 3. uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar tillsynsmyndigheten oriktiga uppgifter,
- döms till böter om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken.

Avgifter

29 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets verksamhet enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2. Säkerhet som en verksamhetsutövare före denna lags ikraftträdande ställt enligt 16 kap. 3 § miljöbalken för kostnader för avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder till följd av gruvverksamhet ska anses vara prövade och ställda enligt denna lag.

3. Verksamhetsutövaren ska efter lagens ikraftträdande uppdatera efterbehandlingsplanen enligt 8–10 §§ samt genomföra en ny beräkning av efterbehandlingskostnaderna enligt 11–12 §§ vid den tidpunkt som tillsynsmyndigheten bestämmer.

4. Ärenden som inletts före denna lags ikraftträdande och ännu inte avgjorts ska handläggas och bedömas enligt de bestämmelser som

gällde då ärendet inleddes om inte prövande myndighet beslutar att bestämmelserna enligt denna lag ska tillämpas omedelbart.

1.3 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs i fråga om minerallagen att 4 kap. 6 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

6 §

Koncessionshavaren *skall* åläggas att ställa säkerhet för att hans skyldigheter enligt 13 kap. 4 § *skall* uppfyllas, om det inte finns särskilda skäl till något annat. Visar sig säkerheten otillräckligt, får länsstyrelsen bestämma att ytterligare säkerhet *skall* ställas.

Koncessionshavaren *ska* åläggas att ställa säkerhet för att hans skyldigheter enligt 13 kap. 4 § *ska* uppfyllas, om det inte finns särskilda skäl till något annat. Visar sig säkerheten otillräckligt, får länsstyrelsen bestämma att ytterligare säkerhet *ska* ställas.

Säkerhet enligt första stycket behövs inte ställas av den som är skyldig att ställa säkerhet enligt lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet.

1.4 Förslag till förordning (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet

Härigenom föreskrivs följande

- 1 § Denna förordning är meddelad med stöd av
- 10 § lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet fråga om 4 §
 - 13 § lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet fråga om 6 §
 - 15 § lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet fråga om 8 §
 - 19 § lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet fråga om 13 §
 - 22 § lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet i fråga om 15 §
 - 25 § lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet fråga om 16 § och
- 8 kap. 7 regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Ordförklaringar

2 § Ord och uttryck som används i denna förordning har samma innebörd som i lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet.

Bestämmelser om efterbehandlingsplan

3 § Verksamhetsutövaren ska senast 18 månader innan den aktuella bankgarantin förfaller ge in en uppdaterad efterbehandlingsplan enligt 8 § lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet till länsstyrelsen som prövar de åtgärder som planen redovisar.

Länsstyrelsen ska inom sex månader från det att den uppdaterade efterbehandlingsplanen inkom till myndigheten överlämna avge ett yttrande om den fastställda efterbehandlingsplanen till Riksgäldskontoret.

4 § Naturvårdsverket får beträffande efterbehandlingsplan meddela föreskrifter om

1. innehållet i en efterbehandlingsplan
2. hur arbetet med revideringen av efterbehandlingsplanen ska genomföras
3. en tidsplan för när arbetet med revideringen efterbehandlingsplanen i det enskilda fallet bör påbörjas
4. om en revidering i det enskilda fallet ska göras oftare än vart femte år.

Innan Naturvårdsverket meddelar föreskrifter enligt första stycket 1 ska myndigheten höra Riksgäldskontoret och Länsstyrelsen.

Bestämmelser om beräkning av efterbehandlingskostnader

5 § Verksamhetsutövaren ska efter det att länsstyrelsen yttrat sig över efterbehandlingsplanen enligt 3 § utan dröjsmål ge in de kostnadsberäkningar som föreskrivs enligt 11 § och 12 § lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet till Riksgäldskontoret.

6 § Riksgäldskontoret får meddela närmare föreskrifter om hur efterbehandlingskostnaderna ska beräknas.

7 § Riksgäldskontoret får i det enskilda fallet med undantag från bestämmelsen i 5 § besluta om, tidpunkten för när en reviderad kostnadsberäkning ska lämnas in till myndigheten.

Bestämmelser om säkerheten

8 § Den som av mark- och miljödomstol som första instans fått tillstånd till gruvverksamhet ska innan verksamheten påbörjas ställa säkerhet till Riksgäldskontoret som prövar frågor om säkerheten.

9 § Säkerheten ska i enlighet med 16 § lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet beräknas så att den sammantaget motsvarar det värde som i en statistisk fördelning med 75 procents sannolikhet kan finansiera efterbehandlingskostnaden.

10 § Säkerheten ska bestämmas för en period om fem kalenderår i taget. Om det finns särskilda skäl, får beloppet bestämmas för en kortare period. Beslut om en ny säkerhet bör tas minst tre månader innan den aktuella bankgarantin förfaller.

11 § Riksgäldskontoret ska innan beslut om säkerheten ge och senast 4 månader från det att kostnadsberäkningen enligt 5 § inkom till myndigheten verksamhetsutövaren, berörda myndigheter samt övriga intressenter tillfälle att lämna synpunkter på ett förslag till säkerhet.

12 § Riksgäldskontoret ska individuellt för varje verksamhetsutövare bokföra deponerat kapital på konto. För varje verksamhetsutövare ska kontot tillföras en ränta som motsvarar statslåneräntan.

13 § Riksgäldskontoret får meddela närmare föreskrifter om

1. villkoren för pant i form av deposition av kapital,
2. villkoren för en finansiell garanti med standardiserade villkor.

14 § Standardvillkor Riksgäldskontoret meddelat enligt 13 § får inte inskränkas genom andra bestämmelser i ett garantiavtal mellan verksamhetsutövaren och den som ställer ut den finansiella garantin.

lanspråktagande av säkerheten

15 § Riksgäldskontoret beslutar om att en säkerhet ska få tas i anspråk.

Tillsyn

16 § Tillsynen över att efterlevnaden av lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet, denna förordning och av villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen följs ska utövas av

1. Länsstyrelsen i fråga om den efterbehandlingsplan som ska lämnas in till myndigheten enligt 4 §,
2. Riksgäldskontoret i fråga om övriga bestämmelser.

Beslut

17 § Beslut enligt denna förordning gäller omedelbart om inte annat bestäms i beslutet.

Övergångsregler

Denna förordning träder i kraft den träder i kraft den 1 juli 2019.

2 Inledning

I detta avsnitt redogörs för utredningens uppdrag och arbete. Vidare diskuteras utredningens syn på några centrala begrepp i arbetet där det i dag inte finns etablerade entydiga definitioner. Slutligen redogörs för betänkandets disposition.

2.1 Utredningens uppdrag

En särskild utredare ska 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. För att staten inte ska behöva bekosta efterbehandling och andra återställningsåtgärder av den miljö som verksamheten påverkar måste utövare av gruvverksamhet ställa säkerhet.

Om verksamhetsutövaren försätts i konkurs eller av annan anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter att avhjälpa miljöskador eller genomföra efterbehandling av gruvområdet, ska staten kunna ta säkerheten i anspråk. Syftet med säkerheterna är minimera risken för att staten ska behöva stå för dessa kostnader.

Enligt direktiven ska utredningen identifiera och beskriva hur nu gällande bestämmelser för säkerheter påverkar finansieringen av, och därmed risken för att samhället ska behöva stå för kostnaderna, för efterbehandling och andra återställningsåtgärder.

Utredningen ska vidare identifiera förutsättningar som kan påverka säkerhetens storlek och form. I detta ingår att ta ställning till vilket underlag som ska krävas vid beslut om säkerhetens storlek och form. Vidare ska eventuella svårigheter för staten att ta säkerheten i anspråk identifieras.

Direktiven pekar också på behov att identifiera om det finns rätt kompetens hos tillståndsmyndigheter, tillsynsmyndigheter och länsstyrelser för dessa frågor och att analysera om ansvarsfördelningen är ändamålsenlig. Utredningen ska också ta ställning till om bestämmelserna för omprövning och ändring av säkerheter behöver ses över.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har biståtts av en expertgrupp bestående av åtta personer med kunskap om gruvsektorn, gruvavfall och efterbehandling och dagens system med ekonomiska säkerheter. Utredningen har, utöver ett slutjusteringssammanträde, haft sju protokollförda möten med expertgruppen då textutkast behandlats.

Utredningen har, förutom litteraturstudier och genomgångar av vissa relevanta domar, samlat in fakta med hjälp av intervjuer och studiebesök.

Intervjuer har genomförts med personer på följande myndigheter, företag och organisationer:

- Länsstyrelsen i Norrbottens län,
- Länsstyrelsen i Västerbottens län,
- Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt,
- Naturvårdsverket,
- Sveriges geologiska undersökning,
- Boliden AB och
- företrädare för gruvindustrin och SveMin.

Utredningen har genomfört studieresor till Irland och Finland och har vid dessa tillfällen sammanträffat med relevanta myndigheter. Utredningen har också deltagit i en Workshop anordnad av Europeiska kommissionen (DG Environment).

Utredningen har låtit genomföra två studier med hjälp av konsulter. Den ena, som sammanfattas i bilaga 4, har undersökt de planer och kostnadsberäkningar som verksamhetsutövarna har gjort för efterbehandling av gruvverksamheterna.

Den andra, som sammanfattas i bilaga 5 är en översiktlig och preliminär osäkerhetsanalys av de kostnaderna för efterbehandling av gruvverksamheter.

2.3 Några centrala begrepp

2.3.1 Gruvor och gruvverksamhet

I detta betänkande avses med:

- En *gruva* är en industrianläggning där brytning av malm och mineral sker i berggrunden. Begreppet gruva används ofta synonymt med metallgruva men även andra ämnen än metaller kan brytas i en gruva. För tydlighetens skull bör det framhållas att täktverksamhet enligt 4 kap. 1–7 §§ miljöprövningsförordning (2013:251) inte ingår i denna definition.
- En *gruvverksamhet* kan bestå av två eller flera närliggande gruvor och inkluderar vanligtvis anläggningar där malm bearbetas (sovringsverk och anrikningsverk) liksom anläggningar för avfallshandling. Det finns också exempel på gruvverksamheter med enbart ett anrikningsverk i drift men där malmbrytning upphört.

2.3.2 Efterbehandling av gruvverksamhet

Utredningens direktiv är tydliga med att analysen och eventuella förslag ska omfatta såväl efterbehandling av gruvavfall som andra återställningsåtgärder efter gruvverksamheter som bedrivs i dag eller i framtiden.

I detta betänkande används begreppet *efterbehandling* som ett sammanfattande begrepp som avser alla de åtgärder som behöver genomföras för att stänga såväl utvinningsavfallsanläggningar¹ som resterande delar av gruvverksamheten, återställa de områden som verksamheten har påverkat till tillfredsställande skick samt åtgärder, inklusive kontroll och uppföljning, efter stängningen av verksamheten.

Utredningen bedömer att det är denna verksamhet som ska finansieras av verksamhetsutövaren och det är således även det som säkerheterna ska täcka.

¹ 9 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall (utvinningsavfallsförordningen).

2.4 Betänkandets disposition

Kapitel 3–9 innehåller betänkandets deskriptiva delar. Här behandlas:

- gruvindustrin i Sverige,
- metoder och kostnader för efterbehandling av gruvavfall och gruvområden,
- dagens gruvavfallsfinansieringssystem,
- säkerheter enligt minerallagen,
- konkurser i gruvsektorn,
- metoder för att säkerställa kostnadsansvar inom andra områden och
- system för säkerheter i andra länder.

De följande kapitlen (10–12) innehåller utredningens överväganden och förslag samt en analys av förslagets konsekvenser. I kapitel 1 redovisas utredningen författningsförslag och i kapitel 13 redovisas författningskommentarerna.

3 Gruvindustrin i Sverige

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av gruvindustrin i Sverige, syftet är att ge en kortfattad bakgrund till den fortsatta framställningen.

3.1 Total produktion och sysselsättning i branschen¹

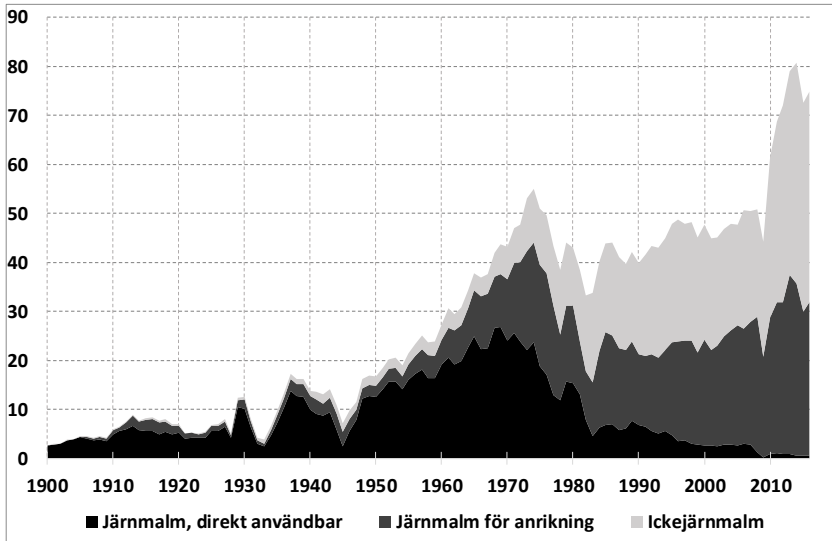
I Sverige bröts det omkring 75 miljoner ton malm 2016. Sveriges Geologiska Undersökningar (SGU) bedömde 2015 att produktionen 2020 skulle kunna uppgå till 85–95 miljoner ton. Tidigare bedömningar pekade på att produktionen 2020 skulle kunna bli 120 miljoner ton, men dessa har reviderats ner bl.a. till följd av fallande världsmarknadspriser.²

Sverige är en av EU:s ledande malm- och metallproducenter. Sverige är den i särklass största järnmalmsproducenten inom EU med cirka 90 procent av den samlade produktionen. Även när det gäller produktion av zink och bly har Sverige en stark position med närmare 40 procent av EU:s samlade produktion. När det gäller koppar står Sverige för 9 procent av EU:s produktion.

¹ Bygger på Sveriges geologiska undersökning (2017).

² Riksrevisionen (2015).

Figur 3.1 Malmproduktionen i Sverige 1900–2016.



Källa: SGU.

Enligt SGU uppgick under 2006 de direkt sysselsatta i gruvnäringen till cirka 6 700 personer. I den siffran ingår även till SGU inrapporterade underentreprenörer. Utöver detta bedöms ytterligare 700 underentreprenörer sysselsättas, vilket ger en total direkt sysselsättning på cirka 7 200 personer. Räknar man även med täkter för ballast, industrimineral och natursten blir antalet sysselsatta cirka 9 500 personer.

3.2 Svenska gruvverksamheter

I Sverige är 11 gruvor i drift 2018 (tre järnmalmsgruvor, åtta icke järnmalmsgruvor). Malm från de 11 gruvorna anrikas vid åtta anrikningsverk varav fem finns i anslutning till aktiva gruvor och två finns där gruvan är nedlagd. Detta betyder att det under 2018 fanns 14 gruvverksamheter i drift.³ Därutöver finns det tre gruvverksamheter där driften avslutats i närtid. Detta betyder att det i dag finns gruvverksamhet på 17 platser där gruvavfall behöver tas om hand eller som på annat sätt behöver efterbehandling efter avslutad drift.

³ Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a) s. 75.

Tabell 3.1 Gruverksamheter i Sverige 2018

Gruva/Anrikningsverk	Ägare/ verksamhetsutövare	Malmtyp	Typ av verksamhet
Kiruna	LKAB	Järn	underjordsgruva, anrikningsverk
Mertainen	LKAB	Järn	Dagbrott, ej i drift
Svappavaara	LKAB	Järn	dagbrott, anrikningsverk
Malmberget	LKAB	Järn	underjordsgruva, anrikningsverk
Tapuli	Kaunis Iron AB	Järn	dagbrott, anrikningsverk, ej i drift
Aitik	Boliden Mineral AB	Koppar, guld	dagbrott, anrikningsverk
Kristineberg	Boliden Mineral AB	Koppar, bly, zink	underjordsgruva
Maurliden	Boliden Mineral AB	Koppar, bly, zink	anrikningsverk
Maurliden Östra	Boliden Mineral AB	Koppar, bly, zink	Ej i drift
Renströmsgruvan	Boliden Mineral AB	Koppar, bly, zink	dagbrott
Kankberg	Boliden Mineral AB	Guld, tellur	underjordsgruva
Garpenberg	Boliden Mineral AB	Zink, bly, silver	underjordsgruva
Anrikningsverket, Boliden	Boliden Mineral AB	Koppar, bly, silver, mm	anrikningsverk
Zinkgruvan	Zinkgruvan Mining AB	Zink, bly, silver	dagbrott, underjordsgruva, anrikningsverk
Svartliden	Dragon Mining Sweden AB	Guld	anrikningsverk
Björkdalsgruvan	Björkdalsgruvan AB	Guld	underjordsgruva, anrikningsverk
Lovisagruvan	Lovisagruvan AB	Zink, bly, silver	underjordsgruva

Källa: Ramböll och Ecoloop (2018) och Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017).

Anm: Gruvan Tapuli som ägs av företaget Kaunis Iron AB planeras att starta sommaren 2018. Vid gruvan Maurliden Östra är efterbehandling påbörjad och gruvan är inte i drift. Anrikningsverket i Boliden är medtaget för att ge en mer samlad bild av vilka verksamheter som berörs. Gruvan är ej i drift. Inte heller vid gruvan Mertainen bedrivs någon verksamhet.

3.3 Företag verksamma i branschen

De 16 gruverksamheter som tidigare nämnts drivs av sammanlagt sex företag. I september 2017 träffade konkursförvaltaren för Northland Resources AB och företaget Abecede (senare Kaunis Iron AB) ett

slutligt avtal om försäljning av gruvan och produktionsstart planeras till den 1 juli 2018.

I det följande redovisas kortfattat fakta om de nu verksamma företagen. Branschen domineras av två företag, Luossavaara-Kirunavaara AB (LKAB) och Boliden AB.

3.3.1 LKAB

Bolaget är för närvarande Sveriges enda järnmalmsproducent. Gruvbrytning sker i Malmberget (Gällivare kommun) samt Gruvberget och Leveäniemi i Svappavaara (Kiruna kommun). Anrikningsverk finns i Kiruna, Malmberget och Svappavaara.

Bolaget är helägt av staten.

Omsättningen 2017 uppgick till 23,5 miljarder kronor. 2017 års resultat uppgick till 4,8 miljarder kronor.

3.3.2 Boliden AB

Bolagets gruvbrytning sker i dotterbolaget Boliden Mineral AB som bedriver gruvbrytning av zink, koppar, bly, guld, silver och tellurium. Gruvor finns i Aitik (Gällivare kommun), Garpenberg (Hedemora kommun) samt i Maurliden, Renström, Kristineberg och Kankberg i Skelleftefältet/Bolidenområdet. Dessutom har Boliden gruvor i Finland och Irland. Anrikningsverk finns Aitik, Garpenberg och i anslutning till den nedlagda gruvan i Boliden.

Bolaget är börsnoterat på NASDAQ OMX Stockholm. Största ägare är Black Rock ("Världens största kapitalförvaltare") 5 procent, Norges Bank ("Oljefonden") 4 procent och Swedbank Robur Fonder 4 procent. De nio största ägarna, som alla är institutionella placerare, äger tillsammans 26 procent.

Omsättningen för hela Bolidenkonzernen 2017 uppgick till 49,5 miljarder kronor. Årets resultat uppgick till 6,9 miljarder kronor

3.3.3 Zinkgruvan Mining AB

Bolaget bedriver gruvbrytning av zink, bly och koppar i Zinkgruvan (Askersunds kommun). Anrikningsverk finns vid gruvan.

Bolaget ingår i Lundin Miningkoncernen och är helägt dotterdotterbolag till Lundin Mining Corp. som är en internationell gruvkoncern med gruvor i Sverige, Portugal, USA och Chile. Lundin Minings aktie är noterad på börserna i Toronto och Stockholm. Det totala börsvärdet uppgår till 31,7 miljarder kronor. Omsättningen i Zinkgruvan Mining AB uppgick 2017 till cirka 2 miljarder kronor.

3.3.4 Lovisagruvan AB

Bolaget bedriver gruvbrytning av zink, bly och mindre mängder silver i Storå/Stråssaområdet (Lindesbergs kommun). Bolaget är också aktivt engagerat för att återstarta gruvan i Stekenjokk (Vilhelmina kommun). Malmen från Lovisagruvan transporteras till Polen för anrikning.

Bolagets har cirka 800 aktieägare. Aktierna är noterade på Aktietorget. Största ägare är Gråmunkgränd Förvaltning AB, 15 procent, NEED Invest AB 10 procent och styrelseledamoten Göran Nordenhök med bolag 10 procent.

Omsättningen 2017 uppgick till 76 miljoner kronor och resultatet uppgick till 29 miljoner kronor.

3.3.5 Björkdalsgruvan AB

Bolaget bedriver gruvbrytning av guld väster om Kåge (Skellefteå kommun). Anrikningsverk finns vid gruvan.

Bolaget ägs av det kanadensiska bolaget Mandalay Resources, vars aktier är noterade på Toronto Stock Exchange. Mandalay Resources har verksamhet även i Australien och Chile (gruvdriften är där avbruten sedan en översvämning inträffade i juni 2017).

Omsättningen 2016 uppgick till 529 miljoner kronor och resultatet uppgick till 21 miljoner kronor.

3.3.6 Dragon Mining Sweden AB

Bolaget bedrev fram till 2013 gruvbrytning av guld i Svartliden (på gränsen mellan Lycksele och Storumans kommuner). Anrikningsverket vid gruvan drivs fortfarande.

Bolaget ägs av det australiensiska bolaget Dragon Mining Ltd. Detta bolags aktier är börsnoterade på ASX i Australien. Dragon Mining Ltd bedriver verksamhet i Sverige och Finland.

Omsättningen i Dragon Mining (Sweden) AB 2016 uppgick till 309 miljoner kronor och resultatet var negativt (- 41 miljoner kronor).

3.3.7 Kaunis Iron

Konkursförvaltaren för Northland Resources AB träffade under hösten 2017 en bindande principöverenskommelse om försäljning av resterande delar av konkursboets egendom. Med denna överenskommelse kommer hela gruvverksamheten att kunna övergå till Abecede AB, med målsättningen att återuppta verksamheten. I februari 2018 förvärvade Kaunis Holding AB Abecede AB och resterande tillgångar i Northland Resources AB:s konkursbo. Bolaget planerar att återuppta produktionen under sommaren 2018.

3.4 Metallpriser och branschens lönsamhet

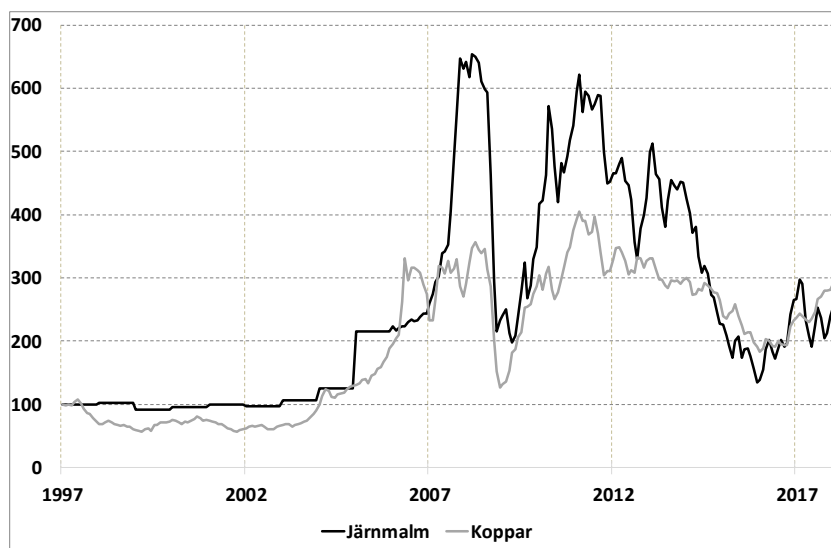
Enligt en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi bröts det under 2011 mineraler till ett sammanlagt värde av ungefär 50 miljarder kronor i Sverige. Fördelat mellan olika metaller är järn mest betydelsefullt och står för ungefär hälften av värdet (25 miljarder kronor), följt av koppar (cirka 4 miljarder kronor), zink (3 miljarder kronor) och guld (knappt 2 miljarder kronor). Fördelat över landet kommer drygt 30 miljarder kronor av värdet från gruvor i Norrbotten. Värdet av den resterande produktionen (20 miljarder kronor) är spritt över landet, med huvuddelen av produktionen i Västerbotten och Bergslagen.⁴

Under 2011 var, som framgår av figur 3.2, metallpriserna höga. Exempelvis var priset på järnmalm var omkring 200 USD/ton, vilket

⁴ Roine och Spiro (2013).

kan jämföras med priserna under 2017 som, legat omkring 100 USD/ton. Av figuren framgår att volatiliteten i metallpriserna (framför allt järnmalm) har varit, och fortsatt är, stor. ESO-rapporten framhåller att det som kännetecknar gruvbranschen är potentiellt stora vinstmöjligheter, dock till priset av stor risk och osäkerhet, både för branschen som helhet och mellan olika företag

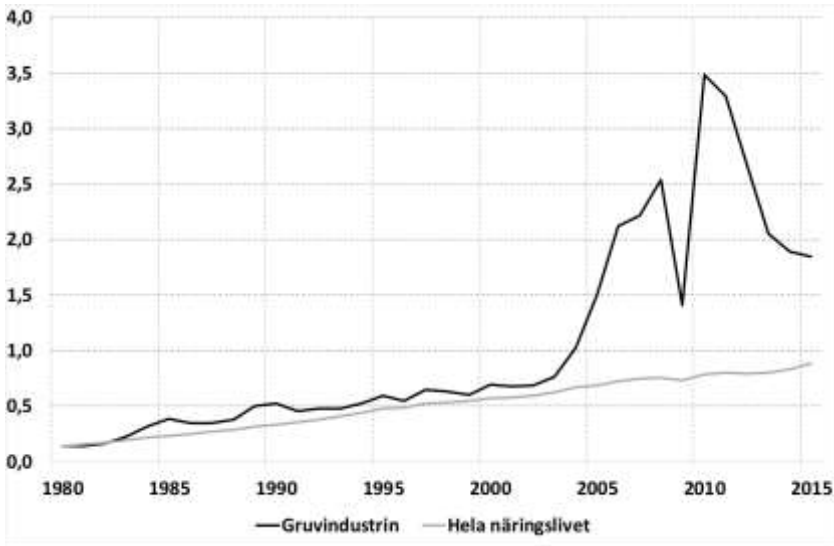
Figur 3.2 Priser på järnmalm och koppar till och med mars 2018, USD. Index 1997 = 100



Källa: Indexamundi, The Steel Index (TSI) via the IMF och World Bank.

De volatila metallpriserna påverkar branschens lönsamhet. Förädlingsvärdet per anställd i gruvindustrin och i hela näringslivet framgår av figur 3.3. De stigande mineralpriserna återspeglar sig i en ökning av förädlingsvärdet per anställd i gruvindustrin. På motsvarande sätt leder fallande priser till ett fallande förädlingsvärde per anställd från 2012.

Figur 3.3 Förädlingsvärde per anställd i gruvindustrin och hela näringslivet 1980–2017, miljoner kronor, löpande priser.



Källa: Nationalräkenskaperna.

Anm: Gruvindustrin utgör i detta fall B05-B09 (utvinning av mineral) enligt SNI 2007.

Sett till resultaten för de enskilda företagen är bilden mer komplicerad. Flera faktorer utöver metallpriserna påverkar lönsamheten. Det finns dock ändå ett starkt samband.

Branschens omsättning toppade under 2011 och uppgick då till knappt 50 miljarder kronor. Under åren 2011–2012 var det samlade resultatet cirka 15 miljarder kronor årligen. Efter detta har såväl vinster och omsättning fallit och omsättning förfaller ha bottnat under 2015, då den samlade omsättningen uppgick till 23 miljarder kronor, dvs. i stort sett en halvering jämfört med toppåret 2011. Under 2016 ökade omsättningen till cirka 30 miljarder kronor och branschen uppvisade för första gången sedan 2013 ett samlat positivt resultat på omkring 2 miljarder kronor. Denna utveckling fortsatte under 2017 då den samlade omsättningen uppgick till knappt 37 miljarder kronor och det samlade resultatet till drygt 9 miljarder kronor.⁵

Fallet i vinster och omsättning efter 2012 belyser den känslighet som branschen uppvisar för fallande världsmarknadspriser. Denna bild förstärks av att det dessutom under 2014 skedde konkurser i två

⁵ Sveriges geologiska undersökning (2017) samt uppgifter från SGU avseende 2017.

företag – Dannemora Mineral och Northland Resources, båda järnmalmgruvor. Northland Resources hade vid konkurstillfället skulder på omkring 10 miljarder kronor.

4 Metoder och kostnader för efterbehandling av gruvverksamhet

I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av metoder och kostnader för efterbehandling av gruvverksamheter. Gruvverksamhet ger upphov till olika former av avfall, men lämnar även efter sig olika typer av anläggningar som behöver efterbehandlas såsom avfallsanläggningar, dagbrott, schakt och industriområden.

Som framgår av kapitel 2 inkluderar utredningen i begreppet *efterbehandling* hantering av såväl avfall som utvinningsavfallsanläggningar som resterande delar av gruvverksamheten. Även återställning av de områden som verksamheten har påverkat till ett tillfredsställande skick samt åtgärder, inklusive kontroll och uppföljning, efter stängningen av verksamheten ingår.

Avsnittet bygger i stort sett uteslutande på underlag¹ från Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) samt en konsultrapport² som utredningen har beställt.

4.1 Gruvavfallets miljöpåverkan

Gruvavfall har olika karaktär beroende på vilken typ av malm som bryts och vilka mineral som finns i fyndigheten. Ur oxidiska malmer utvinns i Sverige oftast järn och från sulfidmalmer utvinns i Sverige bland

¹ Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a) och Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017b).

² Ramböll och Ecoloop (2018).

annat koppar, bly, zink, guld och silver. Gruvavfall innehållande sulfid-mineral³ har ofta egenskaper som kan ge upphov till allvarliga miljöproblem.

Efterbehandling av sulfidhaltigt gruvavfall syftar till att begränsa eller förhindra oxidation⁴ och vittring⁵, vilket sker när gruvavfallet kommer i kontakt med syre och vatten. Vittrande sulfidhaltigt gruvavfall kan ge upphov till att ofta surt lakvatten med höga metallhalter sprids till omgivningen och förorenar vattendrag och grundvatten. Det anses vara svårt att åstadkomma helt permanenta lösningar för efterbehandling av sulfidhaltigt gruvavfall, som inte kräver ytterligare kontroll och åtgärder under lång tid.

Gruvavfall från järnmalmgruvor är för det mesta mindre problematiskt ur miljösynpunkt. Det finns dock järnmalm med svavelinnehåll, exempelvis en stor del av malmerna i Bergslagen.⁶

4.2 Efterbehandling av gruvverksamheter

Efterbehandlingen av gruvverksamhet syftar till att minska risken för skada eller olägenhet på kort och lång sikt. Områden där gruvdrift sker eller planeras kan ha olika egenskaper och därför kan olika lösningar bli aktuella.

4.2.1 Olika metoder för efterbehandling

Metoder för efterbehandling av gruvavfall kan delas in i aktiva och passiva metoder, där täckning av avfallet är exempel på en passiv metod. I Sverige eftersträvas i det långsiktiga perspektivet passiva efterbehandlingsmetoder.

³ Ofta från sulfidmalmer men även andra fyndigheter innehåller sulfidmineral som återfinns i gruvavfallen.

⁴ Oxidation eller oxidering är en kemisk reaktion vid vilken ett ämne avger en eller flera elektroner. En oxidation sker till exempel när zinkmetall bildar zinkjon.

⁵ Vittring är inom geologi en exogen kraft, som mekaniskt och kemiskt bryter ner bergarter till mindre partiklar. Man brukar skilja på två former av vittring, mekanisk vittring och kemisk vittring. Mekanisk vittring är en form av vittring där en bergart bryts ned i mindre delar av yttre mekaniska krafter. Vid kemisk vittring bryts en bergart ned genom kemiska reaktioner, främst genom att den utsätts för mer eller mindre aggressiva processer av luft och vatten.

⁶ Riksrevisionen (2015) s 26.

Bästa tillgängliga teknik för att hantera potentiellt syrabildande gruvavfall (ofta sulfidhaltigt gruvavfall) är idag i första hand att förhindra att surt lakvatten uppkommer.⁷ Om inte det går ska inverkan av uppkommet surt vatten hållas under kontroll eller lakvattnet behandlas innan det släpps ut till mottagande yt- eller grundvatten. För gruvdrift som genererar potentiellt vittrande gruvavfall (i huvudsak sulfidhaltiga avfall) krävs åtgärder som förhindrar eller begränsar vittring och oxidation vilket framförallt sker genom att minska tillgången på syre.

Om det inte finns syre begränsas oxidationen och därför är den vanligaste metoden för att minska vittring att täcka gruvavfallet med fast material i olika kombinationer med vatten. Passiva täckningsmetoder som torrtäckning, vattenöverdämning och förhöjd grundvattenyta bygger på principen att syre transporteras långsammare i vatten än i luft. Genom att skapa en barriär av stillastående vatten förhindras syre att tränga ner i gruvavfallet. Vilken metod som väljs avgörs utifrån gruvavfallets egenskaper och lokala förutsättningar. Aktiva metoder för efterbehandling används i många fall parallellt med passiva metoder för att ta hand om redan uppkomna föroreningsutflöden, men utgör sällan, enligt Naturvårdsverket och SGU, en långsiktig helhetslösning på egen hand.

Torrtäckning

För efterbehandling av gruvavfallsanläggningar är torrtäckning med morän⁸ den mest använda metoden i Sverige idag. En enkel torrtäckning bestående av ospecificerad morän kan användas för gruvavfall som inte vittrar, men för gruvavfall som innehåller t. ex. sulfidmineral krävs en så kallad *kvalificerad torrtäckning*.

Med kvalificerad torrtäckning fås en spärr mot syre när vatten fyller porerna i ett fast material. Metoden kan användas både på gråbergsupplag och sandmagasin och metoden är oftast möjlig att använda om det finns lämpliga moränkvaliteter tillgängliga från material som tagits bort innan gruvdriften och deponeringen påbörjats eller från

⁷ European Commission, 2009. Reference Document on Best Available Techniques for Management of Tailings and Waste-Rock in Mining Activities (BREF MTWR).

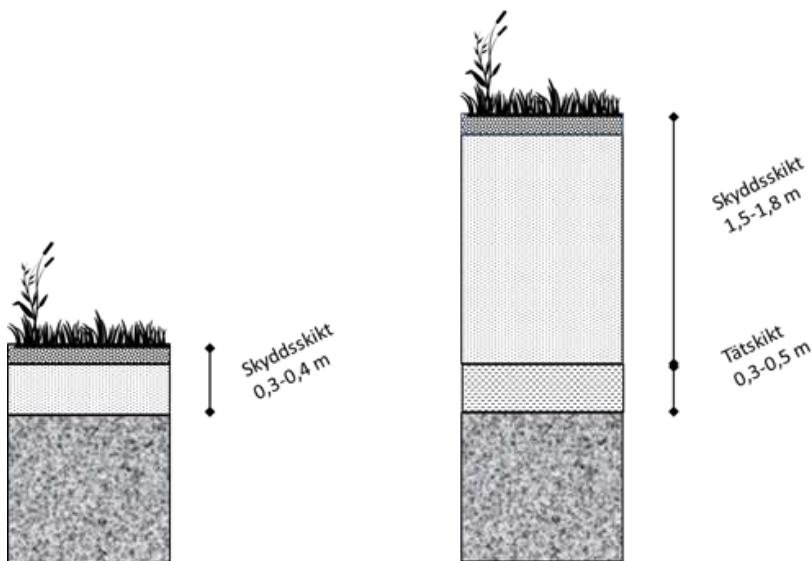
⁸ Morän är en jordart bildad av en glaciär eller inlandsis, genom en osorterad avlagring av bergmaterial direkt från glaciäris.

täckter. Alternativt kan moränens kvalitet förbättras med tillsats av exempelvis bentonit.

Sandmagasin och gråbergssupplag som innehåller potentiellt syrabildande avfall som enligt Ramböll och Ecoloops terminologi benämns *övrigt gråberg*, täcks med mellan 1,5 m och 2,1 m moränmaterial, varav 0,3 till 0,5 m består av packad morän som syrebarriär, som i sin tur täcks med 1,2 till 1,8 m skyddsskikt av morän.⁹

Områden där enkel täckning räcker är upplag med *miljögråberg*, som enligt Ramböll och Ecoloops terminologi utgör ej potentiellt syrabildande gruvavfall, och sandmagasin med ej reaktivt material. En enkel täckning består vanligtvis av ett mellan 0,3 och 0,4 m tjockt moränskikt som läggs på dessa ytor efter avjämning.

Figur 4.1 Illustration av enkel och kvalificerad täckning



Källa: Ramböll och Ecoloop (2018).

Vattenöverdämning

Metoden vattenöverdämning går ut på att skapa ett stillastående skikt med vatten direkt över gruvavfallet genom att påföra ett tunnare skikt morän eller annat material i kombination med vattenöverdämning. Vanligtvis används metoden för anrikningssand som deponerats i en

⁹ Ramböll och Ecoloop (2018).

naturlig sjö eller i en konstruerad damm, eller för gråberg som deponeras i dagbrott som sedan vattenfylls.

Förhöjd grundvattenyta

En metod som kombinerar teknik från torrtäckning och vattenöverdämning är förhöjd grundvattenyta. Gruvavfallet täcks först med en enkel täckning av morän, varefter vattenflöden omläggs och fördäms för att skapa en förhöjd grundvattenyta så att gruvavfallet och täckningen blir permanent vattenmättade.

En variant på kvalificerad täckning planeras vid sandmagasinet i Aitik, där ett skyddsskikt läggs på sandmagasinytan för att bibehålla en hög grundvattennivå som skapar ett våtmarksområde och syrefria förhållanden. Ett skyddsskikt på 1 m kommer att läggas på dessa ytor.¹⁰

Aktiva metoder

Aktiva metoder för efterbehandling av sulfidhaltigt gruvavfall kännetecknas av att energi och kemikalier tillsätts. Oftast avser dessa metoder att hantera vittrande avfall eller att ta hand om redan uppkomna metallhaltiga och sura lakvatten. Aktiv efterbehandling kräver löpande övervakning, kontroll och underhåll.

4.2.2 Kontroll och tillsyn av efterbehandlingen

Olika former av kontrollprogram och tillsynsåtgärder behövs för att säkerställa att genomförd efterbehandling uppfyller kraven. Här skiljer Naturvårdsverket och SGU på dels utförandekontroll, dels funktionskontroll eller efterkontroll.

Utförandekontroll görs i anslutning till att olika moment av efterbehandlingen genomförs och syftar till att kontrollera att åtgärden uppfyller de fysiska krav och dimensioner som angivits i samband med tillståndet.

Funktionskontroll, eller efterkontroll, är en utvidgad kontroll som syftar till att följa upp efterbehandlingens funktion över tid med av-

¹⁰ Ramböll och Ecoloop (2018).

seende på till exempel täckningens funktion och metalläckage. Funktionskontrollen bör minst pågå tills stabila förhållanden uppnås, vilket kan ta många år.

Genomförda efterbehandlingar kräver oftast korrigerande åtgärder. Det kan röra sig om kompletterande åtgärder för att främja vegetation, erosionsstabiliserande åtgärder eller eventuellt ytterligare utredningar och uppföljning.¹¹

4.3 Befintliga avfallsanläggningar och beräknade enhetskostnader för täckning

Under 2016 generade gruvdriften i Sverige 62 miljoner ton gråberg (varav 38 miljoner ton från icke-järnmalmsgruvor) och 46 miljoner ton anrikningssand (varav 42 miljoner ton från icke-järnmalmsgruvor). Den totala mängden avfall under 2014 i utvinningsindustrin (B05-09) uppgick till cirka 139 miljoner ton.¹²

Enligt Ramböll och Ecoloop (2018) utgör täckning av gråbergsupplag och sandmagasin huvuddelen av kostnaderna för efterbehandling. Sluttäckning av sandmagasin och gråbergsupplag står för drygt än 83 procent av den totala efterbehandlingskostnaden (beräknat av verksamhetsutövarna) och dessa anläggningar täcker över 87 procent av den sammanlagda ytan som gruvorna har.

I tabell 4.1 framgår storleken på befintliga dagbrott, gråbergsdeponier och sandmagasin. En stor andel av dessa ytor har material som är reaktivt och kommer att täckas med kvalificerad täckning. Vid efterbehandling av gråbergsupplag styrs kostnaderna dels av om gråberget är syrabildande eller ej, dels av om gråberget måste flyttas och om gråbergsupplaget måste modelleras (jämnas till) innan efterbehandling.

¹¹ Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a) s. 182.

¹² www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/avfall/avfall-uppkommet-och-behandlat/

Tabell 4.1 Gråbergssupplag och sandmagasin

Gruva/ Anrikningsverk	Yta gråbergssupplag (m ²)		Yta sandmagasin (m ²)
	Miljögråberg	Övrigt gråberg*	
Kirunavaara	4 300 000		5 200 000
Mertainen	2 900 000		–
Svappavaara	2 900 000		1 600 000
Malmberget	650 000		2 120 000
Tapuli		440 000	2 000 000
Aitik	2 900 000	5 950 000	9 010 000
Kristineberg		63 000	740 000
Maurliden	40 000	160 000	
Maurliden Östra		26 000	
Renströmsgruvan	0–5 000		
Kankberg	30 000*		
Garpenberg			1 160 000
Anrikningsverket – Boliden		120 000	2 000 000
Zinkgruvan		20 000	1 690 000
Svartliden****	280 000	26 000	120 000
Dannemora			
Björkdalsgruvan	1 200 000**		600 000**
Lovisagruvan			

Källa: Ramböll och Ecoloop (2018).

Anm.: *) Potentiellt syrabildande avfall, **) Uppskattat, ***) Gråberg borttaget, ****) Preliminära siffror.

Ramböll och Ecoloop har också undersökt vilka enhetskostnader som verksamhetsutövarna räknar med i sina kostnadsberäkningar.

Enhetskostnaden kan delas upp i två delkomponenter införskaffande av materialet och utförandet av täckningen. Materialkraven som ställs vid en kvalificerad täckning tillsammans med höga krav på utförande bidrar till att den kvalificerade täckningen är dyrare per ytenhet jämfört med en enkel täckning. Det behövs mer och bättre material till tätskiktet och konstruktionen byggs i flera och mer komplicerade etapper.

Enhetskostnaden för att efterbehandla icke syrabildande miljögråbergssupplag är omkring 15–20 kronor/kvadratmeter, se tabell 4.2. Själva täckningen står för cirka hälften av denna kostnad medan den andra hälften utgörs av modellering av upplagsytan, växtetablering etc.

Efterbehandlingskostnaden per kvadratmeter i Kankberg är 53 kronor, trots enkel täckning. Här utgör markundersökning, bortskaffning av gråberg och markberedning cirka 50 procent av kostnaden.

Enhetskostnaden för kvalificerad täckning av gråbergsupplag beräknas till 75–90 kronor/kvadratmeter. För Aitik, Kristineberg, Maurliden Östra och Zinkgruvan utgör täckningen cirka 90 procent av den totala efterbehandlingskostnaden. För industriområdet vid anrikningsverket i Boliden utgör rivning av industribyggnaderna 43 procent av kostnaden. För Maurliden Västra med en efterbehandlingskostnad på 326 kronor/kvadratmeter, utgörs 92 procent av kostnaden av att flytta 6,8 miljoner ton gråberg. Området täcks därefter med en enkel täckning.

Tabell 4.2 Enhetskostnader för täckning av gråbergsupplag och sandmagasin

Gruva/ Anrikningsverk	Gråbergsupplag (kr/m ²)		Sandmagasin (kr/m ²)
	Miljögråberg	Övrigt gråberg*	
Kirunavaara	14		13
Mertainen	16		
Svappavaara	15		20
Malmberget	15		20
Tapuli	10		5
Aitik	10	82	25–80
Kristineberg		78	97
Maurliden	20	326	
Maurliden Östra		75	
Renströmsgruvan	21–30		
Kankberg	53		
Garpenberg			99
Anrikningsverket – Boliden		150	38
Zinkgruvan		77	86
Svartliden	13	42	68
Dannemora	–	–	–
Björkdalsgruvan	4*		4*
Lovisagruvan	14		13

Källa: Ramböll och Ecoloop (2018).

Anm.: *) Potentiellt syrabildande avfall.

4.4 Kostnader för genomförda efterbehandlingsåtgärder

I den utvärdering av utförd efterbehandling som Naturvårdsverket och SGU genomfört¹³ eftersöktes också information om kostnader för olika efterbehandlingsåtgärder. Informationen om kostnader är dock, enligt myndigheterna, begränsad eller saknas i det tillgängliga underlaget.

I tabell 4.2 framgår de faktiska kostnaderna per kvadratmeter för efterbehandling av anrikningssand för olika objekt som myndigheterna redovisar i rapporten. Kostnaderna anges i aktuellt penningvärde för det år åtgärderna genomfördes.

Myndigheterna noterar att kostnaderna varierar stort mellan objekten, vilket också är naturligt med tanke på objektens olika förutsättningar. Underlaget bedöms som för begränsat för att ge en fullständig kostnadsbild eller trend över tid för olika metoder, speciellt som skillnader i kostnader också beror på lokala förhållanden.

Tabell 4.3 Kostnader för genomförda efterbehandlingsåtgärder

Metod	Objekt	Kostnad kr/m ²
Kvalificerad torrtäckning	Adak	28
	Falu gruva: Galgberget	92
	Ingarvsmagasinet	115
	Ranstad	248
	Saxberget	73
Vattenöverdämning	Kristineberg	55
	Stekenjokk	14
Förhöjd grundvattenyta	Kristineberg	25

Källa: Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017b) s. 27, Hanæus och Ledin (2010) s. 29.

¹³ Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017b).

5 Dagens gruvavfallsfinansieringssystem

I detta avsnitt redovisar utredningen en beskrivning av det nuvarande systemet med säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet (gruvavfallsfinansieringssystemet).

Gruvavfallsfinansieringssystemet består av fyra hörnpelare:

1. Syftet med säkerhetssystemet och målsättningen med efterbehandlingen. Syftet med systemet är styrande för hur systemet konstrueras och vilka säkerhetsmarginaler som önskas. För att kunna beräkna säkerheternas storlek krävs även att målsättningen med efterbehandlingen fastställs. Här inkluderas den tekniska och naturvetenskapliga beskrivningen av som ska åstadkommas och en precisering av vilka åtgärder som ska vidtas. Detta dokumenteras i avfalls- och efterbehandlingsplaner.
2. Säkerhetens storlek. Här kopplas den tekniska och naturvetenskapliga beskrivningen ihop med den ekonomiska beräkningen av vad åtgärderna kommer att kosta att genomföra.
3. Säkerhetens form. Säkerhetens form är av avgörande betydelse för om den kan påkallas och omvandlas till kontanta medel om det skulle behövas.
4. Beslutsprocess för säkerhetens storlek och form. Här sker en interaktion mellan tillståndsmyndigheten, verksamhetsutövaren, tillsynsmyndigheterna och andra aktörer.

Den fortsatta framställningen i betänkandets analys och förslag följer dessa fyra områden. Inom varje område beskrivs (om det är relevant) den nuvarande regleringen och hur regelverket tillämpas. Den nuvarande regleringen återfinnes i följande rättsakter:

- Miljöbalken där de aktuella bestämmelserna om säkerheter för efterbehandlingskostnader för gruvavfall framgår. Propositionen Ett utvidgat miljöansvar (prop. 2006/07:95), som innehåller förarbetena till de senaste ändringarna i bestämmelserna om säkerheter är av särskilt intresse i detta sammanhang.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG (utvinningsavfallsdirektivet) av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändringar av direktiv 2004/35/EG.
- Förordningen (2013:319) om utvinningsavfall (utvinningsavfallsförordningen) som kompletterar bestämmelserna i miljöbalken för utvinningsindustrin. EU-direktiv är genomfört i svensk rätt genom bl.a. denna förordning.

Utredningen bedömer att det framför allt är artikel 14 i utvinningsavfallsdirektivet som är relevant för den föreliggande beskrivningen liksom artikel 1.1g och artikel 2 i Kommissionens beslut 2009/335/EG av den 20 april 2009 om tekniska riktlinjer för upprättande av den finansiella säkerheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin.

Den översiktliga beskrivningen av tillämpningen av regelverket hos de olika tillstånds- och tillsynsmyndigheterna bygger på genomgångar av dokumentation i några relevanta ärenden¹ och på intervjuer med företrädare för de olika tillstånds- och tillsynsmyndigheterna (Mark- och miljödomstolen i Umeå samt Länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län). Utöver detta så har intervjuer genomförts med Naturvårdsverket, SGU samt med företrädare för gruvindustrin.

Utredningen har också uppdragit åt konsultföretagen Ramböll AB och Ecoloop AB att sammanställa de av gruvbolagen uppskattade kostnaderna för de gruvområden som finns i drift i dag. Detta har skett genom en genomgång av tillgängliga efterbehandlingsplaner. Av denna sammanställningen kan vissa slutsatser dras kring hur verksamhetsutövarna tolkar regelverket i praktiken.²

¹ I bilaga 2 ges en kortfattad beskrivning, baserat på ett aktuellt ärende av en prövning av storleken på en säkerhet.

² Ramböll och Ecoloop (2018).

5.1 Syftet med säkerheterna och målsättningen med efterbehandlingen

5.1.1 Nuvarande reglering

Miljöbalken

Det är två bestämmelser i miljöbalken som är relevanta för de säkerheter som ställs för hantering av utvinningsavfall och efterbehandling: dels 16 kap. 3 § där det finns en allmän möjlighet att kräva säkerhet för alla typer av verksamheter (inte bara gruvverksamhet), dels 15 kap. 35 § där en skyldighet att ställa säkerhet när det är fråga om deponering av avfall framgår.

När det gäller deponering av avfall har bestämmelserna i Sverige succesivt skärpts som en följd av skärpta krav inom EU-lagstiftningen. Av 15 kap. 35 § miljöbalken framgår att ett tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall endast får ges om verksamhetsutövaren ställer säkerhet eller vidtar någon annan lämplig åtgärd i syfte att säkerställa att resurser finns avsatta för att ta om hand avfallet.

Miljöbalkens krav på att en verksamhetsutövare ska ställa säkerhet för kostnaderna för att avhjälpa en miljöskada finns i 16 kap 3 § miljöbalken. Där framgår det att:

- Tillstånd får 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.
- En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål.
- Säkerheten får ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.
- Säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten.

Av författningskommentarerna³ framgår att huvudsyftet med kraven på att ställa säkerheter är att skydda samhället från risken att behöva svara för kostnader för efterbehandling.

³ Prop. 2006/07:95, s. 135.

Den ekonomiska säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten och ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Det finns inga närmare bestämmelser i miljöbalken om vad som ska avses med en betryggande säkerhet.

Av förarbetena framgår dock att för att en säkerhet ska kunna anses vara betryggande bör säkerheten bedömas med utgångspunkt i kostnaderna för efterbehandlingen och huvudsyftet med säkerheterna. Det bör således vara sannolikt att säkerheten kan uppfylla det syftet. Emellertid så framhålls också att:

Det är visserligen svårt att finna säkerheter som inte är kostsamma för verksamhetsutövaren och samtidigt ger full säkerhet för samhället. Ambitionen bör därför vara att till en rimlig kostnad för verksamhetsutövaren *minimera risken* [utredningens kursivering] för att samhället får bära avhjälpandekostnaden.

Utvinningsavfallsdirektivet

Av artikel 14 i utvinningsavfallsdirektivet framgår att innan verksamhet som omfattar uppsamling eller deponering av utvinningsavfall i en avfallsanläggning inleds, ska den behöriga myndigheten kräva en finansiell säkerhet eller motsvarande. Medlemsstaterna ska fastställa förfaranden så att alla skyldigheter enligt det tillstånd som utfärdats i enlighet med direktivet har uppfyllts, inbegripet bestämmelser om åtgärder efter stängning.

Förfarandet ska också tillse att det alltid finns tillräckliga medel tillgängliga för att rehabilitera det område som påverkats av avfallsanläggningen, i enlighet med vad som beskrivs i den avfallshanteringsplan som utarbetats i enlighet vad som krävs i direktivet.

Utvinningsavfallsförordningen

Vid ansökan om tillstånd för gruvverksamhet enligt miljöbalken ska en verksamhetsutövare informera tillståndsmyndigheten om inne-

hållet i den avfallshanteringsplan som krävs enligt utvinningsavfallsförordningen.⁴ Av denna förordning framgår också att den som driver en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller driver en utvinningsavfallsanläggning ska ha en avfallshanteringsplan.⁵

En avfallshanteringsplan ska beskriva hur man i en verksamhet ”vidtar avfallsförebyggande åtgärder, återvinner, bortskaffar eller på annat sätt fysiskt hanterar *utvinningsavfall*⁶ [utredningens kursivering] samt hanterar faror för och konsekvenser av olyckor så att en hållbar utveckling främjas”.⁷ Bestämmelserna om avfallshanteringsplan gäller således bara utvinningsavfall och de utvinningsavfallsanläggningar (avfallsmagasin och avfallsupplag) som en verksamhetsutövare har.

5.1.2 Tillämpning av regelverket

Redovisning i avfallshanteringsplanerna

Avfallshanteringsplanen kan sägas vara en teknisk beskrivning av hur verksamhetsutövaren avser att genomföra efterbehandlingen av avfallsanläggningarna och utvinningsavfallet. Det finns emellertid inga bestämmelser om att efterbehandlingen av den övriga gruvverksamheten ska dokumenteras på motsvarande sätt.

Naturvårdsverket och SGU⁸ har genomfört en analys av avfallshanteringsplaner för nitton olika gruvverksamheter och enligt myndigheterna används avfallshanteringsplanerna i dag inte i tillräcklig utsträckning av verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Myndigheterna pekar också på ytterligare brister och problem:

- Informationen är begränsad i förhållande till lagstiftningens krav om karakterisering, förebyggande och åtgärder för återvinning samt för stängning och återställning. Karakterisering av avfallet och kunskap om avfallets egenskaper behövs för att kunna bedöma vilka åtgärder som kan bli aktuella.

⁴ 64 § utvinningsavfallsförordningen.

⁵ 23 § utvinningsavfallsförordningen.

⁶ Enligt 4 § utvinningsavfallsförordningen är utvinningsavfall avfall som har uppkommit som en direkt följd av prospektering, utvinning eller bearbetning eller som en direkt följd av lagring av utvunnet material innan bearbetning av materialet har avslutats.

⁷ 12 § utvinningsavfallsförordningen.

⁸ Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a).

- Planerna utgör i vissa fall inte ett stöd i det löpande efterbehandlingsarbetet och detta riskerar att försvaga betydelsen av avfallshanteringsplanerna. Myndigheterna lyfter dock fram att det finns verksamhetsutövare som använder avfallshanteringsplanen som det verktyg det är avsett att vara.
- Verksamhetsutövarnas uppdateringar av avfallshanteringsplanen brister. Enligt tillsynsmyndigheterna (länsstyrelserna) är det dock inte riktigt klart vilka förändringar det är som ska föranleda en uppdatering av planen. Bristen på effektiva sanktionsmöjligheter för tillsynsmyndigheten kan ha bidragit till att kravet på uppdatering av planerna inte har fått avsedd effekt ännu.

Sammantaget ser myndigheterna behov av att förbättra användningen av avfallshanteringsplanerna och åstadkomma en mer pålitlig tillsyn och egenkontroll. En förutsättning för detta är att planerna innehåller rätt uppgifter, uppdateras regelbundet och följs av verksamhetsutövarna.

Konsultföretagen Ramböll AB och Ecoloop AB⁹ har på utredningens uppdrag gjort en analys av verksamhetsutövarnas redovisning i efterbehandlingsplanerna.

I detta sammanhang används begreppet efterbehandlingsplan för att beskriva efterbehandlingen av hela gruvverksamheten. Dessa efterbehandlingsplaner är alltså en bredare beskrivning av efterbehandlingen än den redovisning som krävs enligt utvinningsavfallsförordningen. Analysen visar att efterbehandlingsplanerna är strukturerade på liknande sätt. Generellt har efterbehandlingsbehovet delats i olika poster enligt nedan:

1. Sandmagasin
2. Klarningsmagasin
3. Dagbrott
4. Underjordsgruva
5. Miljögråbergssupplag
6. Övrigt (eller reaktivt) gråbergssupplag
7. Industriområde

⁹ Ramböll och Ecoloop (2018).

8. Malmupplag
9. Moränupplag
10. Kontrollprogram efter stängning
11. Åtgärder efter stängning
12. Utredningar och projektering/projektstyrning mm

Vilka poster som behandlas i respektive efterbehandlingsplan beror delvis på den specifika gruvverksamheten. Exempelvis finns inte dagbrott vid varje gruvverksamhet. Vissa poster beaktas alltid som exempelvis efterbehandling av sandmagasin, gråbergsupplag och industriområde medan posterna nr 9–12 inte alltid är inräknade.

Dessa avvikelser kan bero på att de inte är relevanta, är inräknade under andra poster eller bedöms tillhöra en annan del av verksamheten (ingår inte i efterbehandling). Det är, Enligt Ramböll och Ecoloop generellt svårt att bedöma om projektledning, eventuellt marksaneringsbehov, eller kontrollprogram finns inräknade i slutsumman.

Slutmål för efterbehandlingen

De beräknade kostnaderna och därmed säkerhetens storlek beror bland annat på vilka metoder som ska användas för att stänga avfallsanläggningarna och återställa marken till tillfredsställande skick. För att vidta rätt åtgärder behöver bl. a. den framtida markanvändningen av området tydliggöras.

Vad gäller avfallshanteringsplanerna finns bestämmelser i utvinningsavfallsförordningen om att den framtida användningen av det område som påverkats av avfallsanläggningarna ska redovisas.¹⁰

Vid Naturvårdsverkets och SGU:s analys¹¹ av avfallshanteringsplaner (se nedan) har det dock framkommit att förväntad framtida markanvändning i flera fall inte är helt klarlagt.

Länsstyrelser och Naturvårdsverket har i flera ärenden yttrat sig med invändningar mot att företagets beskrivningar inte är tillräckliga för att göra en bedömning av om efterbehandlingen kommer att bli tillfredställande.

¹⁰ 25 § utvinningsavfallsförordningen.

¹¹ Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a).

Ramböll och Ecoloop¹² pekar på att kostnadsbilden för efterbehandling av gruvor kan förändras om efterbehandlingsmetoden och/eller åtgärds målen förändras och skärps. Detta skulle kunna ske om strängare miljökrav ställs som exempelvis leder till att dyrare täckningsmetoder behövs.

Ett exempel på där en annan efterbehandlingsmetod än den av gruvbolagen föreslagna har använts, är Svärtrräskgruvan. Gruvan har varit nedlagd i tio år och staten tog över ansvaret för efterbehandling efter att gruvbolaget gått i konkurs.

I fallet Svärtrräsk har en komplicerad konstruktion, bestående av flera tätskikt, använts vid efterbehandlingen. Den totala kostnaden per kvadratmeter för att täcka gråbergsupplaget beräknas bli cirka 7 gånger högre än den genomsnittliga kvadratmeterkostnaden för kvalificerad täckning som gruvindustrin räknar med.

Om det inträffar exempelvis en dammolycka kan efterbehandlingsbehovet, och därmed kostnaderna, förändras drastiskt om olyckan leder till omfattande skador.

Den typen av händelser beaktas inte i efterbehandlingsplanerna, utan är föremål för försäkringslösningar.

5.2 Säkerheterna storlek

5.2.1 Aktuell reglering

Miljöbalken

I miljöbalken finns inte några bestämmelser som reglerar hur storleken på en säkerhet ska beräknas. Av förarbetena framgår dock att de förväntade avhjälpandekostnaderna ska kunna tjäna som utgångspunkt vid bedömningen av om säkerheten är tillräcklig. De kriterier som tillämpas vid bedömningen av nödvändiga avhjälpandeåtgärder blir därigenom styrande för den kostnadsbedömningen.¹³

Säkerheten ska ställas innan verksamheten inleds. Om det finns en utförlig plan som visar att säkerheten vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet för återställning kan tillståndsmyndigheten godkänna att den ställs successivt enligt planen.¹⁴

¹² Ramböll och Ecoloop (2018).

¹³ Prop. 2006/07:95, s. 110.

¹⁴ 16 kap. 3 § miljöbalken.

En ansökan om ändring av villkor om ekonomisk säkerhet kan göras av bl.a. Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och Länsstyrelsen, men inte av verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövaren kan dock ansöka hos prövningsmyndigheten om att upphäva eller ändra vissa bestämmelser i en tillståndsdom- eller beslut.

Utvinningsavfallsförordningen

Vid en ansökan ska information ges till tillståndsmyndigheten om den säkerhet som behövs för utvinningsavfallsanläggningarna. Säkerhetens storlek ska beräknas enligt en oberoende kvalificerad bedömning. Beräkningen ska ta hänsyn till en eventuell oplanerad eller tidigarelagd stängning av anläggningen och de merkostnader som en sådan stängning kan medföra.¹⁵

Det finns inga närmare bestämmelser om hur en oberoende kvalificerad bedömning ska upprättas eller hur merkostnaderna ska beräknas. I den av Sveriges geologiska undersökning (SGU) publicerade Vägledning för prövning av gruvverksamhet¹⁶ framgår att:

- Verksamhetsutövarens avtal med en viss entreprenör eller kostnader för egen personal och egna maskiner inte kan användas och man kan inte heller utgå från att arbeten kan utföras vid de tillfällena som passar driften i övrigt.
- Kostnaderna för köpta tjänster, såsom entreprenadarbeten, kan fastställas exempelvis genom en undersökning av marknadspriserna för de åtgärder som krävs för att nå det tillfredsställande skick som har klargjorts i tillståndsprocessen.
- Kostnaderna för utformning och eventuell testning, administration samt uppföljande kontroll av återställningen för tillräckligt lång tid ska också ingå i kostnadsberäkningen. Det gäller även kostnader för övriga åtgärder.

Dokumentet är dock endast en vägledning och innehåller inte några rättsligt bindande regler.

¹⁵ 64 § 4 p. utvinningsavfallsförordningen.

¹⁶ Sveriges geologiska undersökning, (2016).

Utvinningsavfallsdirektivet

Av artikel 14 i utvinningsavfallsdirektivet framgår också att den säkerhet som avses avsnitt 5.1.1 ska beräknas på grundval av följande:

- Avfallsanläggningens sannolika miljöpåverkan, med särskilt beaktande av bland annat avfallsanläggningens kategori, avfallets egenskaper och den framtida användningen av det rehabiliterade området.
- Antagandet att oberoende kvalificerade tredje parter kommer att bedöma situationen och utföra de rehabiliteringsarbeten som behövs.

Säkerhetens storlek ska regelbundet anpassas till den rehabiliteringsverksamhet som behöver genomföras på det område som påverkats av avfallsanläggningen, såsom beskrivs i den avfallshanteringsplan som utarbetats i enlighet med direktivets artikel 5 (avfallshanteringsplan) och som krävs för det tillstånd som föreskrivs i artikel 7 (tillstånd för gruvverksamhet). I sammanhanget är även EU-kommissionens beslut 2009/335/EG om den finansiella säkerheten vid hantering av avfall från utvinningsindustrin relevant och där framgår det att:

Medlemsstaterna och de behöriga myndigheterna ska basera beräkningen av den finansiella säkerhet som avses i artikel 14 i direktiv 2006/21/EG på följande:

Artikel 1 g: En bedömning av de kostnader som krävs för att säkerställa rehabilitering av mark, stängning och åtgärder efter stängning inbegripet eventuell övervakning och behandling av förorenande ämnen.

Artikel 2: Den bedömning som avses i punkt g ska utföras av en oberoende och kvalificerad tredje part och även beakta en oplanerad eller tidigare lagd stängning.

5.2.2 Tillämpning av regelverket

Utredningen redovisar här iakttagelser kring:

- Tillsynsmyndigheternas granskningar av kostnadsberäkningar som ligger till grund för beslut om säkerhetens storlek.
- Hanteringen av pris- och löneutveckling för de insatsvaror och tjänster som behövs för att genomföra efterbehandlingen i kostnadsberäkningarna.

- Hanteringen av osäkerheter i kostnadsberäkningarna.

Tillsynsmyndigheternas granskning av kostnadsberäkningar som ligger till grund för säkerhetens storlek

Enligt Naturvårdsverket och SGU¹⁷ finns information om beräkningen av storleken på den ekonomiska säkerheten generellt med i avfallshanteringsplanerna, men beräkningarna inkluderar inte alla kostnader som planerna ska omfattas. Ytterligare kostnader för efterbehandling av andra områden än deponierna kan tillkomma.

De nuvarande remissinstanserna granskar i samband med tillståndsprövningen framför allt de specifika tekniska kraven för att bedöma rimligheten av antaganden bakom beräknade belopp.

Informationen om effekter av och kostnader för genomförda efterbehandlingar av gruvverksamheter är begränsad.¹⁸ Hos länsstyrelser i de län där efterbehandling pågår finns dock kunskap om priser för olika relevanta tjänster och material. Det finns dock ingen utpekad myndighet som sammanställer och följer upp kostnaderna för genomförda efterbehandlingar på ett nationellt plan. Sammantaget är möjligheten till en samordning av statens agerande begränsad i dag.

Vid genomgången av avfallshanteringsplanerna visade det sig även att beräkningarna av säkerhetens storlek generellt inte inkluderar merkostnader för en oplanerad och tidigarelagd stängning av avfallsanläggningen eller kostnader för korrigerande åtgärder. Det finns, enligt Naturvårdsverket och SGU, ytterligare brister i dagens beräkningar:

- Efterbehandlingskostnaderna kan beräknas i proportion till mängden producerad malm, vilket inte behöver vara fallet. Det är snarare ytan på deponier och sandmagasin som styr kostnaderna.
- Storleken på den ekonomiska säkerheten fastställs ibland innan de faktiska åtgärderna för efterbehandling slutligen beslutats (så kallad prövotid) och ibland görs ingen uppdatering av den ekonomiska säkerheten när åtgärderna fastställs.

¹⁷ Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a).

¹⁸ Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a).

- Under tidens gång kan omständigheter förändras och såväl teknik som samhällets kravbild kan förändras vilket kan påverka kostnaderna.

Ramböll och Ecoloop¹⁹ pekar på att en tydligare kostnadssammanställning behövs med avseende på efterbehandlingskostnader, hur dessa utvecklas med tiden och hur efterbehandling som utförs/planeras utförs kommer att påverka de utestående efterbehandlingskostnaderna. I dagsläget saknas uppdatering av hur kostnaden förändras när efterbehandling sker under drifttid.

Många efterbehandlingsplaner behöver uppdateras med avseende på:

- Projektering, projektstyrning och upphandling som inte anges specifikt.
- Rivning av industribyggnader där intäkter och rivningskostnader tar ut varandra.
- Kostnader för eventuella markundersökningar och marksanering.
- Kostnaden för kontrollprogram som inte alltid är inräknad.

Enligt rapporten är det framför allt kostnadsberäkningen av den kvalificerade täckningen som kräver uppmärksamhet vid en bedömning av om verksamhetsutövarens kostnadsuppskattning är rimlig. Kostnaden för en kvalificerad täckning kan delas upp i två huvudposter, 1) framtagandet av täckningsmaterialet och 2) utförandet av täckningen.

1. Den potentiellt största kostnadsdrivaren är om morän med rätt kvalitet inte finns i närområdet, dvs. framtagandet av materialet för täckning av det miljöfarliga avfallet. I vissa fall finns morän av rätt kvalitet på plats medan den i andra fall behöver transporteras, alternativt kan den lokala moränen behöva förbättras med exempelvis inblandning av bentonitlera. Boliden uppskattar kostnaden för framtagandet av morän genom exempelvis blandning av bentonit till cirka 170 kronor per kvadratmeter, vilket kan jämföras med en kostnad på 80 kronor per kvadratmeter om morän av rätt kvalitet finns på plats.

¹⁹ Ramböll och Ecoloop (2018).

2. Även utförandet är mer komplicerat än enkel täckning, med högre krav avseende packning vilket är kostsamt och ställer högre krav på entreprenören. Avvikelse och osäkerheter kring utförandet och materialtillgång leder till att en extern entreprenör kan behöva gardera sig ekonomiskt mot eventuella svårigheter, vilket kan driva upp kostnaderna.

Ramböll och Ecoloop lyfter också frågan vad en för tidig stängning av gruvan kan leda till merkostnader för exempelvis justering av slänter och iordningställande av området.

Om efterbehandling utförs enligt plan kan den påbörjas innan verksamheten avslutas helt och maskinparken och övriga faciliteter som finns på plats kan användas. Efter en konkurs kommer sannolikt all infrastruktur och utrustning att säljas. Det är även troligt att efterbehandlingsåtgärder påbörjas först flera år efter konkursen. Merkostnader, exempelvis etableringskostnader, kommer att uppstå när den nya huvudmannen träder in, läser in sig på anläggningen och börjar upphandla entreprenörer och konsulter. Dessa merkostnader är generellt sett inte upptagna i de kostnadsberäkningar som ligger till grund för säkerheterna.

Kostnader för utredning, upphandling och projektledning redovisas sällan och kan antingen vara inkluderade i summorna eller ha antagits tillhöra gruvans normala verksamhet, dvs. antagits vara utanför efterbehandlingsåtgärderna. Boliden gör bedömningen att utredningar, projektledning/styrning utgör cirka 5 procent av de övriga efterbehandlingskostnaderna.

Om en ny huvudman, dvs. exempelvis staten genom det implicita sistahandsansvaret, tar över ansvaret för efterbehandlingsåtgärderna kommer denna kostnad att flyttas över till den nya huvudmannen och bör därför inkluderas i underlaget för säkerhetens storlek.

Hänsyn till pris- och löneutveckling

Efterbehandling av gruvor och gruvområden ligger i vissa fall långt fram i tiden och efterbehandlingen behöver fortgå under en lång tidsperiod, i synnerhet om hänsyn tas till att kontroll och korrigerande samt kompletterande åtgärder kan behöva fortgå i minst 30 år²⁰.

²⁰ Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a).

Miljökonsekvenserna av gruvverksamhet är i många fall inte begränsade i tiden och åtgärderna för att minska den negativa påverkan från avfallet måste ofta fortsätta långt efter det att gruvan har stängts.²¹

Så vitt utredningen kunnat förstå beräknas kostnader för efterbehandling i en fast prisnivå. Det gäller exempelvis i efterbehandlingsplanen för Bolidens koppargruva Aitik.²² Beräkningen genomfördes 2012, men av underlaget framgår dock inte vilket penningvärde som använts i beräkningen.

Eftersom säkerheten bestäms till ett nominellt belopp och inte räknas upp med något relevant prisindex som speglar prisutvecklingen för efterbehandlingen sker en real urholkning av säkerheten över tid. Denna effekt kan vara betydande: arbetskraftskostnadsindex för gruvindustrin ökade under perioden 2008–2016 med 36 procent under perioden, eller cirka 3,4 procent per år, det vill säga betydligt mer än förändringen i konsumentprisindex (KPI). Priserna på entreprenadtjänster har ökat långsammare. Under perioden 2011–2017 ökad dessa med omkring 7 procent, eller cirka 1,3 procent per år. Rambölls och Ecoloops granskning visar att många kostnadsberäkningar är gamla. Den äldsta är från 2008. Det förstärker bilden av att frånvaron av pris- och löneomräkning kan innebära att nuvarande kostnadsberäkningar är underskattade.

Osäkerheter i beräkningarna

De beräkningar som redovisas till tillståndsmyndigheten och som granskas av tillsynsmyndigheterna och Naturvårdsverket är ett punkt-estimat (en enda siffra) och innehåller inte något påslag för oplanerade händelser och osäkerheter i beräkningarna, trots att det sannolikt finns betydande osäkerheter kring både de underliggande tekniska antagandena och antaganden om exempelvis utvecklingen av priser på insatsvaror, tjänster och löner.

Ramböll och Ecoloop har i sin analys identifierat flera osäkerhetsfaktorer för efterbehandlingskostnaderna som styrs av ett antal faktorer. Följande faktorer har identifierats vara styrande:

- Behov av omräkning på grund av inflation (pris- och löneökningar).
- Tillgång till morän med rätt kvalitet.

²¹ Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a) och Riksrevisionen (2015).

²² Eriksson (2018).

- Behov av byte av efterbehandlingsmetod eller ändrat åtgärds mål.
- Drivmedelspriser utgör drygt 20 procent av enhetskostnaderna för kvalificerad täckning och därmed blir enhetskostnaderna känsliga för variationer i världsmarknadspriser på drivmedel.
- Merkostnader till följd av tidigarelagd stängning och byte av huvudman.

5.2.3 Ställda säkerheter

De totala utestående säkerheterna uppgick för gruvbranschen per den 31 december 2017 till cirka 2,6 miljarder kronor. Det var fem bolag som ställt ekonomisk säkerhet. Enligt branschorganisationen SveMin, som lämnat uppgifterna, kan beloppen för verksamheterna vara ungefärliga eftersom uppgifterna har lämnats vid lite olika tillfällen av respektive bolag. Någon samlad statlig sammanställning finns inte.

SveMin framhåller att beloppen för respektive bolag avser olika typer av verksamheter vars avfallshantering och planerade efterbehandlingsåtgärder kan skilja sig åt i betydande omfattning beroende på vilken typ av malm som bryts.

Tabell 5.1 Ställda säkerheter 2017-12-31

Bolag	Ställd säkerhet 2017-12-31 (miljoner kronor)
LKAB*	300
Boliden AB**	2 161
Björkdalsgruvan AB	16
Zinkgruvan AB	162
Lovisagruvan AB***	0,5
Summa	2 639

Källa: SveMin.

*) Avser verksamheter i: Malmberget (deponering av sidoberg, sand och kalk), Malmberget (deponi Tingvallskulle), Kiruna (förädling) [tillståndsansökan för nytt tillstånd för den samlade verksamheten är under framtagande], Kiruna (deponi avfallskalk), Svappavaara (hela verksamheten), Mertainen (hela verksamheten).

**) Säkerheten i Aitik är föremål för prövning i juni 2018. Se nedan, Även för gruvverksamheten i Grapenberg har Boliden ansökt om en högre säkerhet.

***) Beloppet avser efterbehandling. Bolaget har inget anrikningsverk med avfallsanläggning.

För Bolidens gruvverksamhet i Aitik pågår prövning av säkerhetens storlek. Genom en deldom vid Mark- och miljödomstolen i Umeå har säkerheten för Bolidens verksamhet i Aitik fastställts till 2 857 miljoner kronor. Domen om säkerhetens storlek bygger på den beräkning som Boliden redovisat till domstolen. Om domen vinner laga kraft ökar Boliden AB:s ställda säkerheter till 4 358 miljoner kronor. Boliden har dock överklagat deldomen bl.a. med hänvisning till att bolaget anser att andra, mindre omfattande, efterbehandlingsåtgärder är tillräckliga. Boliden yrkar på att säkerheten fastställs till 2 253 miljoner kronor.²³

För gruvverksamheten i Grapenberg har Boliden ansökt om ändringstillstånd enligt miljöbalken. Av ansökan framgår att Boliden anser att den befintliga säkerheten på 95 miljoner kronor bör ökas till 490 miljoner kronor till följd av att den preliminära efterbehandlingsplanen och uppskattningen av efterbehandlingskostnaderna har reviderats.²⁴

Om deldomen för Aitik vinner laga kraft och om säkerhetens för Grapenberg beslutas på den nivå som föreslås skulle den samlade säkerhetsmassan uppgå till 5,2 miljarder kronor.

5.2.4 Vad kan efterbehandlingen komma att kosta?

Konsultföretagen Ramböll och Ecoloop har på uppdrag av utredningen sammanställt

- kostnaderna som av gruvbolagen har uppskattats i respektive efterbehandlingsplan för gruvområden som finns i drift i dag och
- bedömt hur dessa kostnader skulle förändras i ett scenario där staten tar över ansvaret för efterbehandlingen efter en konkurs.

Utgångspunkten för sammanställningen är de efterbehandlingsplaner som fastställts för respektive gruvverksamhet. Sammanställningen visar att efterbehandlingsplanerna för respektive objekt är strukturerade på liknande sätt. Även om ingen gruva liknar en annan, återkommer likande kostnadsposter.

²³ Mål nr M 3093–12, deldom 2018-05-18. Domen har i denna del överklagats av Boliden 2018-06-08

²⁴ Nacka tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, M467-18, aktbilaga 1.

Sluttäckning av sandmagasin och gråbergsupplag står för mer än 83 procent av den samlade efterbehandlingskostnaden.

Som ovan konstaterats är den största osäkerheten vid en kostnadsberäkning är huruvida morän med rätt kvalitet finns i närområdet. Även osäkerheter kring utförandet och materialtillgång kan leda till att en extern entreprenör kan behöva gardera sig ekonomiskt vilket driver upp kostnaderna.

Ramböll och Ecoloop bedömer att risken för betydande fördyring på grund av andra faktorer är liten, då kvalificerad täckning är den i särklass dominerande kostnadsfaktorn.

Ramböll och Ecoloop diskuterar fyra olika uppskattningar av kvadratmeterkostnaden för kvalificerad täckning:

Den första uppskattningen bygger på verksamhetsutövarnas ursprungliga efterbehandlingsplaner som låg till grund för tillståndsmyndighetens beslut om de ställda säkerheterna. Dessa planer förutsätter i samtliga fall att morän av tillräcklig kvalitet finns i närheten av gruvan, ett faktum som inte påvisats i underlagen av företagen. Dessa planer upprättades i de flesta fallen för 5–8 år sen. Med en snittkostnad på 75 kronor per kvadratmeter för kvalificerad täckning ligger den summerade efterbehandlingskostnaden på cirka 2,7 miljarder kronor. Kostnader för utredning och projektledning redovisas sällan och kan antingen vara inkluderade i summorna eller ha antagits tillhöra gruvans normala verksamhet, dvs. falla utanför efterbehandlingsåtgärderna.

I den andra uppskattningen görs en omräkning till dagens uppskattade pris på 80 kronor per kvadratmeter för konstruktionen av en kvalificerad täckning under de mest gynnsamma förhållandena, med tillgång till morän med rätt kvalitet. Det ger en samlad efterbehandlingskostnad på cirka 2,8 miljarder kronor. Boliden gör bedömningen att utredningar, projektledning/styrning utgör cirka 5 procent av de övriga efterbehandlingskostnaderna. Med ett schablon tillägg på 5 procent för projektledning och upphandling blir slutsumman drygt 3 miljarder kronor.

Den tredje uppskattningen bygger på antagandet att den lokalt förekommande moränen inte uppfyller funktionskravet utan måste modifieras med bentonit, vilket ökar kostnaderna påtagligt. Boliden uppskattar kostnaden för framtagandet av morän genom exempelvis blandning av bentonit till cirka 170 kronor per kvadratmeter. I detta

fall kommer efterbehandlingskostnaden att stiga till cirka 4,9 miljarder kronor. Med ett schablontillägg på 5 procent för projektledning och upphandling blir slutsumman cirka 5,2 miljarder kronor.

Slutligen finns ett räkneexempel från efterbehandling av gruvan i Svärträsk. Den lösning som valdes skiljer sig markant från täckningsalternativen som föreslagits för de övriga objekten. Metodvalet i detta fall var kostnadsdrivande. Enhetspriset för sluttäckning har beräknats till drygt 600 kronor per kvadratmeter. Här ingår materialanskaffandet och utförandet samt ett extra tätskikt. Konstruktionslösningen som valdes var mer komplicerad än den av gruvbolagen traditionellt föreslagna kvalificerade lösningen. För det fall den lösning som användes i Svärträsk skulle användas för samtliga gruvor skulle den totala efterbehandlingskostnaden ligga på cirka 16,4 miljarder kronor.

5.3 Säkerhetens form

5.3.1 Aktuell reglering

Miljöbalken

Det finns inte några närmare bestämmelser i miljöbalken om vilka former av säkerheter som kan accepteras. Av förarbetena²⁵ framgår dock att:

- Alla former av säkerheter kan godtas, men sökanden måste visa att den erbjudna säkerheten är betryggande. För mer svårvärderade säkerheter åligger det den sökande att visa att säkerheten är tillräcklig och i övrigt godtagbar. Osäkerhet kan leda till en motsvarande försiktighet i värderingen.
- Förarbetena diskuterar också vilka kostnader som olika former av säkerheter medför för företagen. Där bedöms att pant och borgen ofta är kostsamma lösningar som kan bli betungande för företagen, något som kan motverkas genom flexibilitet i fråga om vilka former som kan accepteras. Säkerheten bör enligt förarbetena tillåta att så mycket kapital som möjligt är kvar hos verksamhetsutövare.

²⁵ Prop. 2006/07:95, s. 107 ff.

- Säkerheten bör vara tillgänglig för tillsynsmyndigheten, dvs. enkel att realisera och utnyttja när den behöver tas i anspråk. Säkerheten bör vara skyddad vid en konkurs och kunna omvandlas till reda pengar i den takt som krävs för att den planerade efterbehandlingen ska kunna genomföras.
- Säkerheten kan som ovan konstaterats ställas successivt. Om säkerheten behöver justeras efter det aktuella behovet kan det ske genom att villkoret om säkerhet ändras.
- Om det kan antas att ställd säkerhet inte längre är tillräcklig är det möjligt för tillståndsmyndigheten att pröva frågor om justering av säkerheter genom att ändra eller upphäva villkor i ett meddelat tillstånd för en verksamhet.

Utvinningsavfallsdirektivet

Det finns inte några närmare bestämmelser i utvinningsavfallsdirektivet om vilka former av säkerheter som kan accepteras. Av artikel 14.1 b framgår dock att det alltid ska finnas tillräckliga medel tillgängliga för att rehabilitera det område som påverkats av avfallsanläggningen. Detta kan tolkas som att säkerheten ska vara värdebeständig och att om den påkallas ska kunna omvandlas till kontanta medel.

5.3.2 Tillämpning av regelverket

Tillståndsmyndigheten har enligt Högsta domstolen vid sin tillståndsgivning i allmänhet inte anledning att bestämma vilken form (t.ex. pant, bankgaranti eller moderbolagsborgen) säkerheten ska ha. En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål och ska finnas på plats innan verksamheten inleds.

Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden prövat vilken form av säkerhet som kan godtas i samband med gruvdrift. För närvarande är praxis att säkerhet i form av moderbolagsborgen inte godtas. Det är i stället säkerheter i form av garanti från bank eller annat kreditinstitut som krävs.

Utredningen har följt skriftväxlingen beträffande säkerheternas form för Boliden AB:s koppargruva i Aitik. Remissinstanserna,

Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Norrbotten har i flera yttranden pekat på oklarheter och problem med de förslag till bankgarantier som Boliden AB lämnat.

Mark- och miljödomstolen i Umeå har meddelat deldom (M 3093–12, 2017-06-07) i frågan om godkännande av ekonomisk säkerhet. Domstolen har avslagit Boliden Mineral AB:s yrkande om att godkänna utfärdade bankgarantier som säkerhet för bolagets förpliktelser. De utfärdade bankgarantierna gäller dock tills vidare som säkerhet till dess ett lagakraftvunnet beslut med godkännande av ekonomisk säkerhet föreligger. Domen har inte överklagats och Boliden Mineral AB har i enlighet med domen gett in förslag på ny ekonomisk säkerhet till domstolen för prövning, domstolen har dock inte meddelat dom i denna fråga vid utredningstiden utgång.

Utredningen kan konstatera att verksamheten i Aitik således tillåtits att bedrivas sedan 2012 utan att fullgoda säkerheter ställts av företaget. Det innebär att staten utsatts för stora ekonomiska risker under denna period.

Detta ärende illustrerar även den komplexitet som finns kopplad till bankgarantier som säkerheter. Bankgarantier är långt ifrån en standardiserad finansiell produkt och villkoren i garantin är avgörande för förmånstagarens möjlighet att ta säkerheten i anspråk om det skulle behövas. Detta gäller även om den ställda garantin är en demandgaranti (även kallade on demandgarantier eller anfordringsgarantier).

Naturvårdsverket har drivit vissa frågor om bedömning av finansiella instrument, men det innebär inte att det är en fråga som, enligt verket, naturligt faller in under verkets ansvarsområde. Enligt Naturvårdsverket och SGU är kunskap och kompetens om finansiella instrument och möjlighet att bedöma olika finansinstituts förmåga att hantera utställda säkerheter bristfällig vid dagens prövning.

5.4 Beslutsprocessen för säkerheternas storlek och form

5.4.1 Beskrivning av beslutsprocessen

I handläggningen av mål i mark- och miljödomstolen ska rättegångsbalkens regler för tvistemål tillämpas i de mål där mark- och miljödomstolen är första instans i den mån inte annat följer av särbestämmelser i främst 21–23 kap. miljöbalken som då har företräde. Detta gäller oavsett vilken materiell lagstiftning som är tillämplig i målet.²⁶

Som redovisats ovan är en förutsättning för tillstånd att sökanden ställer säkerhet för kostnader för efterbehandling och återställning i övrigt av den miljö som verksamheten påverkat. Det är sökanden som måste visa att den erbjudna säkerheten är tillräcklig och i övrigt godtagbar.

Länsstyrelsen och Naturvårdsverket kan uppträda som parter till sökanden i miljötillståndsprocesser för det fall myndigheten så önskar och får föra talan för att för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är exempel på andra myndigheter som, när myndigheterna bedömer att behov finns, får föra talan i målet. Även kommuner, miljöorganisationer, som t.ex. Naturskyddsföreningen, och andra som berörs av tillståndsärendet får uppträda som motpart.

Efter det att huvudförhandlingen slutförts och domstolen tagit del av alla synpunkter som förts fram av såväl sökanden som motparterna, prövar domstolen frågan om säkerhet samtidigt som ställning tas till frågan om verksamheten ska tillåtas. Domstolen ska då bl.a. göra en bedömning av vilken inverkan verksamheten kan förväntas ha på miljön och vilka åtgärder, som efter det att verksamheten avslutats, kommer att behövas för att återställa miljön.

Domar som meddelats av mark- och miljödomstolen (MMD) kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen (MÖD). För att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp målet till prövning krävs att domstolen beviljar prövningstillstånd, vilket ofta sker gällande beslut om säkerheterna. Högsta domstolen är högsta instans för prövning av säkerheterna.

²⁶ 4 kap 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Prövning av en ekonomisk säkerhet sker ofta i två steg, där storleken på säkerheten prövas först och formen på säkerheten i ett andra steg.

5.4.2 Aktörer i beslutprocessen

Mark- och miljödomstolen

Gruvverksamhet är klassad som miljöfarlig verksamhet (A-verksamhet) enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) och kräver tillstånd enligt miljöbalken. Mark- och miljödomstolen är tillståndsmyndighet och bestämmer således villkoren för verksamheten och prövar de säkerheter för efterbehandlingskostnader som ska ställas.

Mark- och miljödomstolen prövar som första instans mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål. Tillstånd får ges för begränsad tid och får förenas med villkor och kan begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd).

Verksamhetsutövaren

Under huvudförhandlingen i Mark- och miljödomstolen ska sökanden, som ett led i presentationen av ansökan, redovisa vilken omgivningspåverkan som verksamheten kan orsaka samt de åtgärder som kan komma att behövas för att avhjälpa dessa. En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i ansökan.

Sökanden ska också redogöra för åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön samt vilka efterbehandlingsåtgärder som kan behövas. Utgångspunkten för sökandens redovisning är den avfallshanteringssplan inklusive efterbehandlingsplan som ska bifogas ansökan om tillstånd. Det åligger den sökande att visa att den säkerhet för efterbehandling av gruvverksamhet som föreslås är betryggande.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen är, liksom Naturvårdsverket (se nedan), part till sökanden i en miljötillståndprocess och får föra talan för att för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Länsstyrelsen är vanligen²⁷ även tillsynsmyndighet för gruvverksamhet enligt miljöbalken. I miljöbalkens 26 kap. finns regler om miljötillsynens syfte och tillsynsmyndigheternas uppgifter. Tillsynens kärna, är att kontrollera att miljöbalkens regler och myndigheternas och domstolarnas beslut följs samt vidta de åtgärder som behövs för att verksamhetsutövare ska följa reglerna. En annan uppgift för tillsynsmyndigheterna är att genom rådgivning, information och liknande, skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Naturvårdsverket

Enligt 22 kap. 6 § miljöbalken ska Naturvårdsverket föra talan i mål om tillstånd när det behövs. Verkets roll är då att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Det innebär att Naturvårdsverket har möjlighet att gå in som motpart till det sökande företaget. Naturvårdsverket har även möjlighet att överklaga meddelade tillstånd.

I Naturvårdsverkets instruktion uttrycks det som att myndigheten inom sitt ansvarsområde särskilt ska bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön.

Mark- och miljödomstolen kan också vända sig direkt till Naturvårdsverket med specifika frågor. Då blir verket en remissmyndighet som lämnar ett yttrande.

Övriga aktörer

Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är exempel på andra myndigheter som, när det behövs, får föra talan i målet. Även kommunen, miljöorganisationer,

²⁷ Skellefteå kommun är tillsynsmyndighet Björkdalsgruvan, Bolidens gruvverksamhet i Boliden, Långdalsgruvan och Åkerbergsgruvan.

som t.ex. Naturskyddsföreningen, och andra som berörs av tillstånds- ärendet (exempelvis enskilda och samebyar och enskilda) får som mot- parter föra talan.

Kompetens för ekonomisk analys hos de nuvarande aktörerna

Resurserna för att bedriva tillsyn varierar mellan de Länsstyrelser som bedriver tillsyn över gruvverksamheter, likaså finns skillnader i hur tillsynen bedrivs. Mot den bakgrunden har ett behov av att öka sam- verkan identifierats. De nuvarande remissinstanserna granskar fram- för allt tekniska krav för att bedöma rimligheten av antaganden bakom beräknade belopp.

Naturvårdsverket och SGU pekar på att det i dag saknas ekono- misk och finansiell specialkompetens vid de myndigheter som yttrar sig i tillståndsprövningen, och även vid domstolarna.²⁸ Nuvarande remissinstanser anser inte att de kan tillvarata statens intressen i till- räcklig utsträckning och har svårt att hantera internationella ekono- miska standarder, konkurrens- och marknadsmässiga frågor, nyckel- tal, sårbarhetsanalyser och andra förändringar på världsmarknaden som kraftigt kan påverka den ekonomiska säkerhetens storlek. Detta försvårar möjligheterna att kunna göra en bedömning av huruvida den ekonomiska säkerheten är tillräcklig och betryggande för sitt ända- mål. Myndigheterna ser behov av kompetens inom följande områden:

- Granskning av finansiella säkerheter (till exempel bankgarantier, borgen m.m.).
- Granskning av antaganden i kostnadsberäkningarna.
- Bevakning av globala (och nationella) marknader för insatsvaror och tjänster och analys av prisutvecklingen för dessa.
- Genomföra känslighetsanalyser av kostnadsberäkningarna.

²⁸ Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a).

5.4.3 Ändring av säkerheterna

Verksamhetsutövaren ska enligt utvinningsavfallsförordningen se överavfallshanteringsplanen så snart det finns anledning till det och minst vart femte år. Ändringar i planen ska snarast anmälas till tillsynsmyndigheten.

Skjer uppdateringar av avfallshanteringsplanen som påverkar beräkningen av storleken av den ekonomiska säkerheten bör beloppet omprövas.²⁹

En omprövning av storleken på säkerheten kan göras av Mark- och miljödomstolen efter ansökan av tillsynsmyndigheten eller bl.a. Naturvårdsverket. Vid Naturvårdsverket och SGU:s genomgång av de avfallshanteringsplaner som lämnats in från länsstyrelserna och utifrån den datering dessa har framgår att flera avfallshanteringsplaner inte är aktuella.³⁰ Även Rambölls genomgång ger samma bild (se 5.2.2).

Så vitt utredningen förstår sker i praktiken inga ansökningar om omprövning av den ekonomiska säkerheten i dag. Naturvårdsverket och SGU pekar på att en effektiv sanktionsmöjlighet saknas när avfallshanteringsplanen inte uppdaterats eller genomförts och föreslår en miljöskaktionsavgift kopplat till avfallshanteringsplanen.

²⁹ 29 § utvinningsavfallsförordningen.

³⁰ Ref NV Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a).

6 Säkerheter enligt minerallagen

I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av de säkerheter som ställs under processen enligt minerallagen (1991:45) för att starta en ny gruva (undersökningstillstånd, provbrytning och bearbetningskoncession). Eftersom detta regelverk delvis överlappar regelverket enligt miljöbalken har utredningen funnit det meningsfullt att beskriva även detta system.

6.1 Minerallagen

Minerallagen syftar till att möjliggöra samhällets försörjning av nödvändiga metaller och mineral. Lagen gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av ett antal i lagen angivna mineraliska ämnen, som benämns koncessionsmineral. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. undersökningstillstånd, och bearbetningskoncession.

Inom Sveriges geologiska undersökning (SGU) finns en organisatorisk enhet som benämns Bergsstaten och som har till uppgift att handlägga ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral. Bergsstaten leds av bergmästaren, som beslutar i frågor enligt mineralagen.¹ Bergsstaten ansvarar för sina beslut och ansvarar för sin verksamhet inför SGU:s ledning.

Tillsynen över efterlevnaden av minerallagen och av villkor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen utövas av Bergmästaren².

¹ 13 § förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

² 15 kap. minerallagen.

6.2 Säkerheter vid undersökningstillstånd

Ett undersökningstillstånd enligt minerallagen ger ensamrätt, i förhållande till markägaren och andra prospektörer, att kartlägga berggrundsgeologin inom det aktuella området med syfte att ta reda på om det finns en fyndighet, hur den är beskaffad, dess storlek och eventuella brytvärdhet. Ett undersökningstillstånd ger också företräde till bearbetningskoncession av den eventuella fyndigheten.

Bergmästaren beslutar om undersökningstillstånd. Ett undersökningstillstånd är förenat med villkor om att tillståndshavaren, innan undersökningsarbeten påbörjas, ska ställa ekonomisk säkerhet som ska täcka ersättning till mark- och sakägare för skada eller intrång som kan uppstå.³ Av arbetsplanen som ska tas fram i samband med tillståndsansökan ska det framgå hur ersättning av eventuella skador och intrång som undersökningsarbetet kan medföra ska betalas. Uppgift om vilken form av säkerhet prospektören har för att fullfölja utbetalning av eventuell ersättning och om storleken på säkerheten ska också anges.

Hur storleken på säkerheten ska beräknas är inte reglerat i mineralagen eller i dess förarbeten. Säkerhet som inte kan godtas av fastighets- och sakägare som berörs av undersökningsarbeten ska på begäran av denne prövas till utformning och storlek av länsstyrelsen.

Vid skada eller intrång orsakade av undersökningsarbeten kan ersättningsanspråket på begäran prövas av Bergmästaren om tillståndshavaren och fastighets- eller sakägaren inte är överens om storleken på ersättningen.

Eftersom säkerheten vid undersökningstillstånd inte berör statens risk behandlas den inte vidare i detta betänkande.

6.3 Säkerheter vid provbrytning

I vissa fall kan det vara nödvändigt att inom ramen för ett undersökningstillstånd också provbryta en del av en eventuell fyndighet för att kunna avgöra förutsättningarna för utvinning och vidareförädling. Minerallagen ställer inga krav på särskilda säkerheter vid provbrytning som sker utan samband med bearbetningskoncession. Däremot

³ 2 kap. 10§ minerallagen.

är provbrytning tillståndspliktig B-verksamhet enligt miljöprövningsförordningen vilket kan innebära krav på säkerhet enligt miljöbalkens regler.

6.4 Säkerheter vid bearbetningskoncession

I minerallagen (4 kap. 6 §) föreskrivs att en innehavare av bearbetningskoncession ska åläggas att ställa säkerhet för vissa inledande återställningsåtgärder i samband med att koncessionen upphör. Det gäller främst rivning av byggnader som inte längre behövs och att se till det finns nödvändiga stängsel till skydd för allmänheten. Den närmare omfattningen av åtgärderna bestäms när koncessionen upphör.

Bergmästaren beslutar om säkerhetens storlek i samband med beslutet om bearbetningskoncession. Storleken bestäms relativt schablonmässigt och uppgår normalt till några hundra tusen kronor. Antalet sådana ärenden är relativt litet. Under perioden 2000–2017 varierade antalet beviljade bearbetningskoncessioner mellan en och sju stycken per år.⁴ Av minerallagen framgår vidare att länsstyrelsen får bestämma att ytterligare säkerheter ska ställas om det visar sig att den ställda säkerheten är otillräcklig. Det är dock ovanligt att sådana beslut fattas.

Säkerheten ställs till Bergmästaren. Säkerheten har normalt formen av en deposition av det fastställda beloppet i kontanta medel ställd till Bergsstaten. Säkerheten ställs normalt senast när anmälan om påbörjad gruvdrift görs. Det totala beloppet för deponerade säkerheter enligt minerallagen uppgick vid utgången av år 2017 till 6,6 miljoner kronor.

Säkerheten ska finnas under hela perioden fram till dess bearbetningskoncessionen upphör. Den löper alltså parallellt med den normalt betydligt större säkerhet som ska ställas enligt miljöbalken. Ett skäl för att det finns två olika säkerhetssystem är att de har olika syfte. Säkerheten enligt minerallagen avser inte skador på miljön, utan är inriktad på andra nödvändiga återställningsåtgärder.

I detta sammanhang finns anledning att också erinra om att Naturvårdsverket och SGU⁵ har tagit upp frågan om hur avfallshanteringskostnaderna behandlas när beslut fattas om bearbetningskoncession.

⁴ Statistik från Bergmästaren.

⁵ Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a).

En förutsättning för att en bearbetningskoncession ska meddelas är att det finns en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt. I de riktlinjer som för närvarande tillämpas för denna prövning ingår inte att hänsyn tas till avfallshanteringskostnaderna. Det finns därför en risk för att en verksamhet kan få både bearbetnings-tillstånd och tillstånd enligt miljöbalken trots att projektet inte är ekonomiskt bärkraftigt om man inkluderar de totala avfallshanteringskostnaderna. Detta ökar riskerna för konkurs och därmed risken att staten får stå för kostnaderna för avfallshanteringen. I rapporten från Naturvårdsverket och SGU föreslås därför att avfallshanteringskostnaderna ska inkluderas vid prövning av en fyndighets brytvärdhet när beslut om en bearbetningskoncession ska fattas.

Utredningen återkommer med förslag beträffande denna typ av säkerhet i avsnitt 117.

7 Konkurer i gruvsektorn

Enligt direktiven ska utredningen särskilt studera frågan om ianspråktagande av säkerheten som ofta aktualiseras vid konkurs samt undersöka frågor om hur ansvaret för återställande och den ställda säkerheten ska hanteras inom ramen för en konkurs. Några aktuella exempel på detta framgår av detta kapitel.

7.1 Aktuella gruvkonkurser

Det finns fyra exempel på företag som försatts i konkurs i gruvindustrin de sedan 2012 åren: Dannemora Magnetit AB (Dannemora gruva), Northland Resources AB (Tapuli gruva vid Kaunisvaara), Lappland Goldminers och Lappland Goldminers Fäbodliden (gruvorna Blaiken och Svärträsk).

7.1.1 Dannemora gruva

Miljödomstolen i Nacka lämnade 2008 Dannemora Magnetit AB tillstånd till verksamhet vid Dannemoragruvan i Östhammars kommun. Bolaget inledde gruvverksamheten våren 2012.

Som villkor beslutades bland annat att bolaget innan driften upphörde skulle lämna ett förslag till efterbehandlingsåtgärder som skulle vidtas då verksamheten avslutats. Efterbehandlingsåtgärderna föreslogs enligt ansökan bestå i att gruvan fylldes med vatten, vilket inte bedömdes medföra några miljökonsekvenser. Tillståndet fick tas i anspråk under förutsättning att Dannemora Magnetit AB ställde en ekonomisk säkerhet för efterbehandlingsåtgärder med 4 miljoner kronor. Säkerheten skulle bestå av pant eller borgen.

Våren 2015 begärdes Dannemora Magnetit AB i konkurs. Efter att konkursförvaltaren tog över ansvaret för konkursbolaget drevs verksamheten vidare under en kort tid. Sommaren 2015 meddelade konkursförvaltaren att det inte var troligt att verksamheten skulle kunna överlåtas till någon som kunde driva gruvan vidare.

Länsstyrelsen i Uppsala län är tillsynsmyndighet för den efterbehandling som kom att ske fram till 2016 av gruvområdet. Konkursboet genomförde efterbehandlingen, vars kostnader uppgick till cirka 12 miljoner kronor. Den ställda säkerheten på 4 miljoner kronor utgjorde en delfinansiering av konkursboets efterbehandlingskostnader.¹

7.1.2 Tapuli gruva

För Tapuli gruva gav Finsk-svenska gränsälvscommissionen 2010 företaget Northland-Resources AB tillstånd att anlägga gruva.

Enligt de villkor som kommissionen föreskrev var tillstånden beroende av att bolaget ställde säkerhet i form av en bankgaranti (för bl.a. efterbehandlingskostnader) på 10,3 miljoner kronor. Därefter skulle ytterligare säkerhet ställas motsvarande 6,1 kronor per kvadratmeter tillkommande yta av sandmagisent och 11,4 kronor per kvadratmeter tillkommande yta av gråbergssupplaget.

Northland Logistics AB, Northland Resources AB och Northland Sweden AB försattes i konkurs 2014.

I september 2017 träffade konkursförvaltaren och företaget Abecede (senare Kaunis Iron AB) ett slutligt avtal om försäljning av gruvan och produktionsstart planeras till den 1 juli 2018.

7.1.3 Gruvorna Blaiken och Svärträsk

Miljötillstånd gavs till företaget Scanmining AB för Blaiken 2000 och Svärträsk 2002 för brytning i dagbrott. Tillstånden reglerade bland annat vilka metallhalter för utgående vatten från gruvområdena som var tillåtna.

Scanmining AB gick i konkurs 2008 efter endast 15 månader aktiv verksamhet i Blaiken och 9 månaders verksamhet i Svärträsk. Bidragande orsaker var överskattning av lönsamheten och underskattning av miljökonsekvenserna samt problem med anrikningen av malmen.

¹ Uppgifter från konkursförvaltaren.

Lapland Goldminers Sorsele AB tog över verksamheten 2008. Vid den tidpunkten var det stora miljöproblem vid bägge gruvorna. Företaget behövde lägga ner mycket resurser på att samla upp förorenat vatten samt att bygga ut vattenrening. Företaget kom inte igång med någon produktion innan konkursen 2012. Lapland Goldminers Sorsele AB moderbolag Lapland Goldminers Fäbodliden AB försattes i konkurs i april 2014 av Lycksele tingsrätt.

7.2 Lanspråktagande av säkerheter vid konkurser

Ett konkursbo är en fristående juridisk person som uppstår efter konkursbeslutet. För att förvalta boets tillgångar utses en konkursförvaltare. Konkursförvaltaren är ansvarig för boets samtliga åtaganden. Kärnan i konkursförvaltarens uppdrag är att ta till vara borgenärernas gemensamma rätt och bästa samt vidta alla de åtgärder som främjar en förmånlig och snabb avveckling av boet.

Mot den bakgrunden finns det vid en gruvkonkurs ett intresse att sälja boets egendomar för fortsatt drift. Den latent miljöskulden överförs då på en ny verksamhetsutövare och överskottet vid försäljningen kan i stället användas till utdelning i konkursen. Vanligen försöker konkursförvaltaren därför upprätthålla verksamheten under en tid. Ett konkursbo kan dock ha begränsade likvida medel och sakna möjlighet att bekosta efterbehandling och löpande miljöåtgärder fram till dess att ett faktiskt avslutnings- och efterbehandlingsarbete kan utföras. Fråga kan därför uppkomma huruvida ställd säkerhet också kan nyttjas av konkursboet för att bekosta löpande miljöåtgärder.

Sådana kostnader kan uppgå till betydande belopp. I konkursboet Northland Resources AB beräknades de månatliga kostnaderna för löpande åtgärder av detta till cirka 1,5 miljoner kronor. I fallet med gruvorna Svärträsk och Blaiken uppgår denna kostnad som mest till cirka 1,4 miljoner kronor/månad.² I nuläget uppgår kostnader till cirka 0,8 miljoner kronor/månad.³

Först om någon försäljning av gruvan för fortsatt drift inte kommer till stånd aktualiseras frågan om hur avslutnings- och efterbehandlingsarbetet slutligen ska genomföras och finanseras. I detta fall

² Uppgifter från SGU.

³ Uppgifter från SGU.

kan en uppdaterad avslutnings- och efterbehandlingsplan behöva tas fram och bekostas.

I en situation där konkursboet inte har pengar för att löpande kunna finansiera efterbehandlingen finns det tre potentiella alternativ för konkursförvaltaren:

1. Ansöka om att konkursen avslutas genom avskrivning.
2. Ansöka att boet ska försättas i konkurs.
3. Abandonera (överge) gruvan och tillhörande egendom.

Gemensamt för alla tre alternativen är att staten i förlängningen riskerar att få ta över ansvar och bära kostnaden för efterbehandlingen.

7.3 Erfarenheter av säkerheternas tillräcklighet vid konkurs

För gruvorna Blaiken och Svärtrräsk (konkurs av företagen Scanmining AB och Lappland Goldminers AB) beräknas efterbehandlingskostnaderna till mer än 400 miljoner kronor. De ställda säkerheterna för bägge gruvorna uppgick till 2,3 miljoner kronor, dvs. cirka en halv procent av de totala beräknade återställningskostnaderna. Säkerheterna ställdes på frivillig basis, eftersom miljöskyddslagen inte krävde säkerheter. Enligt uppgifter från SGU har efterbehandlingen av gruvorna Blaiken och Svärtrräsk hittills (maj 2018) kostat 78 miljoner kronor.

För gruvan Tapuli/Kaunisvaara (konkurs av Northland Resources AB) uppgick den ställda säkerheten till 29 miljoner kronor. Av dessa var cirka 22 miljoner kronor tillgängliga då bolaget planerade att gå in i ett efterbehandlingsskede, eftersom delar av säkerheten använts för att finansiera löpande efterbehandling. Enligt bolagets konkursförvaltare beräknades återställningskostnaderna i spannet 50–100 miljoner kronor. Den kvarvarande säkerheten skulle alltså täcka, beroende på det faktiska utfallet, cirka 20–40 procent av återställningskostnaderna.

Säkerheterna har således i flera av dessa fall beslutats med stöd av annan lagstiftning än miljöbalken. För Tapuli gruva gav Finsk-svenska gränsälvscommissionen, med stöd av Finsk-svenska gränsälvsöverenskommelsen, företaget Northland-Resources AB gruvtillstånd. För gruvan Blaiken gavs tillstånd enligt miljöskyddslagen, i vilken det

inte fanns några krav på säkerheter för efterbehandling. För gruvorna Svärträska och Dannemora gavs emellertid tillstånd enligt miljöbalken.

Enligt SGU och Naturvårdsverket⁴ är bristande lönsamhet och otillräckliga ekonomiska säkerheter något som är gemensamt för de stora objekt som belastar eller kommer att belasta staten framöver.

I de konkurser som nämnts ovan är, starkt förenklat, statens risk inte förknippad med svårigheter att ta befintliga säkerheterna i anspråk utan beror snarare på att säkerheternas storlek varit för små.

⁴ Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a).

8 Andra modeller för kostnadsansvar

Enligt utredningens direktiv ingår det i uppdraget att utreda om det finns modeller för kostnadstäckning inom andra rättsområden som kan ersätta eller komplettera nuvarande system för säkerheter.

I detta kapitel behandlas först kortfattat säkerheter enligt miljöbalken för andra verksamheter än gruvverksamhet. Vidare behandlas modellen för att hantera statens risk i fråga om restprodukter från kärnteknisk verksamhet, olika modeller för att begränsa statens risk inom områdena för att säkerställa finansiell stabilitet och för konsumentskydd.

8.1 Säkerheter enligt miljöbalken för andra verksamheter än gruvverksamhet

Enligt miljöbalken kan eller ska säkerheter ställas även för andra typer av miljöfarliga verksamheter än gruvverksamhet.

Av 15 kap. 35 § miljöbalken framgår att tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får ges endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten. Detta krav gäller all avfallsdeponering, däribland deponering av gruvavfall.

Vidare framgår av 16 kap. 3 § miljöbalken att tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, för sin giltighet får 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. Krav på säkerhet enligt denna paragraf kan således ställas för gruvverksamhet utöver vad som krävs för avfallsdeponeringen enligt 15 kap. 35 § och för annan verksamhet som

förväntas orsaka miljöskada. Säkerheter enligt denna bestämmelse krävs i regel för bl.a. täktverksamhet och vindkraftverk.

För säkerheterna i dessa fall gäller samma regelverk som för gruvavfall (se avsnitt 5)

Vidare har Naturvårdsverket i rapporten Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark (rapport 6704 januari 2016) föreslagit bl.a. 2016) presenterat två förslag för att öka saneringstakten och förbättra förutsättningarna för att det finns tillgängliga medel för efterbehandling. Förslagen innebär att alla verksamhetsutövare som omfattas av förordning (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll, ska göra en saneringsplan för sanering av konstaterade föroreningar. Åtgärderna i planen ska vara kostnadsuppskattade. Det andra förslaget innebär att alla anmälnings- och tillståndspliktiga verksamhetsutövare ska betala in avgifter till en statligt administrerad fond som ska finansiera efterbehandling i de fall det finns en ansvarig men denne saknar betalningsförmåga. Förslaget avser verksamheter som inte sedan tidigare har krav på ställande av ekonomisk säkerhet. Rapporten har remissbehandlats men ännu inte föranlett någon ytterligare åtgärd.

8.2 Finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet

I början av 1980-talet beslutade regeringen om ett finansieringssystem för att i framtiden på ett säkert sätt ta hand om det använda kärnbränslet och för att avveckla kärnkraftsreaktorerna. Den som innehar ett kärntekniskt tillstånd är skyldig att genomföra och finansiera dessa åtgärder. Den som omfattas av detta finansieringssystem behöver inte ställa säkerhet enligt miljöbalken.

Syftet med systemet är att säkra finansieringen av kostnader bl.a. för att ta hand om använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall, för en säker avveckling och rivning av kärnkraftverken och för den forskning och utveckling som har samband med det. Det innebär att tillståndshavarna har ett kostnadsansvar för en säker hantering och slutförvaring av verksamhetens restprodukter samt en säker avveckling och rivning av anläggningarna när verksamheten inte längre ska bedrivas. De beräknade framtida kostnaderna sträcker sig över en mycket lång tidsperiod (fram till år 2085).

I detta finansieringssystem betalar den som har tillstånd till att inneha eller driva en kärnteknisk anläggning som ger eller har gett upphov till restprodukter en särskild avgift till staten. Avgiften fastställs vart tredje år för kommande treårsperiod. Avgiftsnivån beräknas individuellt för varje tillståndshavare så att de beräknade totala framtida avgifterna tillsammans med de fonderade medlen motsvarar de beräknade totala framtida kostnaderna för tillståndshavaren. Avgiften tas ut med ett visst belopp per kWh levererad el från tillståndshavare med elproduktion. Sedan 2008 kan avgiften också bestämmas som ett årligt belopp i kronor, t.ex. för en avgiftsskyldig som inte längre producerar el.

Avgifterna placerades under de första 14 åren på räntebärande konto i Riksbanken. Sedan 1996 förvaltas de fonderade medlen av Kärnavfallsfonden, som är en statlig myndighet. Kärnavfallsfonden har en egen styrelse men inga anställda. Kammarkollegiet sköter på styrelsens uppdrag kansliuppgifter och kapitalförvaltning av fonden.

Regeringen beslutar om avgifternas storlek efter förslag av Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM). Fonderade avgiftsmedel får användas av inbetalaren för att finansiera kostnader som legat till grund för avgiftsberäkningen och som även regleras i lagstiftningen på området. Avgiftsmedlen får också användas för att täcka vissa kostnader för forskning och utveckling, statliga myndigheters tillsyn, ärendehantering, medelsförvaltning m.m. samt stöd till vissa ideella organisationer och kommuner. SSM och i vissa fall regeringen beslutar om utbetalningar från fonden.

Under våren 2017 lämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag på förändringar i lagstiftningen. Riksdagen beslutade i december 2017 i enlighet med regeringens förslag. Regeringen har under hösten 2017 också beslutat att SSM:s uppgifter inom finansieringssystemet ska föras över till Riksgäldskontoret (Riksgälden).

Det är respektive kärnkraftsföretag och annan avgiftsskyldig tillståndshavare som har det fulla ansvaret för alla sina kostnader, även i det fall de fonderade medlen inte skulle räcka till. Den som är skyldig att betala kärnavfallsavgift ska därför också ställa säkerhet till staten (Kärnavfallsfonden) för de kostnader som avgiften ska täcka, men som inte täcks av de inbetalade och fonderade avgiftsmedlen. Dessutom ska ytterligare en säkerhet ställas för kostnader till följd av oplanerade händelser. Riksgälden förvaltar säkerheterna och prövar

värdebeständigheten. Säkerheterna består för närvarande av moderbolagsborgen från tillståndshavarnas ägare.

Kärnkraftsföretagen har bildat det gemensamt ägda bolaget Svensk kärnbränslehantering (SKB) för att ta hand om det radioaktiva avfallet. Bolaget beräknar också de återstående kostnaderna för programmet.

Varje tillståndshavare har en andel i fonden. Andelens storlek beräknas löpande utifrån tillståndshavarens inbetalningar, erhållna utbetalningar och avkastningen på placeringarna. Om det finns fonderade medel kvar när alla kostnader för en viss tillståndshavare är täckta, ska återbetalning ske av resterande belopp till den inbetalaren.

Kapitalet i kärnavfallsfonden placeras på de finansiella marknaderna. Fram till den 20 december 2017 var placeringsmöjligheterna begränsade till konto i Riksgälden samt svenska statsobligationer och svenska säkerställda bostadsobligationer. Sedan den 20 december 2017 finns möjligheter att placera i svenska och utländska aktier och andra räntebärande finansiella instrument än de nyss nämnda. Vidare får derivatinstrument användas för att begränsa risker och effektivisera förvaltningen.

Avkastningen på kapitalet i fonden läggs till kapitalet. Sedan den nuvarande förvaltningsformen startade 1996 har den årliga avkastningen i genomsnitt varit 6,1 procent. Med tanke på den nuvarande låga räntenivån är det inte realistiskt att för framtiden räkna med en så hög avkastning.

Behållningen i Kärnavfallsfonden uppgick vid utgången av 2017 till 67,2 miljarder kronor. Sedan finansieringssystemet inrättades 1982 har 50 miljarder kronor betalats in till fonden och 36 miljarder kronor betalats ut för att täcka kostnader. Avkastningen i fonden har uppgått till sammanlagt 54 miljarder kronor. De återstående kostnaderna för hela kärnavfallsprogrammet beräknas till cirka 106 miljarder kronor.

Förenklat kan denna modell sägas fungera som ett företagsspecifikt tvångssparande i statlig regi.

8.3 Finansiell stabilitet

En viktig förutsättning för att samhällsekonomin ska fungera är att det råder finansiell stabilitet. Det innebär bl.a. att det ska vara möjligt att göra betalningar och att låna och placera pengar. Riksgälden ska tillsammans med Finansinspektionen och Riksbanken verka för att det finansiella systemet är stabilt. En allvarlig störning i det finansiella systemet kan orsaka stora påfrestningar för samhällsekonomin i form av svag tillväxt och arbetslöshet. Riksgäldens huvudsakliga uppdrag inom området är att hantera krisande banker och ansvara för insättningsgarantin.

8.3.1 Bankkrishantering (resolution)

En bank som hamnar i finansiell kris innebär en risk för det finansiella systemet. Bankens kopplingar till hushåll och företag samt till andra banker gör att en oordnad konkurs skulle kunna få allvarliga konsekvenser.

Sverige har sedan 2016 nya regler för hantering av banker och andra finansiella institut i kris. Detta nya regelverk grundas på EU:s krishanteringsdirektiv. Riksgälden är resolutionsmyndighet och ansvarar för att tillämpa regelverket. Genom de nya reglerna skapas ett särskilt förfarande för att hantera ett institut i kris utan att försätta det i konkurs och utan att skattebetalarna bär kostnaden. Förfarandet benämns resolution. Resolution innebär att staten (Riksgälden) kan ta kontroll över ett problemdrabbat institut för att rekonstruera eller avveckla institutet under ordnade former. Förlusterna hanteras genom att institutets aktie- och fordringsägare får sina innehav nedskrivna och/eller omvandlade till aktiekapital. Garanterade insättningar (se vidare avsnitt 8.3.3) är undantagna från skuldnedskrivning. På så sätt skyddas skattebetalarna och det blir i stället institutets ägare och långivare som får bära förlusterna som i en vanlig konkurs.

Under extraordinära omständigheter kan det dock krävas extern finansiering. Därför finns en resolutionsreserv som byggs upp med avgifter från instituten. Mindre institut får sina avgifter fastställda i enlighet med en schablonmodell, medan större institut betalar en avgift i proportion till den risk de utgör för systemet. Avgifterna fastställs enligt en EU-förordning om resolutionsavgifter. De inbetalda resolutionsavgifterna bokförs på ett konto i Riksgälden som benämns

Resolutionsreserven. Årliga avgiftsuttag ska ske till dess resolutionsreserven når sin målnivå. Målnivån motsvarar 3 procent av de insättningar som täcks av den svenska insättningsgarantin. Hur stora de årliga uttagen blir och hur många år det kommer att ske avgiftsuttag beror således dels på utvecklingen av de garanterade insättningarna och dels på tillväxttakten i det totala avgiftsunderlaget, dvs. summan av alla avgiftsskyldiga instituts avgiftsunderlag. Det totala avgiftsuttaget ska motsvara 0,125 procent av avgiftsunderlaget 2018, 0,09 procent under 2019 och sedan 0,05 procent varje år till dess målnivån för resolutionsreserven är uppnådd.

För 2017 betalade 181 institut resolutionsavgift. För 54 institut var avgiften riskjusterad. Övriga 127 institut betalade schablonavgift. Totalt debiterades cirka 6,5 miljarder kronor i resolutionsavgifter 2017. Av beloppet utgjorde cirka 5,3 miljarder kronor schablonavgifter från mindre institut.

Resolutionsreserven uppgick till 28,8 miljarder kronor i slutet av 2017.

8.3.2 Stabilitetsfonden

Stabilitetsfonden inrättades 2008 för att ge stöd till finansiella institut om det bedömdes nödvändigt för att värna den finansiella stabiliteten. Sedan 2016 fungerar den som en nationell fond vid sidan av EU reglerade Resolutionsreserven (se avsnitt 8.2.1). Stabilitetsfonden kan användas för förebyggande statliga insatser för kreditinstitut som inte är föremål för resolution samt för att finansiera visst statligt stöd till företag i resolution genom användning av de statliga stabiliseringsverktyg som är tillåtna inom resolutionssystemet.

Fonden har byggts upp genom stabilitetsavgifter som betalats in av de institut som kan få stöd ur fonden. Vid starten tillfördes dessutom en grundplåt på 15 miljarder kronor till fonden genom anslag från statsbudgeten. Under en period ingick även de aktier i Nordea som staten förvärvade under finanskrisen 2009. Dessa aktier såldes 2013 och gav ett överskott på 19 miljarder kronor som fördes till fonden.

Sedan Resolutionsreserven inrättades tas det inte längre ut några avgifter till Stabilitetsfonden. Fondbehållningen uppgick till 40,3 miljarder kronor vid utgången av 2017.

8.3.3 Insättningsgarantin

Insättningsgarantin baseras på ett EU-direktiv och infördes i Sverige 1996. Riksgälden är ansvarig myndighet för insättningsgarantin.

Systemet garanterar insättningar i svenska och vissa utländska kreditinstitut och värdepappersföretag som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto. Skyddet innebär att staten betalar ut en ersättning om ett institut går i konkurs eller om Finansinspektionen beslutar att insättningsgarantin ska träda in även om inte institutet gått i konkurs. Ersättningen uppgår till högst 950 000 kronor per person och institut. Det finns möjlighet till högre ersättning, upp till 5 miljoner kronor, i vissa specialfall såsom kortvariga insättningar som är kopplade till vissa livshändelser, t.ex. försäljning av bostad.

Insättningsgarantin finansieras genom avgifter som betalas av de institut som omfattas av garantin. Den totala årliga insättningsgarantiavgiften ska uppgå till 0,1 procent av de garanterade insättningarna. Avgifterna för varje enskilt institut differentieras inom intervallet 0,07–0,18 procent av garanterade insättningar. Fem olika riskkategorier med sammanlagt sju underliggande riskindikatorer används som grund för riskdifferentiering av avgiften inom intervallet.

Avgifterna förs till en särskild fond, Insättningsgarantifonden. Kapitalet i fonden placeras på konto i Riksgälden eller på de finansiella marknaderna i räntebärande finansiella instrument som svenska staten svarar för. Fondbehållningen uppgick till 40,1 miljarder kronor vid utgången av 2017.

8.3.4 Investerarskyddet

Investerarskyddet baseras på ett EU-direktiv och infördes i Sverige 1999. Riksgälden är ansvarig myndighet för investerarskyddet.

Skyddet träder in med en ersättning upp till 250 000 kronor när ett finansiellt institut har gått i konkurs och någon kund inte kan få ut sina finansiella instrument som institutet haft i förvar (t.ex. vid depåttjänst).

Investerarskyddet finansieras genom avgifter som betalas av de institut som omfattas av systemet. Löpande tas bara en mindre administrativ avgift ut. När något ersättningsfall inträffar, tas avgift ut i

efterskott. Riksgälden föreslog i skrivelse till regeringen 2010 ändrade regler beträffande avgiftsuttag, men någon ändring har ännu inte vidtagits.

Eftersom avgifter tas ut efter det att något ersättningsfall har inträffat, är det för närvarande inte aktuellt med någon fondering av avgiftsmedel. Om fondering sker, får kapitalet i fonden placeras på konto i Riksgälden eller på de finansiella marknaderna i räntebärande finansiella instrument som svenska staten svarar för.

Förenklat kan systemet med insättningsgaranti, investerarskydd, stabilitetsfond och resolutionsfond sägas fungera som en av branschen kollektivt finansierad försäkring i statlig regi.

8.4 Konsumentskydd

8.4.1 Insättningsgarantin och investerarskyddet

Insättningsgarantin (se avsnitt 8.3.3) och investerarskyddet (se avsnitt 8.3.4) har båda ett dubbelt syfte. Ursprungligen dominerade konsumentskyddsintresset, men efter hand har insättningsgarantins betydelse för den finansiella stabiliteten fått ökad tyngd. Med ett starkt konsumentskydd kan insättare känna sig trygga även i tider av finansiell oro. Det minskar risken för att många tar ut sina insatta bankmedel samtidigt och bidrar därmed till stabilitet i det finansiella systemet.

8.4.2 Resegarantin

Den som är arrangör eller återförsäljare av paketresor ska ställa säkerhet hos Kammarkollegiet innan en paketresa eller transport som sker tillsammans med en paketresa marknadsförs. Med paketresa avses en resa som innehåller minst två av följande tre tjänster: Transport, boende och turisttjänst (till exempel hyrbil, spa, biljett till evenemang).

Säkerheten ska bestå av en av bank, kreditmarknadsföretag eller försäkringsbolag utfärdad betalningsutfästelse som fullgörs vid anfordran. Kammarkollegiet kan medge undantag beträffande formen säkerhet. Kammarkollegiet har utfärdat mallar för vilken text garantiutfärdare ska använda vid utfärdande av säkerhet enligt resegarantilagen.

Säkerheten ska gälla det belopp som Kammarkollegiet med hänsyn till reseverksamhetens art och omfattning bestämmer. Kammarkollegiet får, om det finns skälig anledning att anta att det föreligger skyldighet att ställa säkerhet, ålägga den som marknadsför en resa att lämna de uppgifter om sin verksamhet som är nödvändiga för att fråga om säkerhet ska kunna prövas.

Säkerhet får tas i anspråk för att betala tillbaka pengar som betalats för en resa som omfattas av garantin och som blir inställd eller av annan anledning inte blir av. I fråga om resor som påbörjats men inte slutförts får säkerheten tas i anspråk för resenärers uppehälle under resan, deras återresa och skälig ersättning till dem för värdet av de förmåner de gått miste om genom att resan har avkortats. Ärende om att få ta i anspråk säkerhet prövas av en särskild myndighet, Resegarantinämnden.

Om en researrangör eller återförsäljare som är skyldig att ställa säkerhet inte gör det eller inte lämnar begärda uppgifter om verksamheten, får Kammarkollegiet utfärda vitesföreläggande. Den som uppsåtligen säljer eller marknadsför en resa utan att ställa säkerhet kan dömas till fängelse eller böter. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter eller låter bli att lämna uppgifter kan dömas till böter.

Under 2017 fattade Kammarkollegiet beslut i cirka 2 200 resegarantiärenden. Tre garantier togs i anspråk under året.

Förenklat kan denna modell sägas vara en av staten reglerad och till staten ställd garanti som är finansierad och upphandlad på marknaden av respektive företag som omfattas av modellen.

9 Ekonomiska säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet i andra länder

Av direktiven framgår att utredningen översiktligt ska redovisa modeller för kostnadstäckning inom andra länder. Utredningen har genomfört en mycket översiktlig kartläggning av förhållanden i andra länder som redovisas i det följande.

Kartläggningen är långt i från heltäckande men utredningen har identifierat att antal intressanta länder med en utvecklad hantering av ekonomiska säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet. Utredningen har särskilt studerat hur man i dessa länder hanterar beräkning av och beslut om säkerhetens storlek, hur beslut tas, huruvida säkerhetsbeloppet revideras samt vilka former av säkerhet som accepteras.

9.1 Beräkning av och beslut om säkerhetens storlek och omprövning av säkerhetens form

9.1.1 Irland¹

Det irländska regelverket täcker säkerheter för olika typer av efterbehandling (inklusive skador från gruvverksamhet) som kan uppstå. Regelverket innehåller allmänna principer kring hur processen fungerar men även mer specificerade bestämmelser kring vilket underlag som ska lämnas i samband med att en säkerhet ska fastställas.

På den irländska miljötillsynsmyndighetens (EPA) hemsida publiceras riktlinjer och mallar för hur planer för stängning och efterbehandlingsplaner ska utformas. Riktlinjer beskriver vilka områden som

¹ www.epa.ie/enforcement/financialprovisionforenvironmentalliabilities/

ska beskrivas och som också ska tas upp i den kostnadsberäkning som ligger till grund för säkerhetens storlek.

Enligt mallarna för kostnadsberäkning ska volym (antal dagar, mängd material etc.) och enhetspriser redovisas separat. Detta förfarande torde underlätta granskning av en kostnadsberäkning. Myndigheten publicerar också en vägledning kring vilka intervall enhetskostnader för olika varor och tjänster som kan uppfattas som acceptabla. Det betonas dock att alla kostnader som ingår i rapporterna bör vara platsspecifika, underbyggda och verifierbara. Verksamhetsutövarna är skyldig själva bestämma kostnaderna från tidigare erfarenheter, relevanta leverantörer och entreprenörer eller från erkända experter som är bekanta med sådana kostnader.

Beslut om säkerhetens storlek tas av myndigheten efter att ha inhämtat synpunkter och genomfört en dialog med verksamhetsutövaren. Beräkning av säkerhetens storlek uppdateras varje år.

9.1.2 Australien²

Australien är en federal stat. Det innebär att regleringen kan skilja sig åt mellan olika delstater.

Central statsförvaltning

I Australien skiljer man på tre olika beräkningar av efterbehandlingskostnader.

Den första beräkningen kopplar till de rapporteringskyldigheter för miljöskulder som framför allt noterade bolag har enligt internationell redovisningsstandard, International Financial Reporting Standards (IFRS). Skulden beräknas baserat på en nuvärdeskalkyl av kostnaderna för efterbehandling av befintliga avfallsmängder och avveckling av befintlig infrastruktur under gruvans planerade livscykel.

Det andra estimatet tar sikte på vad efterbehandlingskostnaderna blir om gruvan drivs hela den planerade livscykeln. Detta påminner om det första estimatet men här tar man hänsyn till förväntade avfallsmängder och eventuella utbyggnader av infrastruktur under gruvans

² <https://industry.gov.au/resource/Programs/LPSD/Mine-closure/Financial-assurance-provisioning-and-environmental-liability/Pages/default.aspx>

planerade drift. Detta estimat används för planering och budgetering och för att bedöma de interna fonderingsbehoven för efterbehandling.

Den tredje kostnadsestimaten, som kan liknas med de kostnadsberäkningar som ligger till grund för säkerheterna i Sverige, används för att bedöma vilka krav en tillsynsmyndighet har på finansiella säkerheter. Detta beräknas generellt enligt tillsynsmyndighetens vägledning och bygger ofta på enhetspriser från tredje part för att genomföra efterbehandling och avveckling av befintlig infrastruktur under förutsättning att gruvan stängs. Beräkningen bygger ofta på myndighetens egna kostnadsuppgifter.

Queensland³

Beräkningen av säkerhetens storlek bygger på förväntade kostnader för efterbehandling som kan uppstå om den regionala myndigheten tvingas genomföra åtgärderna i stället för verksamhetsutövaren.

Beloppet beräknas utifrån det år då efterbehandlingskostnaderna sannolikt är som högst.

Som stöd för beräkningen finns flera underlag som myndigheten publicerar på sin hemsida. Det finns exempelvis en standardiserad modell, uppbyggd i Excel, som ska fyllas i och inlämnas i samband med ansökan om miljötillstånd.

9.1.3 Finland

Ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet regleras i två lagar, dels gruvlagen, dels miljöskyddslagen.

Gruvlagen

Gruvlagen innehåller bestämmelser om att en innehavare av malmletningstillstånd (kan jämföras med tillstånd för provbrytning) ska ställa säkerhet för ersättning av eventuell skada och olägenhet samt för genomförande av efterbehandlingsåtgärder.

³ www.business.qld.gov.au/running-business/environment/licences-permits/rehabilitation/security-deposit

Av denna lag framgår också att en innehavare av gruvtillstånd (kan jämföras med en bearbetningskoncession) ska för de avslutande åtgärderna och efterbehandlingsåtgärderna i samband med gruvdriften ställa säkerhet som är tillräcklig med beaktande av gruvdriftens art och omfattning, tillståndsvillkoren för verksamheten och de säkerheter som krävs med stöd av någon annan lag.

Säkerhetens storlek ska vid behov justeras när gruvtillståndet ses över, vilket sker minst vart tionde år. Säkerhetens storlek ska även ses över om gruvtillståndet ändras.

Tillståndsmyndigheten, som i detta fall är Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes), bestämmer beslutar om säkerhetens storlek.

Miljöskyddslagen

I miljöskyddslagen finns bestämmelser som reglerar de säkerheter som ska ställas för avfallsanläggningar i allmänhet. I detta fall ska en verksamhetsutövare ställa säkerhet för att garantera en adekvat avfallshandling, uppföljning, kontroll och åtgärder som behövs när verksamheten avslutas eller efter avslutad verksamhet. Säkerheten ska också täcka kostnaderna för uppföljning, kontroll och övrig efterbehandling under en tid av minst 30 år.

Säkerheten för en deponi för utvinningsavfall ska också täcka kostnaderna för att det markområde som påverkas av deponin och som anges närmare i planen för hantering av utvinningsavfall återställs till tillfredsställande skick.

Miljötillståndet utformas så att verksamhetsutövaren höjer beloppet av säkerheten för utvinningsavfall på ett sådant sätt att säkerheten hela tiden så väl som möjligt motsvarar de kostnader som skulle orsakas av avslutande av verksamheten och efterbehandling vid bedömnings-tillfället.

Regionförvaltningsverket (Närings-, trafik- och miljöcentral, NTM-central) är den statliga miljötillståndsmyndigheten. Beslut om säkerheternas storlek tas alltså av de regionala statliga myndigheterna.

9.2 Acceptabla former av säkerheter

Allmänt förekommer främst olika former av säkerhet där en tredje part (oftast en bank eller ett försäkringsbolag) garanterar ett belopp för verksamhetsutövaens skyldigheter.

9.2.1 Irland

EPA:s utgångspunkt är att använda etablerade finansiella instrument med låg risk och som överensstämmer med principerna att vara säkra, tillräckliga och tillgängliga om det skulle krävas. Den typ av finansiellt instrument som godkänts av EPA beror på vilken typ av verksamhet som man ställer säkerhet för.

I första hand föredras vad som kallas ”secured fund” vilket i Sverige skulle motsvaras av ett pantsatt konto med staten som förmånstagare.

Även bankgarantier (”on-demand performance bond” med standardiserade villkor) betraktas som godkända säkerheter. Här pekas på att en förutsättning för detta, vilket också framgår av villkoren, är att ett garantin ska kunna påkallas om inte verksamhetsutövaren kan förnya garantin då den löper ut. Typiska löptider på garantier är ett till fem år. Det standardiserade avtalet framgår av bilaga 3.

Det finns även andra säkerheter som kan accepteras:

- Moderbolagsborgen (accepteras dock inte som säkerhet för efterbehandlingskostnader).
- Inteckning i fastighet.
- Försäkring.

9.2.2 Australien

New South Wales⁴

Gruvföretag måste ställa en säkerhet till miljö- och planeringsdepartementet (The NSW Department of Planning and Environment) innan gruvdrift påbörjas. Säkerheterna behålls till dess efterbehandling är utförd enligt de villkor som finns i miljötillståndet. Säkerheten kan anpassas under projektets gång beroende på vilka miljöskador och efterbehandlingsbehov som kan förutses.

Säkerheterna kan vara depositioner på spärrat konto eller bankgarantier. Det senare är dock helt dominerande.

Departementet accepterar endast bankgarantier som tillhandahålls av ett institut som övervakas av Australiens motsvarighet till den svenska tillsynsmyndigheten Finansinspektionen (APRA).

Bankgarantierna följer en standardiserad villkorssmall. Denna standardisering säkerställer att bankgarantierna innehåller de nödvändiga förutsättningarna för att de ska kunna påkallas vid behov.

9.2.3 Kanada⁵

För att säkerställa att efterbehandlingen kan genomföras som den beskrivs i efterbehandlingsplanen, även om verksamhetsutövaren står inför finansiella problem, måste en säkerhet som motsvarar den uppskattade kostnaden för efterbehandlingen ställas till departementet (i detta fall The Ministry of Northern Development and Mines). Säkerheten returneras till verksamhetsutövaren efter det att efterbehandlingen har utförts. Säkerheten kommer endast att returneras om efterbehandlingen utförs i enlighet med planen och uppfyller tillsynsmyndighetens krav.

⁴ Mining Rehabilitation Security Deposits, Performance Audit, New South Wales Auditor-General's Report, 2017.

⁵ www.mndm.gov.on.ca/en/mines-and-minerals/mining-sequence/development/mine-development/financial-assurance

Bland de former av säkerheter som kan godtas inkluderas:

- Deposition på konto.
- En bankgaranti från en godkänd bank som har tillstånd enligt kanadensisk lag.
- En garanti från ett försäkringsbolag som har tillstånd enligt kanadensisk lag.

Det finns mallar för hur bankgarantier och garantier från försäkringsbolag ska utformas.

9.2.4 Finland

För de säkerheter som ställs enligt gruvlagen beslutar tillståndsmyndigheten, Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes), vilken form som är godtagbar.

För säkerheter enligt miljöskyddslagen godkänns borgen, försäkring eller en pantsatt insättning. Den som ställer säkerheten ska vara ett kreditinstitut, en försäkringsanstalt eller något annat yrkesmässigt finansiellt institut med hemort i en stat som hör till europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Den tillsynsmyndighet som anges i miljötillståndet är förmånstaggare och säkerheten ska ställas innan verksamheten inleds. Säkerheten för efterbehandlingen av en deponi för utvinningsavfall ska ställas innan utvinningsavfall börjar deponeras på deponin.

Säkerheten ska vara giltig i minst tre månader efter det att de åtgärder som täcks av säkerheten har vidtagits och anmälts till tillsynsmyndigheten. Om säkerheten ska förnyas ska det göras innan säkerhetens giltighetstid går ut.

10 Överväganden

Utredningen ska, enligt utredningsdirektivet, analysera om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag, kan säkerställa att verksamhetsutövare avsätter tillräckliga ekonomiska säkerheter för hantering av utvinningsavfall och efterbehandling.

Utredningen ska i första hand undersöka om det går att förbättra det nuvarande systemet med säkerheter. Direktiven pekar också på att det är angeläget att begränsa antalet särregleringar för olika typer av verksamheter.

Om analysen visar att nuvarande system för säkerheter inte räcker till för att begränsa statens ekonomiska risk ska förslag på andra modeller för kostnadstäckning som kan ersätta, alternativt komplettera, nuvarande system lämnas.

Framställningen i detta avsnitt inleds med en samlad bedömning av det nuvarande systemet. Sedan följer en analys av syftet med säkerheterna. Efter detta redovisar utredningen sina överväganden kring beräkningar av och beslut om säkerhetens storlek samt överväganden kring säkerheternas form. Slutligen redovisas överväganden kring beslutprocessen och utredningens syn på behov av alternativa modeller.

10.1 Det nuvarande systemet med säkerheter leder till förväntade förluster för staten

Utredningens bedömning: Det nuvarande systemet med säkerheter har inneburit att den totala säkerhetsmassan i dag är för liten, vilket kan innebära framtida förluster för staten och skattebetalarna.

I syfte att minska risken för förluster ger utredningen förslag inom fyra områden:

1. Tydligare reglering av syftet med säkerheterna och målsättningen för den efterbehandling de avser att täcka.
2. Tydligare regler för beräkning av säkerhetens storlek.
3. Uppstramade regler för vilken form av säkerhet som ska kunna accepteras.
4. Säkerställande av myndighetskompetens och förenklad beslutsprocess för säkerhetens storlek och form.

Den nuvarande regleringen och tillämpning av regelverket har lett till att den samlade säkerhetsmassan i dag är för liten i förhållande till kostnaderna för efterbehandlingsåtgärderna enligt tillstånden. Det innebär att staten och i slutänden skattebetalarna över tid förväntas behöva träda in, tvärt emot ambitionen som den uttrycks i förarbetena till dagens lagstiftning.

Enligt utredningens bedömning bygger de kostnadsberäkningar som ligger till grund för dagens ställda säkerheter på alltför optimistiska antaganden och förutsätter bl.a. att morän av tillräcklig kvalitet står att finna i närheten av gruvan utan att detta har kunnat visas av verksamhetsutövaren. I detta fall är den genomsnittliga kostnaden för kvalificerad täckning cirka 80 kronor/kvadratmeter vilket ger en total efterbehandlingskostnad på 2,8 miljarder kronor, dvs. något högre än de nu ställda säkerheterna på 2,6 miljarder kronor.

Den analys som utredningen beställt¹, och som redovisas i avsnitt 5.2.4, visar att om antaganden kring moränkvaliteten inte stämmer, och moränen måste förbättras, kan den genomsnittliga kostnaden för kvalificerad täckning öka till 170 kronor/kvadratmeter. Detta ger en total efterbehandlingskostnad på 5,2 miljarder kronor.

¹ Ramböll och Ecooop (2018).

Denna analys har kompletterats med en översiktlig osäkerhetsanalys som utredningen genomfört med hjälp av Norges tekniska och naturvetenskapliga universitet i Trondheim.² I osäkerhetsanalysen beräknas de förväntade kostnaderna till 5,5 miljarder kronor med en standardavvikelse på 1,5 miljarder kronor (28 procent).

Utifrån dessa beräkningar ter sig dagens säkerheter otillräckliga. Det pågår dock för närvarande rättsprocesser som kan resultera i kraftigt höjda säkerhetskrav för gruvverksamheterna i Aitik och Garpenberg.

Genom en deldom vid Mark- och miljödomstolen i Umeå har säkerheten för Bolidens verksamhet i Aitik fastställts till 2 857 miljoner kronor.³ Domen om säkerhetens storlek bygger på den beräkning som Boliden redovisat till domstolen. Boliden har dock överklagat deldomen bl.a. med hänvisning till att bolaget anser att andra, mindre omfattande, efterbehandlingsåtgärder är tillräckliga. Boliden yrkar på att säkerheten fastställs till 2 253 miljoner kronor.

För gruvverksamheten i Garpenberg har Boliden ansökt om ändringstillstånd enligt miljöbalken. Av ansökan framgår att Boliden anser att den befintliga säkerheten på 95 miljoner kronor bör ökas till 490 miljoner kronor till följd av att den preliminära efterbehandlingsplanen och uppskattningen av efterbehandlingskostnaderna har reviderats.⁴ Beräkningen av efterbehandlingskostnaderna baseras, enligt bolaget, på konservativa antaganden.

Om domen vinner laga kraft och om säkerheten för Garpenberg beslutas på den nivå som föreslås skulle den samlade säkerhetsmassan uppgå till 5,2 miljarder kronor, vilket ligger i linje med Ramböll och Ecoloops estimat.

Enligt utredningens uppfattning pekar emellertid det faktum att man nu för dessa två gruvor diskuterar en femdubbling av de ställda säkerheterna på stora svagheter i dagens gruvavfallsfinansieringssystem. Det bör också poängteras att de säkerhetsbelopp som nu föreslås helt och hållet baseras på verksamhetsutövarens beräkning och att det inte finns något osäkerhetspåslag för att täcka exempelvis oplanerade händelser.

Till sist kan konstateras att erfarenheterna från tidigare gruvkonkurser pekar på att de ställda säkerheternas storlek i efterhand visat

² NTNU (2018).

³ Umeå tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, M 3093–12, Deldom 2018-05-18.

⁴ Nacka tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, M467-18, aktbilaga 1.

sig varit långt från tillräckliga för att täcka kostnaderna för efterbehandlingen. Det är emellertid svårt att dra alltför långtgående slutsatser av dessa erfarenheter då säkerheternas ställt under andra regelverk än de som gäller i dag.

Sammantaget finns dock enligt utredningens uppfattning en betydande risk för att skattebetalarna och staten, med det nuvarande systemet, får träda in och finansiera en verksamhetsutövers kostnader för efterbehandling om denna inte kan eller vill fullgöra sina skyldigheter.

För att skydda samhället från kostnader som verksamhetsutövarna är skyldiga att finansiera krävs, enligt utredningens bedömning, att fyra villkor ska vara uppfyllda.

1. Syftet med säkerheterna måste vara tydligt. Även målsättningen för efterbehandlingen måste tydliggöras. Detta är en förutsättning för korrekt beräknade säkerhetsbelopp och i övrigt konsekvent rättstillämpning inom gruvavfallsfinansieringssystemet.
2. Säkerheten ska vara tillräckligt stor för att med betryggande sannolikhet täcka alla kostnader för efterbehandlingen som kan uppstå.
3. Säkerheten ska vara värdebeständig och ska kunna påkallas om verksamhetsutövaren inte kan eller vill fullgöra sina skyldigheter. Det får således inte råda någon osäkerhet kring om säkerheten verkligen kan påkallas och omvandlas till reda pengar om det skulle behövas.
4. Såväl verksamhetsutövers som statens intressen ska tas till vara på ett rimligt sätt vid beslut om säkerhetens storlek och form.

Den nuvarande regleringen av dessa fyra områden framgår av kapitel 5. Utredningen bedömer att det behövs en tydligare reglering inom alla dessa fyra områden.

10.2 Syftet och målsättningen med säkerheterna

Utredningens bedömning: Syftet med säkerheterna för efterbehandling behöver förtydligas. Den nuvarande regleringen skapar en osäkerhet kring vilka principer som ska tillämpas vid beräkningen säkerhetsbeloppets storlek.

Även målsättningen med efterbehandlingen måste tydliggöras. Det får inte råda någon tveksamhet om vilka efterbehandlingsåtgärder som säkerheten avser finansiera. Åtgärderna bör dokumenteras i en efterbehandlingsplan som prövas av Mark- och miljödomstolen i samband med tillståndet och uppdateras efter förutbestämda intervall.

Syftet med säkerheterna

Den bärande tanken med dagens system med säkerheter är att skydda samhället och de framtida skattebetalarna från kostnader som verksamhetsutövarna är skyldiga att finansiera. Denna målsättning framgår, på ett allmänt plan, i förarbetena⁵ och ligger i linje med principen om att förorenaren betalar (Pollutor Pays Principle, PPP), som är en av de grundläggande principerna i miljöretten.

För efterbehandlingen av gruvavfallet finns dessutom bestämmelser i utvinningsavfallsdirektivet om att en säkerhet ska ställas för dessa kostnader där det framgår att det alltid ska finnas tillräckliga medel tillgängliga för att rehabilitera det område som påverkats av avfallsanläggningen.⁶

Det finns inte ett formellt uttryckt sistahandsansvar för staten i lagstiftningen. I praktiken har staten dock ett sistahandsansvar för efterbehandling, vilket skrivningarna i förarbetena⁷ också implicit visar. Det faktum att staten, genom Länsstyrelsen och SGU, tagit på sig rollen som såväl finansiär som huvudman för efterbehandlingen i gruvan Svärtrräsk visar också att staten de facto tar ett sistahandsansvar. När det gäller gruvan Blaiken⁸ har staten genom SGU under-tecknat en avsiktsförklaring med liknande betydelse.

⁵ Prop. 2006/07:95.

⁶ Utvinningsavfallsdirektivet artikel 14.b.

⁷ Prop. 2006/07:95.

⁸ Prop. 2017/18:99. Regeringen föreslår att Regeringen får förvärva fastigheten Blaiken 2:6 i Sorsele kommun med de ekonomiska åtaganden som följer av förvärvet.

Det finns, enligt utredningens uppfattning, en otydlighet i förarbetena till dagens lagstiftning. Som framgår i avsnitt 5.1 anger nuvarande förarbeten att ambitionen ska vara att till en rimlig kostnad för verksamhetsutövaren *minimera risken* för att samhället får bära avhjälpandekostnaden när beslut om säkerhetens storlek och form tas.

Denna formulering innebär att lagstiftaren överlåtit till domstol att självständigt göra avvägningen mellan företagets intresse att uppnå rimlig kostnad för ställande av säkerhet och statens intresse att undvika kostnader för efterbehandling utan närmare vägledning. Enligt utredningens uppfattning är detta inte ett övervägande som är lämpligt att delegera till domstol utan bör tillhöra lagstiftaren.

Målsättningen att minimera risken för samhället skulle dessutom kunna tolkas mycket långtgående och skulle då kräva att säkerheterna beräknas med mycket hög säkerhetsmarginal. Om beslut skulle tas som säkerställer denna ambition skulle säkerheterna och kostnaderna för verksamhetsutövaren bli mycket stora – i princip skulle säkerheter motsvarande en 100 procentig konfidensnivå (se exempelvis bilaga 5) behöva tas in.

Enligt utredningens uppfattning behöver staten fastställa ett tydligare och mer adekvat syfte med säkerheterna.

Målsättningen med säkerheterna

I avsnitt 5.2 beskrivs den nuvarande ordningen för beräkning och beslut om säkerhetsbeloppets storlek. Utredningen pekar i detta avsnitt på brister i tydligheten om vilka åtgärder som säkerheterna avser att finansiera. Enligt utredningens uppfattning bör säkerheterna täcka alla de efterbehandlingsåtgärder som behöver genomföras för att stänga såväl utvinningsavfallsanläggningar⁹ som resterande delar av gruvverksamheten, återställa de områden som verksamheten har påverkat till tillfredsställande skick samt åtgärder, inklusive kontroll och uppföljning, efter stängningen av verksamheten. Åtgärderna bör dokumenteras i en efterbehandlingsplan som prövas av Mark- och miljödomstolen i samband med tillståndet och bör uppdateras efter förutbestämda intervall.

⁹ 9 § utvinningsavfallsförordningen.

10.3 Säkerhetsbeloppets storlek

Utredningens bedömning: Regelverket kring beräkning av säkerhetsbeloppets storlek behöver förtydligas på följande punkter:

- Beräkningen av säkerheternas storlek bör ske med ett osäkerhetspåslag.
- Vid beräkning av säkerhetens storlek bör hänsyn tas till förväntad prisutveckling.
- Säkerheten bör revideras efter förutbestämda intervall.

I avsnitt 5.2 pekar utredningen vidare på brister vid beräkningen av säkerhetsbeloppets storlek samt brister i processerna för revidering av säkerheterna.

Dessa brister utgör, tillsammans med den ovan nämnda otydligheten om vilka efterbehandlingsåtgärder säkerheterna ska finansiera, så pass allvarliga problem att dagens regelverk och metoder för beräkning av storleken på säkerheten, enligt utredningens bedömning, inte kan sägas vara ändamålsenligt. Regelverket kring beräkning av och beslut om säkerhetens storlek behöver förtydligas så att det uppfyller syftet med säkerheterna. Enligt utredningens bedömning behövs en även en uppstramning av beräkningsförutsättningarna vad avser bestämmandet av säkerheternas storlek för att dessa vid varje tidpunkt ska kunna anses vara betryggande:

1. Beräkningen av säkerheternas storlek bör innehålla ett osäkerhetspåslag för att minska risken för att staten och i slutändan skattebetalarna tvingas träda in och finansiera efterbehandlingen. Enligt utredningens uppfattning behövs ett osäkerhetspåslag för att uppfylla EU-direktivets krav på att säkerheterna ska vara betryggande.
2. Beräkningen av säkerheternas storlek bör ta hänsyn till framtida pris- och löneutveckling.
3. Beräkningen av säkerheternas storlek bör revideras vid fastställda tidpunkter.

10.4 Säkerheternas form

Utredningens bedömning: Det bör förtydligas vilka former av säkerhet som kan godtas. Antalet möjliga former för säkerheten bör begränsas.

Den nuvarande regleringen av säkerheten form och tillämpningen av regelverket framgår av avsnitt 5.3.

Det finns inga exempel på att formen för säkerheten har utgjort ett problem i samband med att säkerheter behövt tas i anspråk. I de fall som säkerheter har tagits i anspråk är det snarast svagheter vid beräkning av säkerheternas storlek som uppvisats. Det är dock ännu bara i något enstaka fall där säkerheter behövt tas i anspråk.

Den nuvarande ordningen där alla former av säkerheter i princip skulle kunna godtas innebär emellertid att det är osäkert om en föreslagen säkerhet kommer att godtas eller inte. Systemet är i detta avseendet inte förutsägbart, vilket medför problem både för verksamhetsutövaren och staten.

Handläggningstiden för beslutet om säkerheter är i många fall lång. Olika uppfattningar om en föreslagen säkerhet har en form som är betryggande eller ej kan leda till omfattande och tidskrävande skriftväxling mellan parterna i domstolen. Tidsutdräkten innebär också att statens risk ökar bl.a. genom att verksamhet ibland tillåts att bedrivas utan fullgoda säkerheter och att det reala värdet på säkerheterna urholkats under processens gång. Dessutom medför den utdragna handläggningstiden betydande kostnader för parterna.

Ett aktuellt exempel på detta är de ytterligare säkerheter för Boliden Mineral AB:s verksamhet i Aitik som mark- och miljödomstolen beslutade om i en deldom i oktober 2014 (se avsnitt 5.3.2. för en översiktlig redogörelse av processen).

Problemet med den bristande förutsägbarhet i gruvavfallsfinansieringssystemet bör hanteras genom att det i regelverket tydligt anges vilka former av säkerheter som kan godtas. Enligt utredningens bedömning torde en sådan tydlighet vara till nytta för såväl verksamhetsutövaren som staten.

Det kan visserligen hävdas att verksamhetsutövaren med en sådan ordning förlorar fördelen att fritt kunna välja form av säkerhet så länge som den av beslutande organ bedöms vara betryggande. Enligt

utredningens uppfattning borde en förlust av denna fördel för verksamhetsutövaren uppvägas av att det på förhand blir mer förutsägbart vilken form av säkerhet som kan godtas och att administrationskostnaderna kan bli lägre.

10.5 Beslutsprocessen

Utredningens bedömning: Såväl verksamhetsutövarens som statens intressen ska tas till vara på ett rimligt sätt vid beslut om säkerheternas storlek och form. Dagens situation innebär ett splittrat myndighetsansvar vilket försvagar statens ställning i processen. Inblandade myndigheter saknar därutöver i dag erforderlig kompetens på det ekonomiska området. En statlig myndighet bör ges huvudansvaret för att granska förslagen på ekonomiska säkerheter samt att företräda staten i dessa frågor. Myndigheten bör tilldelas erforderliga resurser för denna uppgift.

Som framgår av avsnitt 5.4 prövas säkerheternas storlek och form av mark- och miljödomstolen vid ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

Som diskuterats tidigare, finns det ingen närmare reglering varken av hur säkerhetens storlek ska beräknas och beslutas, eller av vilka former av säkerhet som kan anses vara godtagbara. Lagstiftaren har med andra ord överlåtit till domstolarna att etablera praxis på området. Ett tänkbart motiv till detta är att tillåta flexibilitet vid rättsutövningen.

Det är utredningens uppfattning att den nuvarande ordningen innebär ett alltför splittrat myndighetsansvar. Den nuvarande ordningen innebär att mark- och miljödomstolen tar beslut om såväl storlek som form på säkerhet vilket är de två viktigaste faktorerna som påverkar statens förväntade förluster inom detta område.

I domstolsförhandlingarna är staten ofta företrädd av Naturvårdsverket och/eller någon av de berörda länsstyrelserna. Denna ordning där ingen myndighet ges ett huvudansvar och kompetensen splittras på flera händer försvagar statens möjlighet att tillvarata sina ekonomiska intressen vid dessa beslut.

Därtill saknar den eller de myndigheter som har ansvaret för att företräda staten den kompetens som krävs. Naturvårdsverket och SGU pekar, som framgår av avsnitt 5.4.2, på att det i dag saknas

specialkompetens vid de myndigheter som yttrar sig i tillståndsprövningen för att kunna göra en bedömning av huruvida den ekonomiska säkerheten är tillräcklig och betryggande för sitt ändamål. I och med att staten bär den fulla risken för kostnaderna om en verksamhetsutövare inte kan eller vill fullgöra sina skyldigheter är det, enligt utredningens uppfattning, också rimligt att statens intressen tas tillvara på ett mer konsekvent sätt.

Utredningen anser därför att den ekonomiska analyskompetensen behöver förstärkas genom att en myndighet pekats ut som huvudansvarig och ges erforderliga resurser för denna uppgift.

10.6 Gruvavfallsfinansieringen bör inte lösas genom fondering eller genom en branschgemensam försäkring

Utredningens bedömning: En ändamålsenlig hantering av den ekonomiska risk som följer av statens sistahandsavsvär för efterbehandling av gruvverksamhet kan uppnås genom att det nuvarande systemet med säkerheter reformeras.

Andra modeller för finansiering, genom exempelvis ett fonderat system eller en branschgemensam försäkring, leder inte till en mer ändamålsenlig hantering av statens ekonomiska risk.

Som ovan konstaterats ska utredningen, enligt utredningsdirektivet, analysera om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag, kan säkerställa att verksamhetsutövare avsätter tillräckliga ekonomiska säkerheter för hantering av utvinningsavfall och efterbehandling.

Ett alternativ till dagens system med säkerheter vore att i likhet med det kärntekniska området ställa krav på fondering. I avsnitt 8.2 beskrivs systemet för finansiering av kärntekniska restprodukter. Systemet innebär att en reaktornnehavare med reaktor i drift till staten betalar en viss avgift per producerad kilowattimme kärnkraftsel. Avgifterna fonderas separat för varje inbetalare, omprövas vart tredje år och beräknas så att förväntade framtida avgifter för respektive inbetalare tillsammans med fondbehållningen täcker förväntade kostnader.

Denna fonderingslösning kompletteras emellertid också med säkerheter (moderbolagsborgen från kärnkraftsföretagens ägare) för att täcka ännu inte inbetalade avgifter och oplanerade händelser.

Utredningen bedömer att ett fonderat system av den typ som finns för kärnteknisk verksamhet inte är nödvändigt i detta sammanhang. Gruvavfallsfinansieringen omfattar avsevärt mindre kostnader än kärnavfallsfinansieringen, där de förväntade framtida kostnaderna uppgår till drygt 100 miljarder kronor och kräver finansiering under lång tid framöver. Till följd av detta har staten ett större behov av trygghet, vilket ett fonderat system efter uppbyggnad kan ge.

Att succesivt bygga upp en ny fond på samma sätt som inom kärnavfallssystemet kräver dessutom under lång tid framöver ett kompletterande system med säkerheter som täcker ännu inte inbetalade medel. Beroende på i vilken takt en fond byggs upp förblir de ställda säkerheterna den huvudsakliga riskbegränsande åtgärden för staten. Därmed blir ett fonderat system under överskådlig tid i praktiken ett system med säkerheter som i mångt och mycket liknar dagens system.

Ytterligare en tänkbar finansieringsmodell vore att inrätta ett kollektivt försäkringssystem där varje tillståndshavare får betala in avgifter till en gemensam fond som finansierar efterbehandlingen för det fall en verksamhetsutövare går i konkurs. Nackdelen med ett sådant system vore minskad tydlighet om verksamhetsutövarens ansvar. Den i miljöretten viktiga principen om att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle) skulle vara svår att upprätthålla. Man skulle dessutom kunna resa ett antal konkurrensrättsliga invändningar mot en sådan modell.

Det faktum att antalet verksamhetsutövare är litet och att systemet kraftigt skulle domineras av en verksamhetsutövare innebär att riskerna i systemet inte är försäkringsbara (utjämnas över tid), vilket innebär att ett försäkringssystem är mindre lämpligt. Systemet skulle antingen bli kraftigt över- eller underfonderat beroende om riskerna avseende den största aktören realiserar eller ej.

11 Förslag

I detta kapitel redovisas utredningens förslag. Förslagen bygger på den analys och de överväganden som redovisats i föregående kapitel. Kapitlet inleds med förslag om en ny lag, gruvavfallsfinansieringslagen, där bestämmelserna på detta område samlas. Därefter redogör utredningen för förslag inom områdena:

- säkerhetens syfte,
- säkerhetens storlek,
- säkerhetens form,
- beslutsprocessen om säkerhetens storlek, och
- ianspråktagande av säkerheten.

11.1 Principer för nya regleringar

Utredningens förslag: Utredningen förslår att principiella bestämmelser om ekonomiska säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet samlas i en ny lag.

Den nya lagen föreslås benämnas lagen om finansiella säkerheter för gruvverksamhet (gruvavfallsfinansieringslagen).

Lagen kompletteras med förordningen om finansiella säkerheter för gruvverksamhet (gruvavfallsfinansieringsförordningen) där de närmare detaljerna i regleringarna framgår.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen föreslår att bestämmelser om ekonomiska säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet bör samlas i en ny lag, med tillhörande förordning, i likhet med lagstiftningen om finansiering av kärntekniska restprodukter.

Motivet till detta är att staten kan förväntas få betydande kostnader för efterbehandling av gruvverksamhet om en verksamhetsutövare inte fullgör sina skyldigheter. Sammanfattningsvis är det utredningens mening att nuvarande lagstiftning inte ger en ändamålsenlig hantering av statens ekonomiska risker inom detta område.

Utredningens direktiv hänvisar till att bestämmelser för säkerheter finns för ett flertal miljöfarliga verksamheter och att det är angeläget att begränsa antalet särregleringar för olika typer av verksamheter.

Enligt utredningens uppfattning talar övervägande skäl för att till skapa en särreglering på gruvområdet vid sidan av den generella regleringen i Miljöbalken. Den generella regleringen i Miljöbalken och tillämpning av detsamma har lett till att de ställda säkerheterna i dag är för små i förhållande till kostnaderna för efterbehandlingsåtgärderna. En skärpning av nuvarande reglering av gruvsektorn är därför nödvändig.

Att justera miljöbalkens generella bestämmelser skulle innebära omotiverade pålagor för övriga verksamheter. Utredningen anser därutöver att en ny lag inom detta område ger en ökad tydlighet genom att inte belasta miljöbalken med särbestämmelser inom ytterligare ett område. En motsvarande reglering¹ finns för finansieringen av omhändertagandet av kärntekniska restprodukter. Noterbart är att gruvnäringen redan är föremål för en särreglering i form av utvinningsavfallsförordningen baserad på EU-direktivet.

11.2 Tydligare reglering av syftet och målsättningarna med säkerheterna

Som diskuterats tidigare är det utredningens bedömning att syftet med säkerheterna för efterbehandling behöver förtydligas. Den nuvarande regleringen skapar en osäkerhet kring vilka principer som ska tillämpas vid beräkningen säkerhetsbeloppets storlek.

I detta avsnitt lämnar utredningen förslag inom två områden:

- Tydlighet kring syftet med systemet med säkerheter.

¹ Lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

- Tydlighet kring målsättningen med säkerheterna, dvs. vilka åtgärder säkerheterna avser att täcka.

11.2.1 Syftet med systemet med säkerheter

Utredningens förslag: Säkerheterna ska bestämmas så att de med betryggande sannolikhet kan finansiera de skyldigheter för efterbehandling som en verksamhetsutövare har även om denne inte kan eller vill finansiera sina skyldigheter. Utredningen föreslår att detta syfte anges i den nya gruvavfallsfinansieringslagen.

Det införs en bestämmelse om att gruvverksamhet inte ska tillåtas bedrivas om inte betryggande säkerheter har beslutats och ställts till staten.

Skälen för utredningens förslag: Det finns, som konstaterats i kapitel 10, behov av att förtydliga syftet med dagens lagstiftning. Det syfte som gäller i dag innebär dels att det överlåtits till domstol att självständigt göra avvägningen mellan företagets och statens intresse medan utredningens uppfattning är att detta är en fråga som bör avgöras av lagstiftaren.

Därutöver är målsättningen som den kommer till uttryck i förarbetena att minimera risken för samhället mycket långtgående och inte en realistisk målsättning då den skulle innebära att säkerheterna och kostnaderna för verksamhetsutövaren skulle bli mycket stora om den tillämpades.

I lagstiftningen om finansiering av omhändertagande av kärnavfall lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen) fanns i förarbetena² till den numera ändrade lagen³ en liknande skrivning.

I den nu gällande lagens slås ambitionen kring statens risk fast i 9 § där det framgår att en avgiftsskyldig med hög sannolikhet ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Av förarbetena⁴ framgår att formuleringen visserligen ger ett visst tolkningsutrymme, men det utrymme är inte så stort att definitionen saknar innebörd eller betydelse

² Prop. 2005/06:183, bet. 2005/06: MJU24, rskr. 2005/06:287.

³ SFS 2017:1065.

⁴ Prop. 2016/17:199, bet. 2017/18: FöU2, rskr. 2017/18:17.

för vägledning. I författningskommentarerna⁵ preciseras att några större avvikelser nedåt från en s.k. konfidensgrad på 90 procent inte ryms inom kravet på hög sannolikhet.

Utredningen anser att lagstiftaren tydligare bör ange hur avvägningen mellan statens och gruvföretagens intresse bör ske. Detta bör komma till uttryck i en lagfäst målsättning för säkerheterna, i linje med vad som gäller för kärnavfall och bestämmelserna i utvinningsavfallsdirektivet.

För ökad tydlighet bör det sålunda framgå att säkerheterna ska bestämmas så att de *med betryggande sannolikhet kan finansiera de skyldigheter för efterbehandling som en verksamhetsutövare har även om denne inte kan eller vill finansiera sina skyldigheter i enlighet med utövarens tillstånd enligt miljöbalken.*

Då staten bär sistahandsansvaret för efterbehandlingen kan detta också uttryckas som att säkerheterna syftar till att säkerställa att risken är låg för att staten ska behöva betala för det som är verksamhetsutövarens ansvar. Målsättningen bör anges i gruvavfallsfinansieringslagen och preciseras i förordning. Utredningen lämnar förslag kring vilken konfidensgrad som kan anses vara betryggande i nästa avsnitt.

Som ovan nämnts har gruvverksamhet tillåtits att bedrivas i årtal utan att fullgod säkerhet ställts av verksamhetsutövaren. Detta är enligt utredningens uppfattning inte acceptabelt. Det bär därför införas en bestämmelse om att gruvverksamhet inte ska tillåtas bedrivas om inte betryggande säkerheter har beslutats och ställts till staten.

11.2.2 Målsättningen med säkerheterna

Utredningens förslag: De efterbehandlingsåtgärder som säkerheterna avser att täcka ska beskrivas i en efterbehandlingsplan.

Mark- och miljödomstolen ska pröva efterbehandlingsplanen vid ansökan enligt miljöbalken. Efterbehandlingsplan ska därefter revideras vart femte år. Vid den femåriga revideringen prövar länsstyrelsen efterbehandlingsplanen.

⁵ Prop. 2016/17:199 s 44.

Till efterbehandlingsplanen ska en kostnadsberäkning fogas. Prövad efterbehandlingsplan med vidhängande kostnadsberäkning ska inges till tillsynsmyndigheten för de ekonomiska säkerheterna som ska besluta om säkerheternas storlek.

Om det finns särskilda skäl bör miljötillsynsmyndigheten och/eller tillsynsmyndigheten för de ekonomiska säkerheterna ges rätt att initiera att verksamhetsutövare genomför en uppdatering av efterbehandlingsplan och/eller en ny beräkning av efterbehandlingskostnaderna innan nästa revideringstidpunkt.

Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, SGU, SGI och den myndighet som utses till tillsynsmyndighet för de ekonomiska säkerheterna bör samverka avseende kunskapsöverföring rörande efterbehandlingsmetoder och SGI bör ges ett huvudansvar för denna verksamhet. Detta bör anges i myndigheternas instruktioner.

Naturvårdsverket ges föreskriftsrätt för innehållet i efterbehandlingsplanerna. Föreskrifterna bör utarbetas efter samråd med tillsynsmyndigheterna (länsstyrelserna och tillsynsmyndigheten för de ekonomiska säkerheterna, se nedan).

Skälen för utredningens förslag: framgår i det följande.

Nya bestämmelser om en efterbehandlingsplan

Som framgår i avsnitt 5.2.5 finns det brister i hur avfallshanteringsplanerna utformas och används i dag.

Efterbehandlingsplanen kan sägas vara bl.a. en teknisk beskrivning av hur verksamhetsutövaren avser att genomföra efterbehandlingen av avfallsanläggningarna och utvinningsavfallet. Det finns emellertid inga bestämmelser om att efterbehandlingen av den övriga gruvverksamheten ska dokumenteras på motsvarande sätt.

En realistisk beräkning och efterföljande beslut om storleken på den ekonomiska säkerheten kräver att informationen finns att tillgå om de åtgärder som behöver genomföras såväl för stängning och återställning som efter stängningen och som säkerheterna är avsedda att täcka. Om den tekniska beskrivningen av efterbehandlingen är bristfällig eller utelämnar vissa åtgärder som ska genomföras så blir även kostnadsberäkningen behäftad med brister.

Utredningen bedömer att dessa brister riskerar att innebära svårigheter att utföra en korrekt beräkning av säkerheternas storlek vilket i sin tur riskerar att syftet med de ekonomiska säkerheterna för efterbehandlingen inte kan uppnås.

Utredningen anser därför att de åtgärder som en verksamhetsutövare planerar att vidta för att efterbehandla en gruvverksamhet och som säkerheterna avser att kunna finansiera ska dokumenteras i en efterbehandlingsplan. Efterbehandlingen i denna plan ska ta sikte på hela gruvverksamheten och alla de återställningsåtgärder som följer av miljötillståndet. Denna nya efterbehandlingsplan ska tas fram vid sidan av den nuvarande avfallshanteringsplanen, som enligt utvinningsavfallsförordningen, ska tas fram för utvinningsavfall och avfallsanläggningar. Dessa bestämmelser föreslås införas i den nya gruvavfallsfinansieringslagen.

Till efterbehandlingsplanen ska en kostnadsberäkning fogas. Kostnadsberäkningen ska utgöra ett underlag för tillsynsmyndigheten för de ekonomiska säkerheternas beslut om säkerhetsbeloppets storlek (se nedan). Mark- och miljödomstolen ska inte ta ställning till rimligheten i denna kostnadsbedömning. Detta ansvar ska åligga tillsynsmyndigheten för de ekonomiska säkerheterna (se nedan).

I avsnitt 5.2.1 framgår att slutmålet för efterbehandlingen i vissa fall är oklart, vilket torde innebära stora svårigheter för en verksamhetsutövare att bedöma vilka efterbehandlingsåtgärder som ska vidtas. Utredningen anser att det är lämpligt att i lag ange att domstolen i sitt tillståndsbeslut ska precisera kraven på de efterbehandlingsåtgärder som ska vidtas. Målet bör kunna anpassas till det aktuella ärendet – exempelvis kan naturens skyddsvärde variera mellan olika områden vilket kan ställa krav på olika ambitionsnivå när det gäller efterbehandlingen. Här bör anförtros till domstolen att göra en lämplig intresseavvägning. Bestämmelser om fastställande av slutmålet för efterbehandlingen föreslås införas i den nya gruvavfallsfinansieringslagen.

Prövning av efterbehandlingsplan

Enligt utredningens uppfattning bör efterbehandlingsplanen prövas av Mark- och miljödomstolen vid ansökan enligt miljöbalken. Utredningen föreslår vidare att efterbehandlingsplanerna (med tillhörande kostnadsberäkningar) bör uppdateras vart femte år. Den reviderade efterbehandlingsplanen bör prövas av miljötillsynsmyndigheten (dvs. länsstyrelsen). Baserat på den reviderade planen prövar tillsynsmyndigheten för de ekonomiska säkerheterna säkerhetsbeloppets storlek.

Om det finns särskilda skäl bör miljötillsynsmyndigheten och/eller tillsynsmyndigheten för de ekonomiska säkerheterna ges rätt att initiera att verksamhetsutövare genomför en uppdatering av efterbehandlingsplan och/eller en ny beräkning av efterbehandlingskostnaderna innan nästa revideringstidpunkt.

Utredningen finner också det lämpligt att Naturvårdsverket ges föreskriftsrätt för efterbehandlingsplanerna. Föreskrifterna bör utarbetas i samråd med tillsynsmyndigheterna (länsstyrelserna och tillsynsmyndigheten för de ekonomiska säkerheterna (se nedan). På motsvarande sätt föreslår utredningen nedan att tillsynsmyndigheten för de ekonomiska säkerheterna ska få föreskriftsrätt för kostnadsberäkningen.

Värt att notera är att en uppdatering av efterbehandlingsplanen kan innebära behov av att även uppdatera avfallshanteringsplanen enligt utvinningsavfallsförordningen och anmäla denna till tillsynsmyndigheten.

Löpande revidering

Utredningen bedömer att det finns flera skäl för att efterbehandlingsplanen, kostnadsberäkningen och beslutet om säkerheternas storlek bör revideras löpande.

De bestämmelser som i dag finns i utvinningsavfallsförordningen om att en avfallshanteringsplan ska ”ses över” minst vart femte år eller så snart det finns anledning till detta, är enligt utredningens bedömning alltför vaga. Utredningen har funnit att uppdateringar inte utförs med den regelbundenhet som var tänkt.

Bristen på regelbunden översyn innebär en ökad risk för staten. Som diskuterats tidigare ställs säkerheten som ett fast nominellt

belopp, vilket gör att pris- och löneutvecklingen för efterbehandlingsarbeten urholkar det reala värdet på säkerheten. Kostnadsberäkningarna och efterbehandlingsplanen behöver också uppdateras löpande för att säkerställa att säkerheten baseras på ett aktuellt underlag.

Utöver detta skapar en löpande uppdatering av kostnadsberäkningen och planerna för efterbehandling vid fasta intervall incitament för att aktivt arbeta med efterbehandling. En verksamhetsutövare som aktivt arbetar med efterbehandling kan succesivt komma att behöva ställa lägre säkerheter allt eftersom efterbehandlingen fortgår och de förväntade kostnaderna för den återstående efterbehandlingen blir allt lägre.

Även för nystartade gruvor innebär denna ordning en flexibilitet eftersom säkerheten bara omfattar de efterbehandlingsåtgärder som behöver genomföras om gruvan verksamhet upphör inom den aktuella femårsperioden. Efterbehandlingsbehovet för avfallsanläggningar torde vara mindre i början av en gruvans livscykel och öka i takt med att avfallsmängderna ökar, vilket bör göra att säkerheten succesivt ökar.

Det främsta skälet för att löpande uppdatera efterbehandlingsplanerna och kostnadsberäkningarna är dock att statens risk kan hanteras på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag. Som tidigare diskuterats sammanhänger statens risk framförallt med att en verksamhet går i konkurs, eller på annat sätt inte genomför de planerade efterbehandlingsåtgärderna, och staten måste bli huvudman och finansierare av efterbehandlingen. Om säkerheten regelbundet uppdateras efter fastställda intervall är det de förväntade framtida kostnaderna vid varje revideringstidpunkt som säkerheten bör täcka.

Ökad kunskap om efterbehandlingsåtgärder

Naturvårdsverket och SGU pekar i sin avrapportering på att expertkunskap om avfallshanteringsplaner vid provnings- och tillsynsmyndigheter bitvis är bristfällig, vilket kan försvåra för myndigheterna att bedöma verksamhetsutövarnas underlag. För att komma tillrätta med detta föreslår myndigheterna att samverka mellan länsstyrelser med tillsyn över gruvverksamhet främjas för att uppnå ökad kunskapsöverföring och resursutnyttjande av expertkunskap.

Myndigheterna pekar också på att det behöver göras systematiska uppföljningar av genomförda efterbehandlingar.

Om dessa åtgärder genomförs bedömer utredningen att det bidrar till en mer ändamålsenlig beräkning av säkerhetens storlek. Utredningen anser dock att även Naturvårdsverket, SGU och SGI bör delta i en bredare framtida kunskapsöverföring och att SGI bör ges ett huvudansvar för denna verksamhet inom SGI:s befintliga ansvar för forskning, teknikutveckling och kunskapsutveckling för sanering och återställning av förorenade områden. Uppgifterna bör införas i myndigheternas instruktioner.

11.3 Beräkning av säkerheternas storlek

11.3.1 Beräkningsprinciper

Utredningens förslag: Säkerhetens storlek ska fastställas till ett belopp som kan finansiera de efterbehandlingsåtgärder som anges i efterbehandlingsplanen, för det fall verksamheten upphör under perioden fram till nästa beräkningstillfälle och verksamhetsutövaren inte kan eller vill genomföra åtgärderna.

Beräkningen ska ta hänsyn till de ökade kostnader som en oplanerad eller tidigarelagd stängning kan ge upphov till och baseras på antagandet att en extern aktör anlitas för att vidta åtgärderna. Regeringen eller den myndighet regeringen utser bör ges föreskriftsrätt för kostnadsberäkningen för de ekonomiska säkerheterna.

Skälen för utredningens förslag: Som framgår av diskussionen i avsnitt 10.2 är syftet med säkerheterna att skydda samhället och skattebetalarna från att behöva finansiera de skyldigheter som åligger verksamhetsutövaren enligt tillståndet. Enligt utredningens förslag enligt 11.2.2 ska säkerheterna bestämmas så att de med betryggande sannolikhet kan finansiera efterbehandlingen, dvs. risken för samhället vara låg.

Den situation som är mest riskfylld för staten är att en verksamhet går i konkurs, eller på annat sätt inte genomför de planerade åtgärderna, och konkursboet inte klarar av att finansiera efterbehandlingen. I sådant fall tvingas staten träda in och bli huvudman

och/eller finansier av efterbehandlingen. Det är således denna kostnad som säkerheten ska täcka.

Vad gäller frågan om vem som ska antas utföra efterbehandlingen då storleken på säkerheten beräknas är det utredningens uppfattning att kostnaderna ska beräknas som om annan aktör än verksamhetsutövaren utför efterbehandlingen.

Visserligen kan en konkursförvaltare välja att fortsätta att avlöna befintlig personal och använda sig av verksamhetsutövarens material och maskiner. Det kan dock endast göras om det kan visas att dessa åtgärder ligger i samtliga konkursboets borgenärs intresse. Det finns goda skäl att anta att efterbehandling kan förväntas bli dyrare än en som genomförs i egen regi. För att säkerställa att säkerhetsbeloppet är tillräckligt stort bör det således beräknas utifrån antagandet att arbetet utförs av externa aktörer.

Utredningens bedömning överensstämmer med i artikel 14 i utvinningsavfallsdirektivet, men bestämmelsen har enligt utredningens uppfattning inte genomförts fullt ut i svensk rätt. Utredningen föreslår ett förtydligande i den nya lagen på denna punkt. Förslaget innebär en anpassning till de bestämmelser som finns i artikel 14.2.b i utvinningsavfallsdirektivet samt till artikel 1.1g och artikel 2 i Kommissionens beslut 2009/335/EG av den 20 april 2009.

Dagens säkerhetsbelopp synes ha beräknats med utgångspunkten att gruvan drivs enligt plan och att verksamhetsutövaren genomför efterbehandlingen och inte med utgångspunkt i att efterbehandlingen ska ske av externa aktörer efter en oordnad konkurs, något som styrks av Ramböll och Ecoloop analys⁶.

Enligt Ramböll och Ecoloop rapport utgår de nuvarande kostnadsberäkningarna ifrån att morän av tillräcklig kvalitet finns i närområdet, vilket enligt rapporten innebär väsentligt lägre kostnader för avfallshanteringen än om moränen måste transporteras eller om exv. bentonit måste tillsättas. Enligt utredningens uppfattning bör verksamhetsutövarna kunna påvisa för tillsynsmyndigheten att sådan att sådan moräntillgång finns tillgänglig samt att denna tillgång kostnadsfritt vid behov kommer kunna göras tillgänglig för myndigheterna för att kunna använda de lägre kostnadsantagandena.

⁶ Ramböll och Ecoloop (2018).

11.3.2 Hänsyn till pris- och löneutveckling

Utredningens förslag: Beräkningen av säkerhetens storlek ska ta hänsyn till förväntad prisutveckling på bl.a. de material och tjänster som behövs för att genomföra efterbehandlingen enligt efterbehandlingsplanen.

Skälen för utredningens förslag: Enligt utredningens uppfattning bör en rimlig uppskattning av vad en planerad efterbehandling kommer att kosta ta hänsyn till vad priserna på de insatsfaktorer som är nödvändiga kommer att vara då efterbehandlingen genomförs. Kostnaderna för efterbehandlingen kan komma att kunna sträcka sig relativt långt fram i tiden. Hänsyn till pris- och löneutvecklingen kan i sådana fall innebära relativt stor påverkan på säkerhetens storlek.

Vad gäller kostnaden för arbetskraft styrs timlönerna av utvecklingen på hela arbetsmarknaden. Gruvindustrin kan inte långsiktigt avvika från den genomsnittliga utvecklingen. Timlönerna i näringslivet har ökat cirka 2,9 procent/år under perioden 2000–2018⁷. Konsumentprisindex (KPI) ökade under samma period med cirka 1 procent, vilket innebär att den reala ökningen av timlönerna är cirka 1,9 procent per år. Sett över en lång tidsperiod har timlönerna ökat med 1–1 ½ procent per år utöver KPI.⁸

Prisutvecklingen på material beror givetvis på vilket material det rör sig om. Prisutvecklingen på material enligt det s.k. entreprenadindex var under perioden 2011–2015 cirka 4,7 procent per år, dvs en real ökning på cirka 3,7 procent per år.

Dessa exempel är inte nödvändigtvis relevanta för framtida efterbehandlingsarbeten, men illustrerar ändå, beroende på produktions sammansättning, att pris- och löneeffekterna kan bli betydande.

Som diskuteras i avsnitt 5.2.2 är de beräknade efterbehandlingskostnaderna uttryckta i ett fast penningvärde och det innebär att det reala värdet på säkerheten, som också är ett fast belopp, urholkas eftersom priser och löner ökar. Såvitt utredningen erfarit tar inte nuvarande beräkningar hänsyn till pris- och löneutveckling. Det innebär att ställda säkerheter generellt sett sätts för låga och att sannolikheten för att staten kan tvingas finansiera en verksamhetsutövers skyldigheter blir oacceptabelt hög.

⁷ Konjunkturinstitutet, prognosdatabasen.

⁸ Hassler och Krusell (2015).

11.3.3 Krav på osäkerhetspåslag

Utredningens förslag: Beräkningen av säkerhetens storlek ska innehålla ett osäkerhetspåslag som beräknas genom en osäkerhetsanalys.

Säkerheten ska fastställas till ett belopp som med 75 procents sannolikhet täcker kostnaderna för efterbehandling enligt efterbehandlingsplanen för det fall verksamhetsutövaren inte kan eller vill finansiera åtgärderna. Denna konfidensgrad föreslås regleras i gruvavfallsfinansieringsförordningen.

Eventuella underskott föreslås absorberas av staten. På samma sätt föreslås överskott tillfalla staten.

Skälen för utredningens förslag: Utredningens har ovan föreslagit att säkerheterna ska finansiera efterbehandlingen med betryggande sannolikhet och bedömt att begreppet betryggande ska preciseras genom att ange en konfidensnivå. Enlig utredningens bedömning finns det osäkerheter kring både de underliggande tekniska antagandena och antagandena om utvecklingen av priser på insatsfaktorer och löner. Det är enligt utredningens uppfattning inte rimligt att staten och skattebetalarna ska behöva ansvara för denna kostnadsosäkerhet.

Enligt utredningens förslag bör i stället säkerheternas storlek beräknas så den kan finansiera efterbehandlingen med betryggande sannolikhet. Det innebär att utredningen förordar att beräkningen sker med ett osäkerhetspåslag som täcker en ofördelaktig utveckling. Krav på ett osäkerhetspåslag är i linje med utredningens uppfattning om att säkerheterna ska vara betryggande.

I avsnitt 5.2.4 konstateras också att den enskilt största riskfaktorn vid beräkningen av säkerheternas storlek är kostnaderna för kvalificerad täckning. Risken för betydande fördyring på grund av andra faktorer bedöms som liten, då kvalificerad täckning är den i särklass dominerande kostnadsfaktorn.

Här framgår också att de beräkningar som ligger till grund för dagens säkerheter bygger på optimistiska antaganden, som i princip täcker beräkningarna bara de mest gynnsamma förhållandena för efterbehandling där morän av tillräcklig kvalitet finns att tillgå i närområdet. Av avfallshanteringsplanerna går inte att utläsa om verksamhetsutövarna kontrollerat att så är fallet.

Enligt utredningens förslag bör beräkningen av säkerheternas storlek framöver bygga på antagandet att morän inte finns tillgänglig i närområdet om inte verksamhetsutövaren kan visa att så är fallet och att den är skyddad för användning vid efterbehandlingsåtgärderna utan ytterligare kostnad för staten.

Osäkerhetspåslagets storlek bör uttryckas som en konfidensnivå och beräknas med stöd av en s.k. osäkerhetsanalys. I denna beräkning bör bl.a. osäkerheter i valda metoder och de kostnader som följer av dessa hanteras. Dessutom bör beräkningen hantera konceptuell osäkerhet som följer av att det finns osäkerhet kring om de valda metoderna fungerar, vilket exempelvis kan regleras genom provotidsvillkor i miljötillståndet.

Vilken konfidensnivå ska då väljas? Det finns inget enkelt eller självklart svar på den frågan. I grund och botten handlar det om en intresseavvägning och vilken inställning till risk en beslutsfattare har. I det finansieringssystemet för kärnavfall ligger den sammantagna konfidensnivån på 90 procent över hela projektet livslängd fram till år 2084. Det föreslagna finansieringssystemet skiljer sig även på avgörande punkter från kärnavfallsfinansieringssystemet vilket kan motivera olika konfidensgrader.

Valet av konfidensnivå vid beräkning av säkerheternas storlek innebär en avvägning mellan risken för att staten tvingas infria sitt sistahandsansvar (budgetpolitik) och en önskan att inte i onödan förorsaka alltför höga kostnader för gruvnäringen (näringspolitik). Denna fråga kopplar till diskussionen i avsnitt 10.2 där utredningen gör bedömningen att säkerheterna ska bestämmas så att de med betryggande sannolikhet kan finansiera de skyldigheter för efterbehandling som en verksamhetsutövare har även om denne inte kan eller vill finansiera sina skyldigheter. Kravet på betryggande säkerheter har även stöd i EU-direktivets bestämmelser.

Enligt utredningens mening kan den höga konfidensgraden för finansieringen av kärntekniska restprodukter motiveras av de väsentligt högre förväntade kostnader på detta område (omkring 100 miljarder kronor) och att staten inte är villig att ta så stora risker. De förväntade kostnaderna för efterbehandling av gruvverksamheter kan, enligt den konsultrapport⁹ som utredningen har beställt, komma att uppgå till cirka 5 miljarder kronor, en väsentligt lägre summa. En

⁹ Ramböll och Ecoloop (2018).

75 procentig konfidensnivå ger kostnader på cirka 6,3 miljarder kronor.¹⁰

Man skulle också kunna anföra att det i kärnavfallsfinansieringen rör sig om ett enda projekt med stora tekniska och ekonomiska osäkerheter och med mycket lång tidshorizont. Staten kan således inte sprida riskerna över flera projekt. Å andra sidan står Boliden AB för den absoluta merparten av de säkerheter som ställs till staten. Någon betydande möjlighet till diversifiering mellan företag således finns inte.

En avgörande skillnad mellan systemen är dock att eventuella överskott inom kärnavfallssystemet tillhör respektive verksamhetsutövare, medan utredningen förordar att över- och underskott inom gruvavfallsfinansieringssystemet ska tillfalla staten.

Utredningen föreslår här att begreppet ”betryggande sannolikhet” ska preciseras till en konfidensnivå på 75 procent. Denna nivå bör anges i en ny förordning. Utredningen bedömer att denna konfidensgrad är i linje med de bestämmelser som finns i artikel 14 i utvinningsavfallsdirektivet.

Vid fastställande av konfidensnivån är det centralt att beakta vilken tidsperiod som beräkningen ska avse. Utredningen anser att säkerheterna ska täcka de kostnader som kan tänkas uppstå för det fall verksamheten upphör under perioden fram till nästa beräkningstillfälle och tillståndshavaren inte kan eller vill finansiera sina åtaganden. För tydlighets skull bör här anges att säkerheterna också bör täcka kostnader för efterbehandling som sker efter beräkningsperiodens slut (men till följd av att verksamheten upphör inom perioden).

Den valda konfidensnivån innebär att staten kommer tvingas skjuta till budgetmedel i 25 procent av alla konkurser då ställd säkerhet inte kommer fullt ut täcka kostnaderna. Samtidigt innebär den valda konfidensnivån att staten kan tillgodogöra sig ett överskott vid 75 procent av samtliga konkurser. Resonemanget förutsätter att beräkningarna utförts på ett korrekt sätt.

Utredningen har även övervägt att föreslå att staten ska betala tillbaka eventuella överskott till konkursboet. En sådan ordning skulle dock innebära att staten över tid förväntas gå med underskott inom gruvavfallsfinansieringssystemet då staten skulle tvingas att stå för överskjutande kostnader i de 25 procent av fallen där säkerheterna inte täcker kostnaderna. En sådan ordning skulle strida mot

¹⁰ NTNU (2018).

den centrala principen om att förorenaren betalar (pollutor pays principle). Vidare kan konstatera att det ofta torde dröja så lång tid innan man med säkerhet kan konstatera att ett överskott uppstått att man kan ifrågasätta om det är meningsfullt att återbetala ett överskott.

Osäkerheter som hänför sig till försäkringsbara olyckor och som kan hanteras i enlighet med miljöansvarsdirektivet¹¹ ska inte inkluderas i de riskfaktorer som säkerhetens storlek baseras på.

11.4 Begränsning av möjliga former för säkerheter

Utredningens förslag: Dagens system där verksamhetsutövaren själv kan välja säkerhetens form ersätts med ett system där verksamhetsutövaren antingen får ställa pant genom deposition av kontanta medel till staten eller i form av en standardiserad bankgaranti som uppfyller vissa av staten definierade krav.

Principerna för den standardiserade bankgarantin bör anges i lag. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda mer detaljerade regler i föreskrift.

Skälen för utredningens förslag: framgår av avsnitten 11.4.1–11.4.3.

11.4.1 Uppfyller nuvarande former av säkerheter kraven på att vara enkel att realisera och ta i anspråk?

Normalt ställs i dag säkerheter i form av garanti från en bank eller annat kreditinstitut. Vidare förekommer säkerhet i form av pant genom deposition av kontanta medel hos tillsynsmyndigheten. Av lagens förarbeten framgår att även borgen kan godtas som säkerhet. I det följande redovisas utredningens bedömning av hur väl dessa former av säkerhet uppfyller kraven på att begränsa statens risk genom att vara enkla att realisera och ta i anspråk.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

Pant genom deposition av kontanta medel

Denna form av säkerhet innebär att verksamhetsutövaren tecknar ett pantavtal och betalar in det fastställda beloppet till en angiven myndighet. Hos myndigheten bokförs beloppet som en avsättning för det angivna ändamålet. Beloppet sätts in på ett särskilt konto och tillförs ränta. Om säkerheten helt eller delvis behöver tas i anspråk, kan det ske på ett enkelt sätt genom att myndigheten verkställer ett myndighetsbeslut om att säkerheten ska tas i anspråk. Om beloppet inte behöver tas i anspråk som säkerhet för att finansiera nödvändiga efterbehandlingsåtgärder, betalas det tillbaka till verksamhetsutövaren inklusive den upplupna räntan.

Utredningen anser att pant genom deposition av kontanta medel uppfyller de krav som bör ställas på att säkerheten ska vara enkel att realisera och tas i anspråk. Det kvarstår ingen ekonomisk risk för staten när det gäller möjligheten att ta säkerheten i anspråk.

Borgen

Av en dom i Högsta domstolen¹² framgår att moderbolagsborgen i vissa fall inte kan anses vara en betryggande säkerhet. Av domen framgår även att de svårigheter som kan vara förenade med bedömningen av en moderbolagsborgen inte bör leda till att denna form av säkerhet generellt utesluts redan vid tillståndsprövningen.

Utredningen anser att det finns stora svårigheter att bedöma kreditvärdigheten i en borgensförbindelse. Det krävs bl.a. en löpande uppföljning av den ekonomiska ställningen hos den som ställt ut borgensförbindelsen, eftersom utställarens kreditvärdighet kan förväntas variera över tid. Detta gäller inte minst för bolag som är verk samma inom gruvnäringen. Borgen av moderbolag kan därför enligt utredningens uppfattning inte anses uppfylla de krav som bör ställas på att säkerheten ska vara enkel att realisera och ta i anspråk. Samma bedömning gäller även för borgensförbindelser som är utfärdade av någon annan än ett moderbolag.

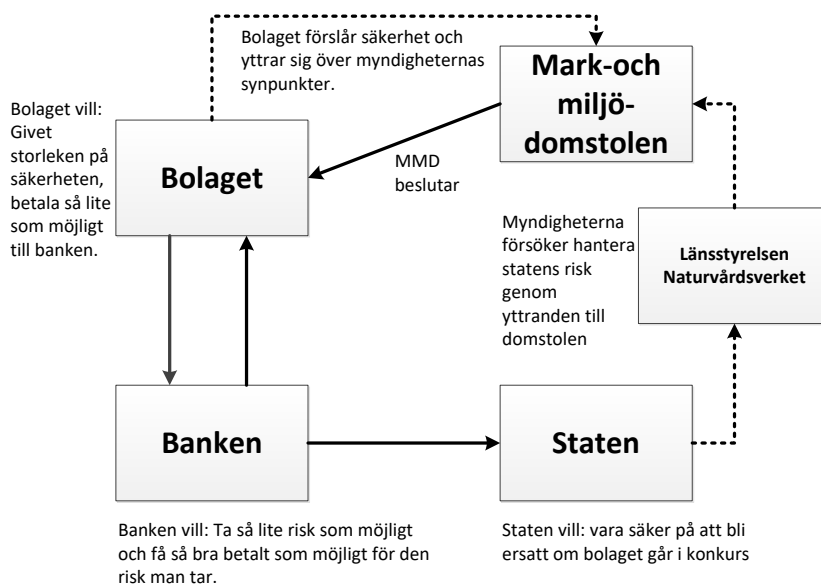
¹² Högsta domstolen dom i mål T 5420–08.

Bankgaranti

Olika former av bankgarantier är den i dag vanligast förekommande formen av säkerheter inom gruvavfallsfinansieringssystemet. En bankgaranti är ett åtagande från en bank (garantiutställare) gentemot en kund (uppdragsgivare) att kompensera en angiven förmånstagare i det fall uppdragsgivaren inte fullgör vissa skyldigheter som uppdragsgivaren har utfäst sig att fullgöra gentemot förmånstagaren. Det är alltså tre parter som är involverade i en traditionell bankgaranti.

Vid beslut om säkerheter på gruvavfallsområdet är fler aktörer involverade (se figur 11.1): Utöver de traditionella tre, verksamhetsutövaren (uppdragsgivare), verksamhetsutövarens bank (garantiutställare) och staten (förmånstagare) ska mark- och miljödomstolen besluta om den föreslagna bankgarantin är betryggande. Vid denna prövning sker skriftväxling där bolaget och myndigheterna lämnar synpunkter till domstolen. Det kan ta lång tid innan ett beslut om en säkerhet tas. De olika parterna har olika intressen och det är således en avvägning av dessa som domstolen behöver göra.

Figur 11.1 Aktörer vid beslut om godkännande av bankgaranti, nuvarande ordning



Källa: Utredningen.

När det gäller fullgörandet av de utfästelser som görs i garantin finns två huvudtyper av bankgarantier:

- Ovillkorlig garanti (demandgaranti)
- Villkorad garanti (borgensgaranti)

Demandgaranti ("on first demand") betyder att utfärdande bank omedelbart ska betala enligt garantin när man får ett krav från förmanstugaren (staten) som uppfyller garantivillkoren. Det innebär att uppdragsgivaren (bolaget) inte har någon invändningsrätt mot en utbetalning.

Borgensgaranti betyder att ett eventuellt krav föreläggs uppdragsgivaren (bolaget) innan garantiutställaren (banken) betalar ut pengarna. Förmanstugarens (statens) krav tillgodoses inte förrän man fått godkännande av uppdragsgivaren eller att det finns ett rättsligt avgörande i en process mellan uppdragsgivaren och förmanstugaren. Borgensgaranti är därmed utsatt för en högre risk för oenighet och tvist.

De nuvarande garantierna som är ställda inom gruvavfallsfinansieringssystemet är normalt demandgarantier. Det finns dock även borgensgarantier utställda inom systemet.¹³

Utredningen anser att samtliga av de nuvarande formerna av bankgaranti inte kan anses uppfylla kraven att vara enkla att realisera och ta i anspråk. Det finns visserligen inga exempel på att bankgarantier inte har kunnat tas i anspråk vid de konkurser som har inträffat under senare tid (Blaiken/Svärträsk och Tapuli). I fallet Tapuli kan det sannolikt till stor del förklaras av att det i avtal mellan verksamhetsutövaren och garantiutställaren hade föreskrivits att verksamhetsutövaren skulle hålla garantibeloppet inestående på spärrat konto i banken. I praktiken fungerade alltså denna bankgaranti som en deposition av kontanta medel (se ovan) med banken som mellanhand. Enligt utredningens mening visar de långdragna diskussionerna om utformning av garantivillkor (se exemplet om Bolidens gruva i Aitik) att om en bankgaranti behöver tas i anspråk, kan det förväntas uppstå tvister mellan garantiutställare och staten om hur olika garantivillkor ska tolkas. Dessutom innebär de långa handläggningstiderna när villkor ska prövas och osäkerheten om vilka villkor som slutligen accepteras att staten i förväg bör ställa upp särskilda krav

¹³ Riksrevisionen (2015).

på vilka typer av bankgarantier och vilka kontraktsvillkor som kan accepteras.

11.4.2 Begränsning av antalet möjliga former för säkerhet

Motiven för att begränsa antalet möjliga former av säkerhet har närmare utvecklats i avsnitt 10.4. Utredningen föreslår att endast två typer av säkerheter ska godtas framöver; deposition av kontanta medel och/eller en standardiserad bankgaranti där villkoren fastställs av staten.

Verksamhetsutövaren bör fritt kunna välja en av dessa former eller att kombinera formerna så de ställda säkerheterna sammantagna omfattar hela det fastställda säkerhetsbeloppet.

Pant genom deposition av kontanta medel

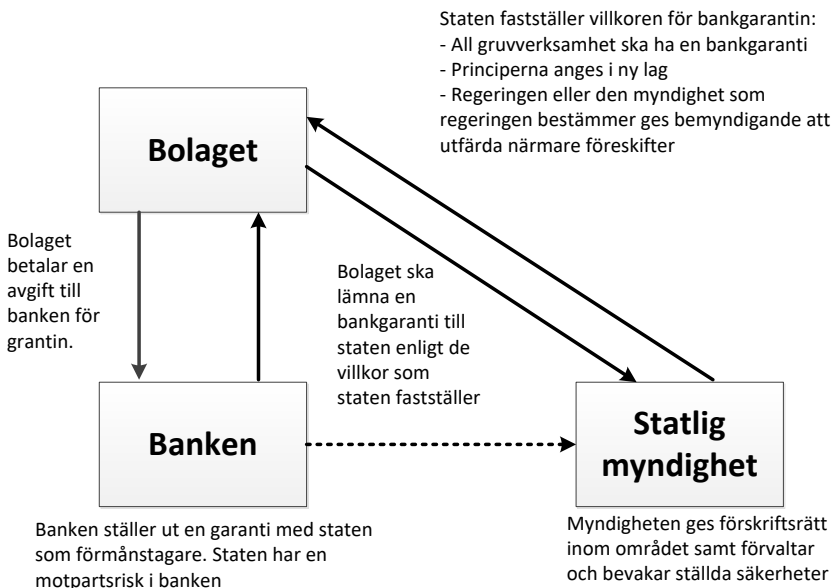
För det fall verksamhetsutövaren väljer att ställa säkerheten i form av deposition av kontanta medel betalar verksamhetsutövaren in ett belopp som motsvarar säkerhetens storlek till den myndighet regeringen bestämmer, som bokför beloppet som en avsättning och placerar det på ett särskilt räntebärande konto.

Det inbetalade beloppet minskar statens upplåningsbehov. Det är mot denna bakgrund rimligt att varje inbetalare tillgodogörs en ränta som motsvarar Riksbankens reporänta.

En standardiserad bankgaranti

I avsnitt 10.4 redogörs närmare för utredningens bedömning av bristerna i de bankgarantier som i dag ställts som säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att de garantier som ställs framöver ska uppfylla standardiserade villkor som fastställs av staten. Som framgår av kapitel 9 förekommer standardiserade bankgarantier för motsvarande syfte i flera andra länder. I figur 11.2 visas vilka aktörer som skulle vara involverade när säkerhetens form är en standardiserad bankgaranti.

Figur 11.2 Aktörer vid en standardiserad bankgaranti



Källa: Utredningen.

Principen att en gruvverksamhet ska ställa säkerhet i form av deposition eller genom bankgaranti bör anges i den nya gruvavfallsfinansieringslagen. De grundläggande villkoren för bankgarantin bör föreskrivas av regeringen i förordning eller av den myndighet som regeringen bestämmer i myndighetsföreskrift. Rätten för regeringen att utfärda sådana föreskrifter bör anges i den föreslagna nya lagen om finansiella säkerheter i samband med gruvverksamhet.

Med en reglering i föreskriftsform kan villkoren för den nya bankgarantin lättare anpassas till förändrade förhållanden på de finansiella marknaderna än om villkoren anges i lag. Myndighetsföreskrifterna kan lämpligen sammanfattas i ett standardkontrakt som bolaget måste använda sig av, alternativt kan myndighet i föreskrift ange vilka krav på kontraktet som måste uppfyllas. Sådana standardvillkor får inte inskränkas genom andra bestämmelser i garantiavtalet.

Utredningens bedömning är att de följande punkterna bör regleras genom bestämmelser i myndighetsföreskrifter:

Krav på garantiutställaren

Det får inte råda någon tveksamhet om garantiutställarens förmåga att betala ut det garanterade beloppet om detta krävs. Därför bör följande krav ställas på garantiutställaren:

- Garantiutställaren ska stå under tillsyn av Finansinspektionen eller av motsvarande utländsk myndighet och ha de tillstånd som behövs för att bedriva garantiverksamhet.
- Garantiutställaren ska ha en officiell kreditrating från ett ratinginstitut som motsvarar minst "investment grade", dvs. ett kreditbetyg motsvarande minst BBB- enligt Standard & Poors rating.

Avslutande av garantiavtal

Löptiden för garantiavtal bör minst sträcka sig fram till nästa revideringstillfälle, dvs. normalt minst fem år. Garantiutställaren bör ha möjlighet att säga upp avtalet med ett års uppsägningstid. Om verksamhetsutövaren inte före uppsägningstidens utgång har ersatt garantin med en ny godkänd säkerhet, ska garantibeloppet i sin helhet betalas ut till staten.

Bestämmelser om när och hur garantin får tas i anspråk

Garantin ska utformas som en s.k. demandgaranti, se avsnitt 11.4. Om garantin ska tas i anspråk, ska garantiutställaren betala ut garantibeloppet i sin helhet till staten utan något dröjsmål. Eventuella invändningar från garantiutställaren eller verksamhetsutövaren får inte hindra utbetalningen till staten.

I avsnitt 11.6 redovisas samlat utredningens förslag om när och hur säkerheter får tas i anspråk.

11.4.3 Andra tänkbara former av säkerhet

Utredningen har också övervägt om andra former av säkerheter än de nuvarande skulle kunna uppfylla de ställda kraven.

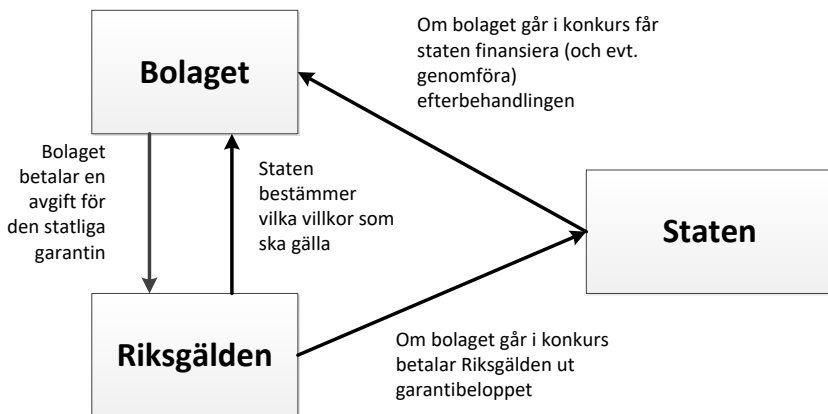
Statlig garanti

Den statliga garantimodellen innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande, vilket leder till en finansiell risk för staten. Generella regler för hanteringen av statliga garantier finns i budgetlagen (2011:203) och förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

Regelverket innebär bl.a. att staten ska ta ut en garantiavgift som bl.a. regleras av EU:s statsstödsregler.

Jämfört med beskrivningen ovan av bankgarantimodellen innebär det att Riksgälden träder in i stället för en bank som utställare av garantin. Det blir bara två juridiska personer, verksamhetsutövaren och staten, när staten uppträder både som garantiutställare och förmanstagare (se figur 11.3), även om staten här uppträder i två roller – Riksgälden ställer ut garantin medan statens i en annan kapacitet tar emot beloppet vid ett eventuellt infriande.

Figur 11.1 Aktörer vid en statlig garanti



Källa: Utredningen.

Enligt utredningens analys leder en modell med statlig garanti skulle till vissa skillnader den nuvarande formen av bankgaranti:

- Staten tar i det nuvarande systemet en kreditrisk mot banken (garantiutställaren). Den risken faller bort vid en renodlad statlig garanti.

- Eventuella tvister mellan förmånstagaren och garantiutställaren undviks, eftersom staten är både förmånstagare och garantiutställare.
- Ett system med statlig garanti skulle innebära förenklad administration, eftersom en part (banken/garantiutställaren) faller bort.
- Ett system med en statlig garanti innebär slutligen att mindre verksamhetsutövare, som i dag kan ha svårt att finna en bank som är villig att ställa ut en garanti, kan beredas en möjlighet att hitta en garantigivare.

Den avgörande invändningen mot denna modellen är att det är staten och inte en bank som står risken om verksamhetsutövaren går i konkurs eller om garantin behöver tas i anspråk av något annat skäl. Utredningen kan också konstatera att systemet med standardiserade bankgarantier prövats med framgång i andra länder (se kapitel 9).

11.5 Tydligare beslutsprocess för säkerheternas storlek

I detta avsnitt redogörs för utredningens förslag gällande beslutsprocessen för fastställande av säkerhetens storlek. Avsnittet innehåller förslag om ändrad ansvarsfördelning mellan de statliga myndigheterna samt en uppstramad beslutsprocess.

11.5.1 Domstolsväsendet avlastas beslut om säkerheternas storlek och form

<p>Utredningens förslag: Mark- och miljödomstolen avlastas sin befintliga roll att besluta om säkerheternas storlek och form.</p>
--

Skälen för utredningens förslag: Som konstaterats i avsnitt 5 är i dag myndighetsansvaret för att bevaka statens ekonomiska intressen splittrat på flera myndigheter som dessutom har bristande kompetens för att kunna ta detta ansvar.

I den nuvarande beslutsordningen, där Mark- och miljödomstolen är beslutsmyndighet, skulle statens roll kunna stärkas genom

att en enda myndighet gavs uppdraget att granska underlagen för beräkningarna av säkerheterna och att företräda staten i domstolen i dessa frågor. Enligt utredningens bedömning är det dock inte tillräckligt att endast koncentrera myndighetsansvaret och behålla nuvarande beslutsordning. Det nuvarande domstolsförfarandet är långdraget och tidsineffektivt. Ekonomisk kompetens saknas dessutom normalt hos domstolen. Utredningens förslag innebär att man skiljer på beslutet om efterbehandlingsplan å ena sidan och beslut om säkerheter å den andra där de senare besluten föreslås läggas på en expertmyndighet.

Frågan om vilka krav som ska ställas på efterbehandlingen är nära sammankopplad med vilka miljökrav i övrigt som ska ställas på verksamheten. Det skulle därför kunna hävdas att beräkningen av säkerhetens storlek inte går att särskilja från miljöprovningen och miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Utredningen delar inte en sådan uppfattning. Inom området för finansiering av omhändertagandet av kärntekniska restprodukter finns en ordning där beslut om kärnafallsavgifter och säkerheter tas av regeringen efter förslag från Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM). Den som innehar ett tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) är befriad från de skyldigheter om ekonomisk säkerhet som följer av miljöbalken (16 kap. 3 §), men har i stället skyldigheter enligt lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen). I detta fall har alltså lagstiftaren funnit att miljöprovningen (och de löpande uppdateringarna av det program som ligger till grund för beräkningen av finansieringsbehovet) kan särskiljas från provningen av vilka ekonomiska säkerheter som samhället behöver för att säkerställa tillståndshavarens skyldigheter. Utredningens förslag ligger sålunda väl i linje med vad som redan gäller inom det kärntekniska området.

Utredningens förslag om fortlöpande revideringar av säkerhetens storlek skulle dessutom, med den nuvarande beslutsprocessen i domstol, medföra ett omfattande arbete för domstolen då beslut om nya säkerheter föreslås fattas vart femte år för alla verksamhetsutövare. Domstolsprocesserna är till sin natur långdragna och resurskrävande. Det är inte ovanligt att processerna tar flera år och ibland tillåts verksamheten drivas vidare under långa perioder utan god-

tagbara säkerheter. Dessa problem skulle accentueras om krav ställdes på omprövning vart femte år. En sådan ordning är inte förenlig med målet att säkerheterna vid alla tidpunkter ska vara betryggande.

11.5.2 Ny tillsynsmyndighet för ekonomiska säkerheter

Utredningens förslag: Riksgälden ges i uppdrag att vara tillsynsmyndighet för ekonomiska säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet och ges ansvaret för att besluta om säkerheternas storlek och villkoren för den standardiserade bankgarantin.

Riksgäldens beslut ska kunna överklagas till regeringen av den som åläggs ställa säkerhet.

Riksgäldens verksamhet inom detta område finansieras med tillsynsavgifter.

Skälen för utredningens förslag: Enligt utredningen uppfattning bör ansvaret att vara tillsyns- och beslutsmyndighet för ekonomiska säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet inte läggas på någon av de befintliga myndigheterna inom gruvavfallsområdet utan anförtros Riksgälden.

Riksgälden är i dag statens garantimyndighet och har nödvändig kompetens för att analysera och hantera de risker som följer av statens sistaansvar inom gruvområde. Riksgälden har liknade uppgifter inom kärnavfallsfinansieringssystemet där myndigheten bedömer värdebeständigheten i ställda säkerheter. Riksgälden är den myndighet som har bäst förutsättningar att rekrytera och behålla nödvändig kompetens för prövningen av de ekonomiska säkerheterna.

Vad gäller frågan om uppdelning av processen på olika myndigheter har regeringen under 2017 beslutat att genomföra en överföring till Riksgälden av de uppgifter som Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) bedriver inom ramen för kärnavfallsfinansieringssystemet. Genom att flytta SSM:s verksamhet inom kärnavfallsfinansiering till Riksgälden bedömer regeringen att den finansiella säkerheten för staten förbättras ytterligare.

I detta fall har regeringen funnit att en överföring av uppgifter som rör prövning av finansiella och ekonomiska förhållanden från den myndighet som har som uppdrag att säkerställa strålsäkerheten (dvs. SSM) till Riksgälden, förbättrar den finansiella säkerheten för

staten. Utredningens förslag innebär en motsvarande renodling av rollerna inom gruvverksamhetsområdet.

Som framgår av avsnitt 11.2.2 föreslår utredningen att det införs bestämmelser i den nya gruvavfallsfinansieringslagen om att de åtgärder som en verksamhetsutövare ska vidta för att efterbehandla en gruvverksamhet ska dokumenteras i en efterbehandlingsplan. Som också framgår av avsnitt 11.2.2, är det utredningens uppfattning att efterbehandlingsplanen bör prövas av Mark- och miljödomstolen vid ansökan enligt miljöbalken.

Till skillnad från beslutet om miljötillståndet föreslår utredningen att det är miljötillsynsmyndigheten som ges i uppgift att pröva de reviderade efterbehandlingsplanerna. Utredningen har även ovan föreslagit att Naturvårdsverket ska ges föreskriftsrätt för efterbehandlingsplanerna. Föreskrifterna föreslås utarbetas efter samråd med tillsynsmyndigheterna (länsstyrelserna och tillsynsmyndigheten för de ekonomiska säkerheterna.

Riksgälden bör ges status som obligatorisk remissinstans vid mål i Mark- och miljödomstolen för att kunna peka på behov av kompletteringar av underlaget i syfte att underlätta myndighetens granskning av verksamhetsutövarens beräkning av säkerhetens storlek.

Förslag om säkerheternas storlek ska lämnas av verksamhetsutövaren till Riksgälden med bilagd kostnadsberäkning. Förslaget och Riksgäldens beslut ska baseras på godkänd efterbehandlingsplan.

Riksgälden ska vid sina beslut inhämta synpunkter på kostnadsberäkningen från den myndighet som har miljötillsynsansvaret för den aktuella verksamhetsutövaren (Länsstyrelsen). Syftet med detta är att säkerställa att förslaget om säkerheternas storlek är baserat på aktuell efterbehandlingsplan. På samma sätt som i dag bör andra relevanta myndigheter och intressenter ges utrymme att yttra sig innan beslut fattas.

Riksgälden bör även delta i myndighetssamarbetet rörande efterbehandlingsmetoder som förlås i avsnitt 11.2.2.

Riksgäldens beslut om säkerhetens storlek ska endast kunna överklagas av den som ställer säkerheten, dvs. verksamhetsutövaren, till regeringen.

Regeringen eller den myndighet regeringen utser föreslås i 11.3.1 ges föreskriftsrätt rörande kostnadsberäkningen som ligger till grund för de ekonomiska säkerheterna. På samma sätt föreslås i 11.4.1 att regeringen eller den myndighet regeringen utser ska ges mandat att

utfärda föreskrifter rörande villkoren för ställda bankgarantier. Utredningen förordar att Riksgälden ges denna föreskriftsrätt.

Utredningen gör bedömningen att de föreslagna tillkommande uppgifterna för Riksgälden inom gruvområdet till viss del kan samordnas med Riksgäldens andra uppdrag. Trots detta bedömer utredningen att en viss utökning av den av den analytiska kompetensen är nödvändig. Riksgäldens verksamhet inom detta område föreslås finansiera med tillsynsavgifter som bör tas ut av verksamhetsutövare i proportion till den arbetsinsats som följer av arbetet med att besluta om en säkerhet.

11.5.3 Tidsramar för myndigheterna arbete med revidering av den ekonomiska säkerheten

Utredningens förslag: En verksamhetsutövare ska lämna en uppdaterad efterbehandlingsplan och kostnadsberäkning senast 18 månader innan den aktuella bankgarantin förfaller.

Länsstyrelsen bör ges en tidsram på sex månader för att pröva den reviderade efterbehandlingsplanen.

Ett förslag på beslut om storlek på säkerhet bör remitteras till verksamhetsutövaren samt övriga intressenter senast fyra månader efter en komplett kostnadsberäkning baserad på den prövade planen lämnats in.

Det formella beslutet om en ny säkerhet bör tas minst tre månader innan den aktuella bankgarantin förfaller.

Skälen för utredningens förslag: Framförallt när det gäller revideringen av säkerheten är det viktigt att processen inte leder till onödig tidsutdräkt. Utredningen bedömer att i detta fall finns skäl att i den nya gruvavfallsfinansieringsförordningen reglera vilka tidsramar som ska gälla för respektive del i processen.

En verksamhetsutövare ska lämna en uppdaterad efterbehandlingsplan och kostnadsberäkning senast 18 månader innan den aktuella bankgarantin förfaller. Därefter vidtar granskning av underlaget. Utredningen bedömer att länsstyrelsen bör ges en tidsram på sex månader för att pröva den reviderade efterbehandlingsplanen.

Baserat på den fastslagna efterbehandlingsplanen ska verksamhetsutövaren därefter lämna in en kostnadsberäkning. Ingenting hindrar

emellertid att underhandskontakter tas med Riksgälden innan beslutet om efterbehandlingsplanen är fattat.

Ett förslag på beslut om storlek på säkerhet bör remitteras till verksamhetsutövaren samt övriga intressenter senast fyra månader efter en komplett kostnadsberäkning baserad på den fastställda planen lämnats in. Därigenom säkerställs att verksamhetsutövaren får tillräcklig tid för att dels yttra sig över förslaget till beslut, dels att inleda diskussioner med bank eller annat finansiellt institut om förnyande av garanti. Det formella beslutet om en ny säkerhet bör tas minst tre månader innan den aktuella bankgarantin förfaller.

Riksgäldens beslut bör gälla från revideringsperiodens slut men bör kunna överklagas till regeringen. Verksamhetsutövaren ska i sådant fall ställa en ny säkerhet i enlighet med det nya beslutade beloppet senast 30 dagar innan revideringsperiodens slut. I det fall regeringen ändrar Riksgäldens beslut om storleken på säkerheten ska en ny säkerhet till detta belopp ställas och den tidigare ställda säkerheten återlämnas.

11.6 Anspråkstagande av säkerhet

Förslag: En ställd säkerhet får tas i anspråk om:

- verksamhetsutövaren är försatt i konkurs,
- verksamhetsutövaren har underlåtit att vidta sådana åtgärder som säkerheten är avsedd att säkerställa, eller
- verksamhetsutövaren har underlåtit att ställa ny godkänd säkerhet senast en 30 dagar innan revideringsperioden är slut.

När en säkerhet i form av en bankgaranti tas i anspråk ska hela det säkerställda beloppet utbetalas till staten. Riksgälden beslutar om en säkerhet ska tas i anspråk.

För det fall en ny verksamhetsutövare får tillstånd att återuppta verksamheten ska den del av panten som inte förbrukats betalas tillbaka till den nya verksamhetsutövaren.

Skälen för utredningens förslag: Framgår av 116.1–11.6.3.

11.6.1 Grunder för att säkerhet ska tas i anspråk

Det saknas för närvarande tydliga regler om hur och när en ställd säkerhet får tas i anspråk. Beslut om att ta en säkerhet i anspråk har stor ekonomisk betydelse för staten, verksamhetsutövaren och inte minst den som ställt ut en garanti i det fall säkerheten utgörs av en bankgaranti. Det måste därför finnas tydliga bestämmelser om vad som får utgöra grund för ett beslut om att ta en garanti i anspråk.

Om en verksamhetsutövare försätts i konkurs bör garantin alltid få tas i anspråk. På så sätt säkerställs att staten direkt kan förfoga över de medel som är avsedda för nödvändiga efterbehandlingsåtgärder.

Även om verksamhetsutövaren inte är på obestånd, kan det tänkas att denne underlåter att genomföra sådana efterbehandlingsåtgärder som säkerheten är avsedd att säkerställa.

Om verksamhetsutövaren, trots föreläggande, vägrar att genomföra åtgärderna, bör miljötillsynsmyndigheten kunna initiera att Riksgälden tar säkerheten i anspråk.

Till sist bör säkerheten kunna tas i anspråk i de fall verksamhetsutövaren underlåtit att ställa ny godkänd säkerhet senast 30 dagar innan revideringsperiodens slut

Anspråkstagandet syftar i detta fall till att säkerställa att verksamheten inte står utan godkända säkerheter för det fall verksamhetsutövaren har svårigheter att finna en ny garantigivare när en garantis giltighetstid löper ut. Med den föreslagna omprövningen av säkerheterna med femårsintervall, blir denna bestämmelse ännu viktigare.

När en bankgaranti med den föreslagna nya standardiserade formen tas i anspråk, ska på Riksgäldens begäran hela det garanterade beloppet betalas ut till förmånstagaren (staten genom Riksgälden) inom 30 dagar. Genom att beloppet betalas ut i sin helhet säkerställs att Riksgälden direkt kan disponera hela den ställda säkerheten.

Riksgälden beslutar när pantsatta medel på konto ska tas i anspråk.

11.6.2 Överföring av säkerhet till ny verksamhetsutövare

Det kan uppstå fall där en verksamhet, som en ianspråktagen säkerhet är avsedd för, tas över av en ny verksamhetsutövare. Det kan exempelvis vara fråga om att ett konkursbo överlåter verksamheten

eller att ett företag som är på obestånd genomgår en företagsrekonstruktion. I ett sådant fall kan den ställda bankgarantin redan ha tagits i anspråk.

När den nya verksamhetsutövaren tillträder verksamheten, kommer det att på nytt krävas att säkerheter ställs. Om säkerheten i ett sådant fall inte fullt ut utnyttjats för att finansiera efterbehandlingsåtgärder för den aktuella verksamheten, bör Riksgälden kunna besluta att den outnyttjade delen av den anspråkstagna säkerheten får utgöra en del av den säkerhet som den nya verksamhetsutövaren ska ställa. Sådant säkerhet ställs som deposition av kontanta medel. En sådan ordning kan underlätta en fortsatt drift av verksamheten efter en konkurs eller en företagsrekonstruktion.

11.7 Säkerheter enligt minerallagen

Förslag: Säkerheter enligt 4 kap. 6 § minerallagen behöver inte ställas för verksamhet som är säkerställd genom säkerheter enligt lagen om finansiella säkerheter för gruvverksamhet.

Skälen för utredningens förslag: Det finns i dag två separata system för att säkerställa att en verksamhetsutövare som innehar en bearbetningskoncession fullgör sina skyldigheter när det gäller efterbehandling och återställning efter det att verksamheten upphört.

Det första och äldsta systemet tar sikte på inledande återställningsåtgärder i samband med att en bearbetningskoncession upphör. Detta system regleras i minerallagen (4 kap. 6 §) och har beskrivits närmare i avsnitt 6.4.

Det andra systemet med säkerheter grundas på bestämmelser i miljöbalken och i EU-direktiv och har beskrivits utförligt i tidigare avsnitt i detta betänkande.

Den nya modell med säkerheter som utredningen nu föreslår är utformad så att efterbehandlingsplanen tydligt omfattar även de förväntade framtida kostnader som minerallagssäkerheten är avsedd att säkerställa. Detta framgår av den föreslagna nya lagen om finansiella säkerheter för gruvverksamhet. För att det inte ska ställas krav på dubbla säkerheter bör det klargöras att den som har ställt säkerhet enligt den föreslagna nya lagen om finansiella säkerheter för gruvverksamhet inte behöver ställa säkerhet enligt 4 kap. 6 § minerallagen.

11.8 Övergångsregler

Utredningens förslag: Riksgälden ska efter samråd med övriga tillsynsmyndigheter inom gruvfinansieringsområdet, senast inom tre månader efter ikraftträdande av gruvavfallsfinansieringslagen fastställa en plan för revidering av befintliga efterbehandlingsplaner med tillhörande säkerheter.

Denna plan ska kommuniceras till samtliga tillståndshavare som berörs av revideringen. Samtliga planer och säkerhetsbelopp ska ha uppdaterats fem år efter ikraftträdandet av denna lag. Nuvarande säkerheter ska gälla som fullgoda fram till nästkommande revideringstillfälle.

Pågående ärenden handläggs enligt nuvarande regler.

Skälen för utredningens förslag: En omprövning av säkerheten kan potentiellt innebära väsentliga justeringar i storleken på säkerheten eller garantiavgiftens storlek bl.a. till följd av förändrade omständigheter i verksamheten. I 24 kap 5 § Miljöbalken anges att tillståndsmyndigheten inte får ändra villkor eller andra bestämmelser så att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Det bör klarläggas i Miljöbalken att omprövningsbeslut av säkerheternas storlek eller form undantas från denna att denna regel.

Det skulle även kunna ifrågasättas huruvida en revidering av säkerhetens storlek och knytande av ställandet av säkerhet till verksamhetstillståndet skulle kunna innebära att Riksgälden ändrar ett s.k. gynnande beslut fattat av domstolen. Som framgår av bland annat RÅ 1999 ref. 76 (fallet avsåg en rättsprövning av regeringens beslut om upphörande av rätten att driva kärnkraftsreaktorn Barsebäck 1) är emellertid huvudregeln om gynnande besluts negativa rättskraft att den inte utgör något hinder mot att beslutet upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning. Men detta förutsätter att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt behäftad med någon grundläggande brist, vilket inte är fallet här. Det finns således inte något hinder mot det lagda förslaget.

Det skulle enligt utredningens mening föra för långt att kräva att samtliga befintliga säkerheter omedelbart ska revideras i samband med ikraftträdande av den nya lagen. Det skulle innebära en orimligt hög arbetsbörda för befintliga myndigheter. Kraven på femåriga

revideringsperioder skulle dessutom innebära fortsatt ojämn arbetsbelastning över tid. För att säkerställa en jämn arbetsfördelning över tiden bör därför de nya reglerna fasas in successivt. Utredningen föreslår att Riksgälden i samråd med övriga tillsynsmyndigheter inom gruvfinansieringsområdet, senast inom tre månader efter ikraftträdande av gruvavfallsfinansieringslagen, ska fastställa en plan för revidering av befintliga efterbehandlingsplaner med tillhörande säkerheter.

Denna plan ska kommuniceras till samtliga tillståndshavare som berörs av revideringen. Samtliga planer och säkerhetsbelopp ska ha uppdaterats fem år efter ikraftträdandet av denna lag. Nuvarande säkerheter som inte uppfyller de nya kraven ska fasas ut vid nästkommande revideringstillfälle.

Pågående ärenden i domstol föreslås handläggas enligt nuvarande regler.

12 Konsekvensanalys

Enligt utredningens direktiv och i enlighet med 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen redovisa konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar.

Utredningens förslag påverkar inte den kommunala sektorn¹ och har inga övriga effekter som avses i 15 § kommittéförordning.

Förslagen har däremot konsekvenser för kostnaderna för staten och de företag som berörs av förslagen, dvs. gruvindustrin, vilket redovisas i det följande.

Som konstaterades i det föregående har staten en faktisk sista-handsrisk för de åtgärder och kostnader som behövs för efterbehandling av gruvverksamhet.

Eftersom utredningens förslag i första hand tar sikte på att hantera och minska statens ekonomiska risk inleds konsekvensanalysens med att beskriva hur utredningen uppfattar att förslagen påverkar staten och verksamhetsutövarna.

12.1 Tydligare syfte och målsättning med säkerheterna

Utredningens förslag framgår av avsnitt 11.2. Säkerheterna ska bestämmas så att de med betryggande sannolikhet kan finansiera de skyldigheter för efterbehandling som en verksamhetsutövare har även om denne inte kan eller vill finansiera sina skyldigheter.

Detta förslag syftar till att ge tydligare förutsättning för hur systemet med säkerheter för efterbehandling för gruvverksamhet ska utformas.

¹ Skellefteå kommun har tillsynsansvaret för Björkdalsgruvan, Bolidens gruvverksamhet i Boliden, Långdalsgruvan och Åkerbergsgruvan och kommer att beröras av utredningens förslag.

Förtydligandet är en anpassning till nuvarande praxis och torde inte ge annat än marginella konsekvenser. Den ökade tydligheten bedöms emellertid vara till nytta för både staten och företagen och förslagen medför inga kostnader, varken för staten eller för företagen.

Utredningen föreslår även att målsättningen med efterbehandlingen tydligt ska dokumenteras i en efterbehandlingsplan där även de åtgärder som säkerheterna avser att täcka ska redovisas. En betydande del av efterbehandlingsplanen redovisas i dag i den avfallshanteringsplan som ska lämnas in i samband med tillståndsprövningen. Utredningens förslag i denna del torde inte annat än marginellt påverka de administrativa kostnaderna för verksamhetsutövarna eller staten.

12.2 Konsekvenser av förslagen om beräkning av säkerheternas storlek

12.2.1 Krav på redovisning av tillgång till täckningsmaterial

Som framgår av avsnitt 5.3.2 uppgick de totala utestående säkerheterna för gruvbranschen per den 31 december 2017 till cirka 2,6 miljarder kronor.

I avsnitt 5.2.4 konstateras att den enskilt största riskfaktorn vid beräkningen av säkerheternas storlek är kostnaderna för kvalificerad täckning.

Enligt utredningens förslag bör beräkningen av säkerheternas storlek framöver bygga på antagandet att morän inte finns tillgänglig i närområdet om inte verksamhetsutövaren kan visa att så är fallet och att den är skyddad för användning vid efterbehandlingsåtgärderna utan ytterligare kostnad för staten.

Utredningen har inget underlag för att bedöma tillgången till täckningsmaterial för nuvarande gruvverksamhet, men man kan anta att säkerhetsbeloppet kommer att öka för vissa aktörer. Korrekt beräknade säkerheter kommer att innebära en minskad förlustrisk för staten, men också ökade säkerheter för verksamhetsutövarna.

12.2.2 Införande av osäkerhetspåslag

I avsnitt 10.2 föreslår utredningen ett antal förtydliganden kring hur säkerhets storlek ska beräknas för att beräkningen ska ge en mer rättvisande bild av vad en efterbehandling faktiskt kan komma att kosta.

Utredningen föreslår också att storleken på säkerheten ska beräknas med ett osäkerhetspåslag. Beräkningen föreslås tas fram med en stokastisk modell. Utredningen föreslår att begreppet betryggande sannolikhet operationaliseras så att säkerhetens storlek beräknas täcka kostnaderna för efterbehandling med 75 procents sannolikhet, dvs en 75-procentig konfidensnivå.

Det innebär att den ställda säkerheten kommer att vara för liten i 25 procent av fallen om en verksamhet går i konkurs eller på annat sätt inte kan fullgöra sina skyldigheter under perioden. I dessa fall kommer staten tvingas infria sitt sistahandsansvar och stå för överskjutande del.

I övriga 75 procent av utfallen kommer staten att erhålla ett överskott, dvs garantiutbetalningen kommer att överstiga kostnaden för efterbehandlingen. Staten förväntas således gå med ett överskott över tid. Detta förutsätter naturligtvis att säkerheternas storlek beräknats på ett korrekt sätt.

Resonemanget gäller emellertid på mycket lång sikt. Antalet gruvverksamheter är begränsat (14 stycken) och antalet konkurser är naturligtvis ännu färre. Därtill är det stor skillnad mellan verksamhetsutövarna. Branschen domineras av två stora företag varav det ena har mycket stora åtaganden. De flesta år kommer staten vare sig ha några intäkter eller några kostnader för efterbehandlingen. Något enstaka år görs ett infriande som innebär en nettointäkt eller nettokostnad för staten.

Sammantaget konstaterar utredningen att förslaget om att säkerheterna storlek ska beräknas med en 75-procentig konfidensgrad kommer att leda till att det över tid inte blir några förluster för staten. Samtidigt innebär kravet på 75-procentig konfidens att verksamhetsutövarna får ställa högre säkerheter vilket innebär högre kostnader

De kostnadsberäkningar som analyserats har inte kunnat ge några svar på vilken vilka effekter osäkerheterna i beräkningar ger på de samlade kostnaderna. I de flesta fall innehåller kostnadsberäkning-

arna inga osäkerhetsanalyser alls, i den mån det förekommer genomförs de mycket schablonmässigt (exempelvis med ett femprocentigt påslag).

Som diskuterats tidigare har utredningen med hjälp av två uppdrag till konsulter försökt få klarhet i hur stora efterbehandlingskostnaderna för gruvnäringar kan vara.

Den ena studien, som genomförs av Ramböll och Ecoloop² och som redovisas i avsnitt 5.2.4, visar att om antaganden kring moränkvaliteten inte stämmer, och moränen måste förbättras, kan den genomsnittliga kostnaden för kvalificerad täckning öka till 170 kronor/kvadratmeter. Detta ger en total efterbehandlingskostnad på 5,2 miljarder kronor, jämfört med ställda säkerheter på 2,6 miljarder kronor.

Som framgår av avsnitt 10.1 har utredningen har genomfört en översiktlig osäkerhetsanalys med hjälp av Norges tekniska och naturvetenskapliga universitet i Trondheim.³ I osäkerhetsanalysen beräknas de förväntade kostnaderna till 5,5 miljarder kronor med en standardavvikelse på 1,5 miljarder kronor (28 procent). Den 75:e percentilen uppgår i denna analys till 6,3 miljarder kronor.

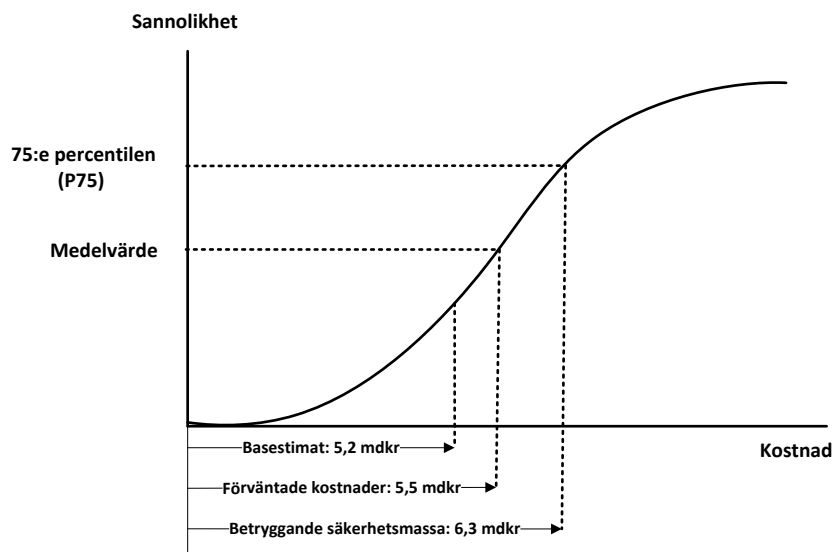
Studien från Ramböll och Ecoloop ger vad som brukar kallas ett basestimat, medan Studien från NTNU tar hänsyn till osäkerhet i den metod som basestimatet bygger på. Det är med en liknade osäkerhetsanalys som utredningen föreslår att säkerheterna storlek ska beräknas med. Figur 12.1 är en illustration av hur dessa beräkningar sammanhänger.

Vid tolkning av dessa resultat är det också viktigt att komma ihåg att beräkningarna bygger på de planer som gruvföretagen har redovisat. I dessa planer drivs gruvan hela sin livslängd vilket är fallet i dagens system, men enligt utredningens förslag ska säkerheten i stället baseras på de högsta kostnaderna som kan uppstå om en verksamhet avslutas inom en femårsperiod. Troligtvis leder utredningens förslag i denna del till att mindre avfallsmängder behöver efterbehandlas och kostnader och säkerhetsbelopp lägre. Det har dock inte varit möjligt att ta hänsyn till i NTNU:s studie.

² Ramböll och Ecoloop (2018).

³ NTNU (2018). Se bilaga 5 för en sammanfattning.

Figur 12.1 Illustration av basestimät, förväntade efterbehandlingskostnader samt uppskattad betryggande säkerhetsmassa.



Källa: Ramböll och Ecoloop (2018), NTNU (2018) och utredningen.

Anm: figuren är en illustration. Den faktiska S-kurvan från osäkerhetsanalysen framgår av bilaga 5.

12.2.3 Ändrade beräkningsantaganden

Utredningen föreslår att beräkningarna ska utgå från antagandet att en extern aktör ska utföra efterbehandlingen. Förslagen bedöms ge en mer rättvisande bild av de möjliga kostnader som följer av statens sistahandsansvar. Bestämmelserna om extern aktör finns redan nu i utvinningsavfallsdirektivet, men utredningen bedömer att en ökad tydlighet i den svenska implementeringen är nödvändig eftersom det är tveksamt om dessa bestämmelser i praktiken tillämpas. Dessutom omfattar inte kravet på att anta att en extern aktör genomför åtgärderna alla efterbehandlingskostnader utan bara de avfallsrelaterade. Det är därför troligt att säkerhetsbeloppen kan komma att öka till följd av kraven, vilket minskar statens risk och ökar verksamhetsutövarnas kostnader.

Utredningen föreslår även att hänsyn ska tas till pris- och löneutvecklingen vid beräkning av säkerheternas storlek. Som diskuterats i avsnitt 5.2.2 kan denna effekt vara betydande och säkerheterna är i dag sannolikt för låga.

12.2.4 Krav på löpande revidering av säkerheternas storlek

Förslagen innebär att de beräknade kostnaderna för efterbehandling fortlöpande revideras och är aktuella vilket bedöms ge en mer rättvisande bild av efterbehandlingskostnadernas storlek. Eftersom säkerheten ställs som ett fast nominellt belopp urholkar pris- och löneutvecklingen det reala värdet på säkerheten. Den löpande revideringen kommer medföra att staten inte längre över tid kan förväntas att gå med förlust.

Förslagen innebär att krav ställs på att gruvföretagen ska redovisa reviderade efterbehandlingsplaner till Länsstyrelsen vart femte år samtidigt som en ny kostnadsberäkning ska presenteras för Riksgälden med samma intervall. Det senare är en utökning av de skyldigheter som företagen har i dag där de enligt utvinningsavfallsförordningen endast åläggs att se över avfallshanteringsplanen vart femte år. Förslaget innebär således som ovan nämnts en utökad administrationsbörd på gruvföretagen. Då det endast är fråga om en uppdatering av befintligt material vart femte år torde effekten av detta vara marginell. De ökade administrationskostnaderna kompenseras delvis genom en enklare säkerhetshantering, se nedan.

12.2.5 Sammantagna effekter på säkerheternas storlek

Den isolerade effekten av uppstramningen av beräkningsmetodikerna och kravet på en säkerhetsmarginal som ovan nämns kommer innebära att säkerhetsbeloppen ökar. Samtidigt föreslås emellertid säkerheterna beräknas med utgångspunkt i de kostnader som kan uppstå om en gruvverksamhet går i konkurs under en femårsperiod. Detta till skillnad mot i dag då beräkningen tar sikte på hela gruvans livstid. Det innebär att avfallsvolymer som ska täckas av säkerheten blir lägre vilket innebär att säkerheternas storlek, allt annat lika, minskar. Nettoeffekten av utredningens förslag kan inte kvantifieras med tillgängligt underlag men torde variera beroende på gruvans återstående livslängd. För nystartade gruvor torde den senare effekten bli mer betydelsefull än om gruvbrytningen närmar sig sitt slut.

Potentiella beteendeförändringar innebär att frågan blir ännu mer svårbedömbär. Den femåriga revideringscykeln innebär att det skapas incitament för att aktivt arbeta med efterbehandling. En verksamhetsutövare kan succesivt komma att behöva ställa lägre säkerheter om

denne aktivt arbetar med efterbehandlingen under driften och inte väntar till gruvan stängts. Hur stor denna effekt är svårt att bedöma.

Sammantaget saknar utredningen underlag för att bedöma vad nettoeffekten på säkerhetsbeloppet blir för enskilda tillståndshavare

Vad gäller statens risk gör utredningen bedömningen att förslagen medför att beräkningar av efterbehandlingskostnaderna blir mer aktuella och därmed mer rättvisande. Som en följd härav blir även säkerheten tillräckligt stor för att med betryggande säkerhet kunna finansiera efterbehandling om staten tvinga träda in. Sammantaget bedömer utredningen att statens ekonomiska risk blir väsentligt lägre än i dag.

12.3 Konsekvenser av förslagen om en standardiserad bankgaranti eller pant

Utredningens förslag framgår av avsnitt 11.4. En standardiserad bankgaranti föreslås införas för att ersätta dagens system där alla typer av säkerheter kan prövas. Utredningen föreslår vidare en möjlighet att deponera kontanta medel hos Riksgälden.

Risken för att en säkerhet inte kan påkallas, helt eller delvis, beror bl.a. på de villkor som den utfärdade bankgarantin har. Som framgått tidigare finns det i dag olika uppfattningar om vad som kan anses vara acceptabla villkor. Eventuella tvister mellan staten (förmånstagaren) och banken (garantiutställaren) i samband med ianspråktagande av garantin kan med andra ord inte uteslutas. Utredningen föreslag om att villkoren i bankgarantin ska standardiseras torde innebära att risken för framtida tvister minskar.

Utöver detta bedömer utredningen att förslagen leder till minskad arbetsbelastning för de myndigheter som nu är involverade i domstolsprocesserna om säkerhets form, men också för verksamhetsutövaren. I dag tar granskningen av villkoren i bankgarantierna lång tid och stora resurser i anspråk hos de inblandade parterna.

Nuvarande långa handläggningstider för att fastställa garantins form tycks till viss del bero på att verksamhetsutövaren (uppdragsgivaren) och banken (garantiutställaren) först måste träffa en överenskommelse om villkor och pris innan förslaget till garanti kan presenteras för beslutande myndighet. Detta moment faller bort med den föreslagna bankgarantin med standardiserade villkor.

Som diskuterats tidigare kan det hävdas att verksamhetsutövaren förlorar fördelen att fritt kunna välja form av säkerhet så länge som säkerheten av domstolen bedömts vara betryggande. Detta bör dock uppvägas av den fördel som även verksamhetsutövaren har av att det blir mer förutsägbart vilken form av säkerhet som kan godtas. Även verksamhetsutövarnas administrationskostnader torde reduceras substantiellt med standardiserade garantier.

Vad gäller företagens kostnader för bankgarantier beror dessa dels på säkerhetens storlek, del på den procentuella garantiavgift som banken begär som ersättning för risken att den ska behöva infria en ställd garanti. Säkerheternas storlek behandlas ovan. Vad gäller den andra delen i kostnaden bedömer utredningen att de standardiserade villkoren inte mer än marginellt kommer att påverka garantiavgiften.

12.4 Konsekvenser av förslagen om förändringar i beslutsprocess

Utredningens förslag, som framgår av avsnitt 10.4, innebär att Mark- och miljödomstolen avlastas sin befintliga roll att besluta om säkerheternas storlek och form. I stället ges Riksgäldskontoret i uppdraget att vara tillsynsmyndighet för de ekonomiska säkerheterna för efterbehandling av gruvverksamhet och besluta om säkerheternas storlek efter förslag från verksamhetsutövaren och yttrande från berörda intressenter. Innan beslut ska Riksgälden remittera sitt förslag på avgift. Riksgälden ges också uppdraget att föreskriva standardiserade garantivillkor.

Utredningens förslag innebär att såväl efterbehandlingsplaner som kostnadsberäkningar ska granskas och att nya beslut ska tas vart femte år.

För miljötillsynsmyndigheterna (Länsstyrelserna) finns redan i dag ett ansvar att granska avfallshanteringsplan som ska ses över vart femte år. Den bestämmelsen har inte tillämpats konsekvent i praktiken. Förslagen kommer därför att innebära en något större resursåtgång hos myndigheterna än i dag. Utredningen kan dock inte bedöma om detta kan genomföras inom den befintliga anslagsramen.

Förslagen innebär minskade uppgifter för Mark- och miljödomstolen.

Utredningen föreslår att Riksgäldskontoret ges i uppdrag att vara tillsynsmyndighet för ekonomiska säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet. Det innebär att myndigheten ges ansvaret för att besluta om säkerheternas storlek men också att fastställa de standardiserade garantivillkoren.

Utredningen gör bedömningen att de föreslagna tillkommande uppgifterna inom gruvområdet till viss del kan samordnas med Riksgäldens andra uppdrag. Trots detta bedömer utredningen att en viss utökning av den av den analytiska kompetensen är nödvändig. Utredningen bedömer att det kan röra sig om någon eller några heltidstjänster. Utredningen föreslår att de tillkommande uppgifterna finansieras genom en tillsynsavgift som Riksgälden får ta ut på verksamhetsutövarna. Verksamhetsutövarna bedöms delvis kompenseras genom minskade avgifter till domstolen.

Utredningen bedömer att handläggningstiden för beslut om ekonomiska säkerheter kommer att kortas väsentligt, vilket torde vara en fördel för företagen. Det tydliga myndighetsansvaret borde också underlätta för en förenklad och direkt dialog innan beslut om säkerhetens storlek tas.

Det saknas för närvarande tydliga regler om hur och när en ställd säkerhet får tas i anspråk. Sådana bestämmelser föreslås föras in i gruvavfallsfinansieringslagen. Utredningen bedömer att dessa förslag förbättrar rättssäkerheten om en säkerhets skulle behöva påkallas.

13 Författningskommentarer

13.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

9 kap. Miljöbalken

6 § i

En ny regel med avseende på gruvverksamhet införs som innebär en skyldighet för den som bedriver gruvverksamhet att ställa säkerhet enligt lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet. Begreppet gruvverksamhet definieras i den nämnda lagen som verksamhet för brytning bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol prövas av mark- och miljödomstolen som första instans. För tydlighetens skull bör det framhållas att täktverksamhet enligt 4 kap. 1–7 §§ miljöprövningsförordning (2013:251) inte ingår i denna definition. Skyldigheten att ställa säkerhet enligt denna bestämmelse är till skillnad mot bestämmelsen i 16 kap. 3 § obligatorisk. I andra stycket anges uttryckligen att skyldigheten att ställa säkerhet enligt denna paragraf inte gäller täktverksamhet.

Verksamhet som bedrivs av staten, kommuner, landsting och kommunalförbund undantas från bestämmelsen.

16 kap. Miljöbalken

3 §

Paragrafen kompletteras med en bestämmelse som innebär att den som är skyldig att ställa säkerhet enligt lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet inte behöver ställa säkerhet enligt denna paragraf. Av bestämmelsen i 9 kap. 6 i § framkommer att den som fått tillstånd till gruvbrytning är skyldig att vid varje tidpunkt ställa säkerhet enligt denna lag.

Paragrafen, i dess nuvarande utformning, preciserar inte vilka närmare krav som skall ställas på en säkerhet på annat sätt än att säkerheten ska vara betryggande. Det finns i dag en mängd olika säkerheter tillgängliga på marknaden, bl.a. ägarbolagsgarantier, pant, företagsinteckning, spärrat konto i bank, stiftelser, fonder, försäkringslösningar och bankgaranti. Den finansiella marknaden utvecklas. Pant och borgen är ofta kostsamma lösningar som innebär att kravet på säkerhet kan bli betungande för företag.

Beträffande gruvbrytning har Mark- och miljödomstolen i flera avgöranden prövat vilken form av säkerhet som kan godtas i samband med verksamheten. För närvarande är praxis att säkerhet i form av moderbolagsborgen inte alltid kan godtas. Det är i stället säkerheter i form av garanti från bank eller annat kreditinstitut som krävs. Bankgarantier är dock långtifrån en standardiserad finansiell produkt. Villkoren i en bankgaranti är inte sällan avgörande för förmåns-tagarens möjlighet att kalla på säkerheten om det skulle behövas. För att banken ska gå med på att ställa ut en garanti i samband med gruvbrytning kräver banken oftast att bolaget ställer säkerhet gentemot banken.

Gruvavfallsfinansieringsutredningen har pekat på oklarheter och problem med bankgarantier i samband med gruvverksamhet. Vidare pekar utredningen på att det finns oklara förutsättningar för beräkning av säkerhetens storlek och därmed också brist på klara processer för uppdatering av säkerheter. Utredningen har därför har därför föreslagit att förutsättningarna för säkerheter ska ges en fastare form och prövas i enlighet med en särskild lag nämligen lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet. Verksamhet enligt denna lag undantas därför från bestämmelserna i paragrafen

Undantagen som gäller för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund ändras inte.

22 kap. Miljöbalken

1 f §

Paragrafen är ny och kompletterar 1 § som innehåller bestämmelser om vad en ansökan i ansökningsmål ska innehålla. En efterbehandlingsplan enligt lagen (0000:00) om finansiella säkerheter i samband med gruvverksamhet innehåller en redogörelse av verksamhetsutövaren för den efterbehandling som krävs av ett område som påverkats av gruvverksamhet. Efterbehandlingsplanen har betydelse när det gäller att beräkna storleken på den säkerhet verksamhetsutövaren ska ställa enligt 9 kap. 6 § i.

25 b §

Paragrafen är ny och kompletterar den uppräkningslista av vad en dom bör innehålla som anges i 25 §. Till skillnad från uppräkningslistan i 25 § som inte är absolut så innebär den nya 25 b § ett krav på att en dom alltid ska innehålla ett villkor om att en säkerhet enligt lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet fortlöpande ska vara ställd till staten.

28 §

Paragrafen som innehåller en möjlighet för domstolen att meddela verkställighetsförordnande. Paragrafen kompletteras i andra stycket med en bestämmelse som anger att domstolen när det gäller gruvverksamhet som villkor ska föreskriva att säkerhet ska ställas enligt lagen (0000:00) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet. I första hand bör säkerhet ställas för den del av tillståndet som omfattas av verkställighetsförordnandet för att därefter kompletteras när säkerhet enligt övriga delar av verksamheten tas i anspråk.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om omedelbar verkställighet av beslut om skadeförebyggande åtgärder sedan tillstånd har meddelats.

13.2 Förslag till lag om finansiella säkerheter för gruvverksamhet

Lagens syfte och omfattning

1 §

Paragrafen anger lagens syfte och tillämpningsområde. Lagen anger förutsättningarna för de säkerheter som enligt 9 kap. 6 § i miljöbalken ska ställas av den som vill bedriva gruvverksamhet.

Säkerheterna ska säkerställa att risken är låg för att staten ska behöva betala för de efterbehandlingsåtgärder som är verksamhetsutövarens ansvar

En verksamhetsutövare är enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken skyldig att avhjälpa de föroreningsskador eller miljöskador som verksamheten orsakat samt att när verksamheten har upphört, återställa området där verksamheten har bedrivits. Ansvarets omfattning regleras i 4 § samma kapitel. Den som är ansvarig för att avhjälpa en föroreningsskada ska i skälig omfattning utföra eller bekosta det avhjälpande som på grund av föroreningen behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. Ansvaret kvarstår till dess skadan eller olägenheten avhjälpes.

Problem uppstår då en verksamhetsutövare på grund av konkurs eller annat inte har möjlighet att fullgöra sina skyldigheter och staten måste bli huvudman och finansär av efterbehandlingen. Det är således denna kostnad som säkerheten ska täcka.

Ordförklaringar

2 §

Paragrafen definierar begreppet gruvverksamhet. Begreppet ”gruvverksamhet” finns tidigare inte definierat i lagstiftningen. Utgångspunkten för definitionen är bestämmelsen i 4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251). För tydlighetens skull bör det framhållas att täktverksamhet enligt 4 kap. 1–7 §§ miljöprövningsförordning (2013:251) inte ingår i denna definition.

3 §

Paragrafen definierar begreppet verksamhetsutövare. Definitionen knyter an till den definition som finns i 10 kap. 2 § miljöbalken. Förhållandena i det enskilda fallet kan betydelse för vem som ska ses som verksamhetsutövare (jfr MÖD 2005:64). Paragrafen utesluter inte att två eller flera fysiska eller juridiska personer kan anses vara verksamhetsutövare på samma gång (jfr prop. 1997/98:45 Del 1 s. 361 och MÖD 2010:19). Ett moderbolag kan vid sidan av ett dotterbolag, i vissa fall betraktas som verksamhetsutövare i miljöbalkens mening (MÖD 2013-06-26, Mål nr M 11429–12).

4 §

Paragrafen definierar begreppet efterbehandling. Definitionen innebär ingen begränsning i fråga om omfattningen av de åtgärder det kan vara fråga om. Alla de åtgärder som krävs för efterbehandlingen ska vidtas. Det får ankomma på tillsynsmyndigheten att se till att ange omfattningen av de åtgärder det kan vara fråga om.

5 §

Begreppet efterbehandlingsplan knyter an till och kompletterar begreppet avfallsbehandlingsplan som anges i 12 § förordningen (2013:319) utvinningsavfall. Efterbehandlingsplanen ska ses som ett sammanhållet dokument som beskriver samtliga efterbehandlingsåtgärder till följd av gruvverksamheten. I planen bör efterbehandlingen av utvinningsavfallet beskrivas i en del som kan ingå i avfallshanteringsplanen.

6 §

Paragrafen definierar begreppet efterbehandlingskostnader. Samtliga kostnader som arbetet med efterbehandling kan omfatta ska ingå i beräkningen av efterbehandlingskostnaden vilket närmare anges i 11 §.

7 §

Paragrafen definierar begreppet säkerhet enligt denna lag. Dagens system med säkerheter, ersätts med ett system med pant genom deposition av kontanta medel eller med en bankgaranti med standardiserade villkor vilket i Sverige utgör en ny form av bankgaranti. Definitionen är formulerad så att verksamhetsutövaren ska kunna välja en av dessa former eller att kombinera formerna så de ställda säkerheterna sammantaget omfattar hela det belopp som säkerheten ska omfatta.

Bestämmelser om efterbehandlingsplan

8 §

Paragrafen föreskriver att efterbehandlingsplanen ska revideras löpande och minst vart femte år.

Det finns flera skäl för att säkerheten bör revideras löpande. Pris- och löneutvecklingen för efterbehandlingsarbeten urholkar över tiden det reala värdet på säkerheten. Kostnadsberäkningarna och avfallshanteringsplanerna behöver uppdateras löpande för att säkerställa att säkerheten baseras på ett aktuellt underlag. Utöver detta skapar en löpande uppdatering av kostnadsberäkningen och avfallshanteringsplanen incitament för att aktivt arbete med efterbehandling. En verksamhetsutövare som aktivt arbetar med efterbehandling kan succesivt komma att behöva ställa lägre säkerheter att eftersom efterbehandlingen fortgår och de förväntade kostnaderna för den återstående efterbehandlingen blir allt lägre. Det främsta skälet för att löpande uppdatera avfallshanteringsplanerna och kostnadsberäkningarna är dock att statens risk kan hanteras på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag.

I samband med revideringen ska verksamhetsutövaren också redovisa hur efterbehandlingsarbetet kan utvecklas för att överensstämja med de krav som föreskrivs enligt gällande lagstiftning. Efterbehandlingsplanen ska vara ett levande dokument. Även kostnadsberäkningarna, som också behöver uppdateras löpande, är beroende av att efterbehandlingsplanen är aktuell. Om säkerheten regelbundet uppdateras efter fastställda intervall är det de förväntade framtida kostnaderna vid varje revideringstidpunkt som säkerheten enligt 16 § bör täcka.

9 §

Regeln i denna paragraf föreskriver att den behöriga myndigheten ska pröva de åtgärder planen redovisa. Uppfyller planen inte de krav som föreskrivs ska myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att avhjälpa bristerna.

10 §

Bestämmelsen medger att den behöriga myndigheten får utfärda föreskrifter som styr arbetet med efterbehandlingsplanen. Föreskrifter bör utfärdas efter samråd med övriga myndigheter som berörs av efterbehandlingsplanen

Bestämmelser om beräkning av efterbehandlingskostnaderna

11 §

Paragrafen föreskriver att efterbehandlingskostnaden, som enligt 16 § är bestämmande för säkerhetens storlek, ska beräknas av verksamhetsutövaren. Bestämmelsen ger övergripande regler om på vilket underlag som beräkningen ska baseras.

Beräkningen ska dock alltid baseras på antagandet att en extern aktör anlitas. Det finns flera skäl att en efterbehandling som utförs i av en extern entreprenör kan förväntas bli avsevärt dyrare än en som genomförs i egen regi, exempelvis kanske inte maskiner och personal kan utnyttjas i den omfattning som planerats. Säkerheten bör således vara så stor att den med rimlig säkerhet räcker till för att finansiera efterbehandlingsåtgärder som utförs av en annan aktör än verksamhetsutövaren.

Kostnadsberäkningen ska också ta hänsyn till en oplanerad eller tidigarelagd stängning som till exempel kan inträffa genom t.ex. en konkurs. Därmed finns det också ett behov av att i en kostnadsberäkning preciseras hur efterbehandlingen är tänkt att gå till vid en oplanerad eller tidigarelagd stängning

En rimlig uppfattning av vad en planerad efterbehandling kommer att kosta bör ta hänsyn till vad priserna på de insatsfaktorer som är nödvändiga kommer att vara då efterbehandlingen genomförs.

Vidare ska kostnadsberäkningen inkludera ett osäkerhetspåslag som baseras på en osäkerhetsanalys som verksamhetsutövaren ska genomföra. Närmare föreskrifter om hur efterbehandlingskostnaden ska beräknas får enligt 13 § meddelas av den myndighet regeringen bestämmer.

12 §

Paragrafen föreskriver i första stycket att en ny beräkning av efterbehandlingskostnaden ska göras i anslutning till revideringen av efterbehandlingsplanen.

Andra stycket anger att om gruvverksamheten upphör eller förändras inom ramen den tidsplan som anges i 10 § så ska verksamhetsutövaren snarast göra en ny beräkning och därefter, utan dröjsmål, lämna de nya uppgifterna till den myndighet som prövar säkerheterna. Begreppet ”snarast” kan naturligtvis vara föremål för tolkning men bör i detta sammanhang avse att beräkningen ska göras omgående.

Även tillsynsmyndigheterna ska kunna ta initiativ till en revidering.

Bestämmelser om säkerheten

14 §

Paragrafen är närmast en ren upplysingsparagraf som erinrar om att en verksamhetsutövare enligt 9 kap. 6 § är skyldig att vid varje tidpunkt fortlöpande ställa säkerhet till staten enligt denna lag.

Bestämmelsen i 9 kap. 6 § miljöbalken att vid varje tidpunkt fortlöpande ställa säkerhet har betydelse i anslutning till bestämmelserna om revidering av efterbehandlingsplanen. Ändras kostnadsbedömningarna för efterbehandlingen ska säkerheterna utan dröjsmål anpassas till de ändrade förutsättningarna.

15 §

Paragrafens andra stycke innehåller en möjlighet för myndigheten att, till exempel i samband med en konkurs, fatta ett tillfälligt beslut. Bestämmelsen knyter an till 22 kap. 28 § miljöbalken.

16 §

Paragrafen anger den huvudsakliga grunden för beräkning av säkerhetens storlek. I och med att säkerheten storlek kommer att omprövas löpande inom en viss tidrymd bör säkerheten täcka de högsta kostnaderna som kan uppstå inom denna period. Hänsyn bör tas till förväntad prisutveckling på de material och tjänster som behövs för att genomföra efterbehandlingen. Vid beräkning av säkerhetens storlek bör en systematisk osäkerhetsanalys genomföras – se 11 §. Beroende på hur stor sistahandsrisk som staten vill ta, kan beslut tas på olika konfidensnivåer. En konfidensnivå på minst 75 procent kan betraktats som betryggande för staten och gruvnäringen.

17 §

Denna paragraf föreskriver hur en finansiell garanti ska vara utformad som en som en s.k. demandgaranti. Det innebär att efter ett beslut av en behörig myndighet om att garantin ska tas i anspråk ska garantiutställaren betala ut garantibeloppet i sin helhet till myndigheten utan något dröjsmål. Något undantag från denna regel medges inte.

I övrigt definieras enligt 7 § en finansiell garanti som en säkerhet med standardiserade villkor vilken kan kombineras med en pant. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får enligt 19 § meddela närmare föreskrifter avseende finansiella garantier.

18 §

Denna paragraf föreskriver vissa krav på den som ställer ut finansiella garantier. Det får inte råda någon tveksamhet om att garantiutställarens har en betryggande förmåga att betala ut det garanterade beloppet om detta krävs. Därför krävs att garantiutställaren står under tillsyn av Finansinspektionen eller motsvarande utländsk myndighet och ha de tillstånd som behövs för att bedriva den verksamhet med garantigivning som det är fråga om.

Garantiutställaren bör också ha en viss kreditvärdighet som motsvarar minst ”investment grade”, dvs. en kreditrating motsvarande minst BBB- enligt Standard & Poors rating, även om detta inte även om detta inte föreskrivs i paragrafen.

lanspråktagande av säkerheten

20 §

Paragrafen föreskriver under vilka förutsättningar som en säkerhet får tas i anspråk.

1. om en verksamhetsutövare försätts i konkurs ska garantin alltid tas i anspråk. På så sätt säkerställs att staten direkt kan förfoga över de medel som är avsedda för nödvändiga efterbehandlingsåtgärder.

Enbart det förhållandet att en verksamhetsutövare är på obestånd, bör inte vara ett tillräckligt skäl att ta säkerheten i anspråk. Det är ju möjligt att obeståndssituationen kan hävas och verksamhetsutövaren kan fortsätta sin verksamhet. För att säkerheten ska kunna tas i anspråk i en obeståndssituation bör därför också krävas att obeståndet innebär att verksamhetsutövaren inte kan genomföra nödvändiga efterbehandlingsåtgärder.

2. om verksamhetsutövaren däremot har underlåtit att vidta sådana efterbehandlingsåtgärder som säkerheten är avsedd att säkerställa och verksamhetsutövaren, trots förelägganden, vägrar att genomföra åtgärderna är detta enligt bestämmelsen en grund för att ta säkerheten i anspråk.

3. om verksamhetsutövaren har underlåtit att ställa ny godkänd säkerhet senast 30 dagar innan säkerheten upphör att gälla är detta en grund för att ta säkerheten i anspråk. Detta är en bestämmelse som är vanlig i nuvarande bankgarantier. Den syftar till att säkerställa att svårigheter att finna en ny garantigivare när en garantis giltighetstid löper ut inte leder till att verksamheten står utan godkända säkerheter. Med bestämmelsen om omprövningen av säkerheterna med femårsintervall är denna viktig.

Paragrafen föreskriver också den situation som uppstår om en konkursförvaltare lyckats sälja konkursboet till en ny verksamhetsutövare.

21 §

Paragrafen föreskriver på vilket sätt en finansiell garanti får tas i anspråk. När en bankgaranti med den standardiserade formen som lagen föreskriver tas i anspråk, ska hela det garanterade beloppet inom 30 dagar betalas ut till förmånstagaren vilken i detta fall utgörs av staten genom den behöriga myndigheten.

22 §

Paragrafen bemyndigar den myndighet att få besluta om att en säkerhet ska tas i anspråk enligt de förutsättningar som gäller enligt lagen.

Paragrafen bemyndigar myndigheten att under de förutsättningar som anges upphäva ett beslut om att ta en säkerhet i anspråk.

23 §

Bestämmelsen bemyndigar staten att ta i anspråk det överskott som kan uppstå efter det att när alla efterbehandlingsåtgärder är genomförda. Andra stycket ger uttryck för statens sistahandsansvar i detta sammanhang.

Tredje stycket föreskriver ett undantag i vissa fall från 37 § avtalslagen.

Överklagande

24 §

Paragrafen föreskriver till vilken instans som beslut om säkerheten ska överklagas. Bestämmelsen utgör ett avsteg från vad som gäller enligt förvaltningslagen och anges därför i form av lag.

Tillsyn

25 §

Paragrafen anger att tillsynen över att lagen och villkor samt de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen följs utövas de myndigheter regeringen bestämmer. Myndigheterna övervakar och kontrollerar den verksamhet lagen avser. Tillsynen ska säkerställa syftet med lagen som anges i lagens 1 §.

26 §

Paragrafen föreskriver en skyldighet för verksamhetsutövaren att se till att tillsynsmyndigheten ges insyn i samtliga uppgifter som berör

beräkningen av efterbehandlingskostnaden samt hur efterbehandlingsplanen genomförs.

27 §

Paragrafen ger tillsynsmyndigheten rätt att vidta de åtgärder som behövs för att lagen samt föreskrifter och beslut som meddelats i anslutning till lagen ska följas. Denna kan tillsynsmyndigheten utöva genom att i enskilda fall besluta om förelägganden. En typ av förelägganden utgörs av beslut. Tillsynsmyndigheten har också möjlighet att förena förbudet eller annat föreläggande med vite. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

Straff

28 §

Paragrafen reglerar det straffrättsliga ansvaret och innebär att det är straffbart att med uppsåt eller grov oaktsamhet inte fullgöra det tillsynsmyndigheten beslutar med stöd av 27 § eller genom att underlåta att beräkna efterbehandlingskostnaden på det sätt som föreskrivs i 11 §. Det är också straffbart att med uppsåt eller av grov oaktsamhet lämna tillsynsmyndigheten oriktiga uppgifter. Straffet är böter om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken.

Avgifter

29 §

Bestämmelsen ger de myndigheter som har myndighetsuppgifter i anslutning till lagen en möjlighet att kunna ta ut avgifter för denna verksamhet som t.ex. att pröva ansökningar, planer och kostnadsberäkningar samt tillsynen över efterlevnaden av lagen och av villkor eller föreskrifter. Med uttrycket ”i anslutning till” avses såväl föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen som verkställighetsföreskrifter och föreskrifter som har meddelats med stöd av den s.k. restkompetensen i 8 kap. 7 § regeringsformen.

Övergångsbestämmelserna

Punkten 2

Bestämmelsen föreskriver att de säkerhet en verksamhetsutövare till följd av gruvverksamhet före lagens ikraftträdande ställt enligt 16 kap. 3 § miljöbalken ska anses vara prövade och ställda enligt denna lag.

Punkten 3

Bestämmelsen föreskriver att verksamhetsutövaren snarast efter lagens ikraftträdande uppdaterar efterbehandlingsplanen vilket i enskilda fall kan innebära att en ny efterbehandlingsplan upprättas. En ny beräkning av efterbehandlingskostnaden ska genomföras efter det efterbehandlingsplanen reviderats eller upprättats. Den nya beräkningen ska ges in till den myndighet som enligt 15 § prövar frågan om säkerheten. Säkerhetens storlek ska beräknas så att den med betryggande sannolikhet kan finansiera den reviderade efterbehandlingskostnaden.

Punkten 4

Bestämmelsen föreskriver vad som gäller beträffande ärenden som inletts innan lagens ikraftträdande men som ännu inte avgjorts. Bestämmelsen bemyndigar prövande myndighet att göra ett undantag från vad som föreskrivs enligt bestämmelsen.

13.3 Förslag till lag om ändring i minerallagen

4 kap. Bearbetningskoncession

6 §

Paragrafens tredje stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att säkerhet enligt 4 kap. 6 § inte behöver ställas av koncessionshavare som är skyldig att ställa säkerhet enligt lagen (0000:000) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet. Säkerheter enligt den nämnda lagen om finansiella säkerheter för gruvverksamhet omfattar de återställningsåtgärder som avses genom bestämmelserna i 4 kap. 6 § minerallagen.

Den nya regeln innebär att Bergsstaten kan avlastas det administrativa arbete som följer av att besluta om säkerheter och att löpande följa upp och redovisa de ställda säkerheterna. Vidare avlastas länsstyrelserna uppgiften att följa upp att de ställda säkerheterna är tillräckliga och att vidta åtgärder om så inte är fallet. Det merarbete som krävs i samband med att beslut om statliga garantier enligt lagen (0000:000) om finansiella säkerheter för gruvverksamhet innefattar även de framtida kostnader som nu omfattas av minerallagssäkerheten, bedömer utredningen vara av mindre omfattning.

För verksamhetsutövarna innebär förslaget att man slipper hantera två olika säkerheter hos två olika myndigheter. Den nya regeln behandlas närmare i avsnitt 10.6.

Referenser

- Eriksson, N (2018), *Aitikgruvan, reviderad efterbehandlingsplan*, 2018.
- Hanæus, Å och B Ledin (2010), *Efterbehandling av gruvavfall i Falun 1992–2008*. Rapport 6398 Naturvårdsverket, Stockholm.
- Hassler, J och P Krusell (2015), *Prognoser för framtida kostnader för att omhänderta kärnkraftens restprodukter*. 2015.
- Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017a), *Förslag till strategi för hantering av gruvavfall. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. NV-03195-16, SGU: 311–888/2016.
- Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (2017b), *Kartläggning av kostnader för hantering av gruvavfall och för efterbehandling av gruvverksamhet*. RR 2017:04, SGU:s diarie-nr: 311–888/2016, Naturvårdsverkets diarie-nr: 03195–16, 2017.
- NTNU (2018), *Osäkerhetsanalys för efterbehandlingskostnader för gruvverksamheter i Sverige*. 2018.
- Ramböll och Ecoloop (2018), *Analys av kostnader för efterbehandling av gruvor i Sverige*. 2018.
- Riksrevisionen (2015), *Gruvavfall – ekonomiska risker för staten*. RiR 2015:20.
- Regeringens proposition (2006/07:95), *Ett utvidgat miljöansvar*.
- Regeringens proposition (2005/06:183), *Finansieringen av kärnavfallens slutförvaring*.
- Regeringens proposition (2016/17:199), *Reglerna om finansiering av kärnavfallshanteringen*.
- Roine, J, Jesper och D Spiro, (2013), *Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster*, ESO 2013:9.

Sveriges geologiska undersökning, (2016), *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*. 2016.

Sveriges geologiska undersökning, (2017), *Bergverksstatistik 2016*. 2017.

Kommittédirektiv 2017:59

Betryggande säkerheter för gruvnäringen och staten

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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. I uppdraget ingår inte åtgärder inom skatteområdet. Syftet är att minimera risken för att staten ska behöva stå för dessa kostnader. Ambitionen är att Sverige ska stå starkt som gruvnation och vara ett föregångsland för en miljömässigt hållbar gruvnäring och avfallshantering. Verksamheten ska inte överlämna ekonomiska åtaganden till staten för en skadad miljö. Utredaren ska bl.a.

- ge förslag på hur nuvarande system för säkerheter kan förbättras,
- identifiera förutsättningar som kan påverka säkerhetens storlek och form,
- ta fram förslag för att säkerställa att säkerheten är tillräcklig när den behöver tas i anspråk,
- föreslå andra modeller för kostnadstäckning i det fall nuvarande system inte anses ändamålsenligt,
- översiktligt redovisa modeller för kostnadstäckning i andra länder av intresse,
- analysera konsekvenserna av nu gällande och föreslagna bestämmelser om säkerhet i en konkurssituation, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen ska redovisas senast den 30 juni 2018.

Behovet av en utredning

Gruvnäringen har länge varit en viktig del i svensk industri. Gruvverksamhet har en betydande miljöpåverkan och ger upphov till stora mängder gruvavfall. Hanteringen av avfallet kan skapa långsiktiga problem och ett säkert omhändertagande krävs. Det är därför viktigt att det finns medel avsatta för att efterbehandla avslutad gruvverksamhet och för att så långt möjligt återställa naturvärden och ekosystemtjänster efter avslutad verksamhet.

Mängden gruvavfall har ökat kraftigt under perioden 1975–2014. En sådan utveckling påverkas bl.a. av minskade metallkoncentrationer i malmerna och ökande brytning och utvinning. Mängden gruvavfall varierar även beroende på brytningsteknik och huruvida brytningen sker som underjordsbrytning eller i dagbrott.

Gruvavfallet består huvudsakligen av gråberg och anrikningssand. Gruvavfallet har olika karaktär beroende på vilken typ av malm som bryts i gruvan. Malmerna i Sverige kan enligt Sverige geologiska undersökning indelas huvudsakligen i oxidiska och sulfidiska malmer. De oxidiska malmerna dominerar i järnmalmsfälten i Norrbottens län medan sulfidiska malmer är mer framträdande i exempelvis Skellefteåfältet i Västerbottens län. Det finns också järnmalmer med svavelinnehåll, exempelvis en stor del av malmerna i Bergslagen. Allvarliga miljöproblem kan framförallt uppkomma från gruvavfall efter brytning av sulfidhaltiga malmer. När sulfidhaltigt gruvavfall får ligga oskyddat och påverkas av väder och vind, kommer avfallet att vittra genom en oxidationsprocess. Vittringen leder till att metallrikt och ofta surt lakvatten frigörs till den omgivande miljön. De vanligaste metoderna för att förebygga uppkomst av metallrikt och eventuellt surt lakvatten är att minska kontakten med luft genom att täcka gruvavfallet med morän eller andra tätskikt eller med vatten. Miljöproblemen med metalläckage från sulfidhaltigt gruvavfall uppmärksammades i Sverige i början av 1970-talet. Det dröjde dock till 1980-talet innan det blev vanligt att genomföra efterbehandling av gruvavfallsdeponier.

I dag bedrivs verksamhet vid 15 metallgruvor, varav fyra ägs av LKAB och sju av Boliden. Det är således förhållandevis få aktörer som är verksamma inom gruvnäringen. Branschens förädlingsvärde som andel av BNP har under perioden 1980–2013 varierat mellan 0,4 och 0,9 procent. Det direkta förädlingsvärdet uppgick till cirka 21 miljarder kronor 2013, ett år då priserna fortfarande var mycket höga. En uppskattning är att gruvklustret år 2013 bidrog med närmare 44 miljarder kronor till Sveriges BNP vilket motsvarade närmare 1,3 procent. Om hänsyn tas till de indirekta effekterna bidrog gruvklustret med omkring 128 miljarder kronor till BNP år 2013. Variationerna styrs i hög grad av de stora variationerna i världsmarknadspriser på metaller. Aktiv gruvsdrift i Sverige har även varit en förutsättning för att gruvteknikbolag såsom Atlas Copco och Sandvik kunnat utvecklas, två bolag som i dag tillsammans dominerar världsmarknaden på gruvteknik för underjordsbrytning.

För att staten inte ska behöva bekosta efterbehandling och andra återställningsåtgärder av den miljö som verksamheten påverkar måste utövare av gruvverksamhet ställa tillräcklig säkerhet. Om verksamhetsutövaren försätts i konkurs eller av annan anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter att avhjälpa miljöskador eller genomföra efterbehandling av gruvområdet, ska staten kunna ta säkerheten i anspråk.

Riksrevisionens rapport

Riksrevisionen har i rapporten Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten (RiR 2015:20) funnit problem i såväl fastställandet av säkerheter för gruvverksamhet som i bevakningen av ställda säkerheter och i miljötillsynen över gruvverksamheter. Enligt Riksrevisionen medför dessa problem sammantaget att det nuvarande systemet med säkerheter för gruvverksamhet inte i tillräcklig mån minimerar riskerna för att staten och därigenom skattebetalarna ska behöva bekosta nödvändig efterbehandling av nedlagda gruvor.

Regeringens skrivelse till riksdagen

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen (skr. 2015/16:165) anförut att det för att få en helhetsbild av området är viktigt att identifiera och beskriva hur gällande utvinnings- och miljölagstiftning påverkar finansieringen av återställande efter gruvverksamheterna. Riksrevisionens analys är inte helt uppdaterad i denna del. Lagstiftningen om ekonomisk säkerhet respektive hantering av utvinningsavfall har sedan 2002 successivt skärpts. Enligt 15 kap. 34 § miljöbalken får ett tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall i dag ges endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för säkerställande. Enligt 64 § förordningen (2013:19) om utvinningsavfall ska ekonomisk säkerhet beräknas utifrån en oberoende kvalificerad bedömning. Denna förordning är ett genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändringar av direktiv 2004/35/EG. De exempel på otillräckliga säkerheter som Riksrevisionen lyfter fram är således beslutade med stöd av andra regler än de som gäller i dag.

Regeringen har i skrivelsen redovisat åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Regeringen gör bedömningen att det krävs en fördjupad analys för att bedöma i vilken utsträckning det förhållande som Riksrevisionen beskriver utgör en risk för gruvverksamhet som bedrivs i dag eller kommer att bedrivas i framtiden och om det finns behov av nya modeller i det fall nuvarande system inte säkerställer finansiering för efterbehandling på ett ändamålsenligt sätt.

Bestämmelser om ställande av säkerhet för gruvverksamhet

Frågan om ersättning och återställning vid miljöskador har behandlats i flera utredningar sedan 1980-talet (se prop. 2008/09:217 s. 7 f. för en sammanställning av dessa).

Enligt den allmänna regeln om säkerhet i 16 kap. 3 § miljöbalken får ett tillstånd enligt miljöbalken för sin giltighet göras beroende av krav på ställande av säkerhet för avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.

Om säkerheten behöver justeras kan villkoret om säkerhet ändras enligt 24 kap. 5 § första stycket 12. En sådan prövning kan enligt 24 kap. 7 § begäras av bl.a. Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen men inte av tillståndshavaren. En begäran om reducering av säkerheten kan däremot begäras av tillståndshavaren med stöd av 24 kap. 8 §.

*Pågående uppdrag om gruvavfall till Naturvårdsverket
och Sveriges geologiska undersökning*

Regeringen har, i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer, uppdragit åt Naturvårdsverket att analysera och förtydliga sin vägledning avseende klassificering av gruvavfall (dnr M2016/00990/Ke). Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2017.

Regeringen har vidare uppdragit åt Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning att (dnr N2016/02787/FÖF)

- kartlägga kostnader för hantering av gruvavfall och för efterbehandling att redovisas senast den 1 april 2017,
- utvärdera de efterbehandlingar av nedlagda gruvverksamheter som har genomförts att redovisas senast den 1 april 2017, och
- ta fram en långsiktig strategi för hantering av gruvavfall att redovisas senast den 15 september 2017.

Naturvårdsverket har i rapporten *Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark* (rapport 6704 januari 2016) föreslagit dels att alla verksamhetsutövare som omfattas av förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll ska upprätta en så kallad saneringsplan med tidsbestämd planering av efterbehandling av konstaterade föroreningar (inklusive kostnadsuppskattningar), dels att alla anmälnings- och tillståndspliktiga verksamhetsutövare som inte omfattas av ett krav enligt lag eller praxis på ställande av säkerhet, betalar in avgifter till en statligt administrerad fond för bidrag till efterbehandling i de fall det finns en ansvarig men som saknar betalningsförmåga. Miljö- och energidepartementet har skickat rapporten på remiss till den 31 oktober 2016.

Uppdraget att se över bestämmelser om att ställa säkerhet för miljöfarlig verksamhet

Kravet på att ställa säkerhet ska ses mot bakgrund av principen om att förorenaren ska betala, uttryckt i 2 kap. 8 § miljöbalken. Utgångspunkten ska vara att en gruvverksamhet ska bära sina egna kostnader för avfallshantering och efterbehandling av området.

Riksrevisionen konstaterar att staten har haft och kommer att ha stora kostnader för efterbehandling av nedlagda gruvor. De exempel på otillräckliga säkerheter som Riksrevisionen lyfter fram är beslutade med stöd av andra regler än de som gäller i dag. Hur sådana kostnader ska finansieras är en fråga som inte omfattas av denna utredning.

Hur kan nuvarande system för säkerheter förbättras?

För att säkerställa att kostnader för avfallshantering och efterbehandling stannar på verksamhetsutövarna och inte hamnar på staten behövs en översyn av nuvarande system för säkerheter. Centrala frågor är om det finns behov av författningsändringar och om det finns anledning att se över tillämpningen av bestämmelserna.

Utredaren ska därför

- identifiera och beskriva hur nu gällande bestämmelser för säkerheter påverkar finansiering av efterbehandling och andra återställningsåtgärder efter gruvverksamheter som bedrivs i dag eller i framtiden och risken för att samhället ska behöva stå för kostnaderna för efterbehandling och andra återställningsåtgärder,
- identifiera om det finns rätt kompetens och ansvarsfördelning hos tillståndsmyndigheter, tillsynsmyndigheter och länsstyrelser för att hantera frågor om säkerheter på ett så effektivt sätt som möjligt och ta ställning till om det finns behov av att förstärka kompetensen och se över ansvarsfördelningen,
- ta ställning till om det bör preciseras vilket underlag som ska krävas när tillståndsmyndigheten beräknar säkerhetens storlek och tar ställning till säkerhetens form,
- ta ställning till om bestämmelserna för omprövning och ändring av säkerheter behöver ses över,

- utreda om bevakningen av ställda säkerheter är effektiv och ändamålsenlig,
- ta ställning till om det behöver förtydligas vem som ska förvalta säkerheten och vilka åtgärder en ställd säkerhet får användas till, och
- identifiera eventuella svårigheter för staten att ta säkerheten i anspråk, och om sådana svårigheter finns föreslå en lösning.

I utredningsuppdraget ingår att föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga för att uppnå syftet. Bestämmelser för säkerheter finns för ett flertal miljöfarliga verksamheter. Det är angeläget att begränsa antalet särregleringar för olika typer av verksamheter. I den mån utredaren ger förslag till författningsändringar ska utredaren därför beakta även andra verksamheter där det uppställs krav i lag eller praxis på ställande av säkerhet.

Andra modeller för kostnadstäckning

Utredaren ska i första hand undersöka om det går att förbättra nuvarande system för säkerheter så att kostnaden för efterbehandling och andra återställningsåtgärder stannar på verksamhetsutövaren. Om utredaren vid sin analys finner att nuvarande system för säkerheter inte räcker till för att skapa nödvändig trygghet ska utredaren ge förslag på andra modeller för kostnadstäckning som kan ersätta, alternativt komplettera, nuvarande system. I uppdraget ingår inte åtgärder inom skatteområdet.

Riksrevisionen rekommenderar att förutsättningarna och formen för en långsiktig branschfinansiering av efterbehandling, kontroll och tillsyn av nedlagda gruvor ska utredas. Regeringen anger i riksdagsskrivelsen att det bör utredas och analyseras om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt, kan säkerställa att det finns tillräckliga ekonomiska säkerheter för hantering av utvinningsavfall och efterbehandling (skr. 2015/16:165).

Utredaren ska därför

- utreda och analysera om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt, kan säkerställa att verksamhetsutövare

avsätter tillräckliga ekonomiska säkerheter för hantering av utvinningsavfall och efterbehandling,

- översiktligt redovisa modeller för kostnadstäckning inom andra länder, däribland metallproducerande länder som Finland, Australien och Kanada men även Tyskland och eventuellt andra länder som bedöms relevanta,
- utreda om det finns modeller för kostnadstäckning inom andra rättsområden som kan ersätta eller komplettera nuvarande system för säkerheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvenser vid konkurs

Riksrevisionen ger i rapporten exempel på gruvverksamheter där ägarbolagen försatts i konkurs. Frågan om ianspråktagande av säkerheten aktualiseras ofta just vid konkurs. I sådana situationer uppkommer frågor om hur ansvaret för återställande och den ställda säkerheten ska hanteras inom ramen för en konkurs.

Utredaren ska därför

- beskriva hur ställd säkerhet hanteras i en konkurssituation,
- identifiera eventuella problem som kan uppstå och överväga lösningar på problemen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag och beslutsunderlag som beredningen redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar.

Enligt 14–15 §§ kommittéförordningen ska utredaren beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sitt förslag. Om betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska enligt 15 § kommittéförordningen förslagets kostnadsräkningar och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar

som finns i 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Naturvårdsverket, Sverige geologiska undersökning, berörda länsstyrelser och andra berörda myndigheter och föra en dialog med berörda delar av näringslivet och andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2018.

(Miljö- och energidepartementet)

Exempel på prövning av säkerhetens storlek

I denna bilaga görs en kort genomgång av prövningen av och beslutet om ekonomisk säkerhet för Boliden AB:s koppargruva i Aitik, Gällivare kommun Aitikgruvan. Den bygger på Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen dom 2014-10-03 i mål nr M 3093–12 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-01-22 i mål nr M 10031–14. Målet i Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Under våren har Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt genomfört huvudförhandling, vilket resulterat i en deldom i mål nr M 3093–12 2018-05-18.

Målet i Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

Ansökan av Boliden Mineral AB

Boliden Mineral AB ansökte, 2012-12-20, om att öka brytningen och anrikningen vid Aitikgruvan från 36 miljoner ton/år till 45 miljoner ton/år hos mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Till ansökan bifogades en avfallshanteringsplan.

Kostnaderna för en framtida efterbehandling av Aitikgruvan, inklusive de tillkommande anläggningarna, uppgick enligt Bolidens beräkning till ca 1 448 miljoner kronor. Beräkningarna redovisades i bolagets efterbehandlingsplan. Boliden föreslog att den befintliga säkerheten på 660 miljoner kronor skulle höjas till 1 448 miljoner kronor.

Yttranden från Naturvårdsverket

Naturvårdsverket ansåg för sin del att storleken på den föreslagna ekonomiska säkerheten var otillräcklig.

Verket anförde att den ekonomiska säkerheten måste vara tillräcklig för att fullgöra de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten enligt en oberoende kvalificerad bedömning och ta hänsyn till en eventuell oplanerad eller tidigarelagd stängning av anläggningen och de merkostnader som en sådan stängning kan medföra.

Eftersom det enligt myndigheten var otillräckligt utrett hur den kvalificerade täckningen av avfallsanläggningarna med s.k. övrigt gråberg skulle göras, hur delar av sandmagasinet skulle efterbehandlas och vilka kostnader som material för åtgärderna skulle medföra gick det enligt verket inte att ha en uppfattning om hur mycket, utöver den av bolaget beräknade summan (1 448 miljoner kronor), som den ekonomiska säkerheten skulle behöva uppgå till. Den exakta summan kunde inte enligt Naturvårdsverket anges förrän åtgärder och kostnader för efterbehandlingen, inklusive material, klarlagts.

Verket yrkade därutöver på att det skulle anges att tillståndet inte fick tas i anspråk förrän den kompletterande ekonomiska säkerheten hade godkänts.

Naturvårdsverket ansåg vidare att avfallshanteringsplanen inte uppfyllde utvinningsavfallsförordningens krav utan behövde förtydligas på flera punkter.

Yttrande av Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Norrbotten framhöll att det förelåg en icke obetydlig osäkerhet till vilket belopp den ekonomiska säkerheten skulle ha för att vara betryggande för sitt ändamål. Detta då det inte är var helt klarlagt (om), hur eller när avslutnings- och efterbehandlingsåtgärderna skulle nå uppställda miljökvalitetsmål. Länsstyrelsen bedömde att det belopp (1 448 miljoner kronor) som bolaget hade föreslagit inte var tillräckligt. Till beloppet borde enligt myndigheten läggas kostnader för ett ytterligare tätskikt (0,15 m) för täckningen av både sandmagasinet och potentiellt syrabildande gråbergsupplag och kostnader för samtliga mängder erforderlig morän. Länsstyrelsen ifrågasatte vidare om avslutnings- och efterbehandlingsåtgärderna för avfallsanläggningen för miljögråberg var tillräcklig. Länsstyrelsen

yrkade på att bolaget borde åläggas att lägga till och redovisa kostnader utöver beloppet enligt ovan.

Beträffande den av bolaget redovisade avfallshanteringsplanen bedömde länsstyrelsen för sin del att innehållet i planen kunde anses vara tillräckligt.

Boliden Mineral AB:s bemötande

Boliden Mineral AB påpekade att Mark- och miljööverdomstolen accepterat att säkerheten ställs vid en senare tidpunkt. Boliden menade därför att bestämmelsen inte borde tolkas på så sätt att säkerheten måste vara ställd innan tillståndet kunde tas i anspråk.

Boliden anförde vidare att bolagets förslag på sammanlagd säkerheten på 1 448 miljoner kronor torde vara tillräckligt. Beloppet motsvarade enligt bolaget den beräknade totala efterbehandlingskostnaden, inklusive kostnader för funktionskontroll, korrigerande åtgärder och vattenrening i ett efterbehandlingsskede. Bolaget påpekade att det borde noteras att den högsta utestående efterbehandlingskostnaden, dvs. kostnaden för det vid var tid aktuella behovet av efterbehandling, sannolikt kommer att vara lägre än detta belopp. Detta under förutsättning att Boliden genomförde en successiv efterbehandling i den omfattning som planeras. Oaktat detta sade sig Boliden acceptera att ställa en säkerhet som motsvarar den beräknade totala efterbehandlingskostnaden.

Mark- och miljödomstolens dom

Domstolen ålade Boliden Mineral AB att ta fram en ny beräkning av den ekonomiska säkerhet som behövdes för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten och för kostnaderna för det avhjälpande av miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.

Bolaget ålades således redovisa vilka tillkommande kostnader som skulle uppstå om ytterligare ett lager morän skulle läggas till täcksiktet på deponierna för syrabildande gråberg (+ 196 miljoner kronor) och om hela sandmagasinet behöver förses med kvalificerad täckning (+ 175 miljoner kronor).

De totala kostnaderna för efterbehandling av Aitikgruvan skulle därmed, efter dessa tillägg, uppgå till 1 819 miljoner kronor.

Domstolen fastställde därefter att det ska finnas en ekonomisk säkerhet om sammanlagt 1 819 miljoner kronor. Säkerheten skulle enligt domen täcka fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten och för kostnaderna för det avhjälpande av miljökada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Boliden Mineral AB ska således enligt domen, ställa en kompletterande säkerhet om 1 159 miljoner kronor senast fyra månader från lagakraftvunnen dom.

Målet i Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt

Mark- och miljödomstolens dom överklagades till Mark – och miljööverdomstolen.

Naturvårdsverkets yrkanden

I denna process yrkade Naturvårdsverket på att Boliden Mineral AB skulle ta fram en ny beräkning av den ekonomiska säkerheten senast två år efter lagakraftvunnen dom samtidigt som utredningsresultatet från prövotidsutredningarna om efterbehandlingsåtgärderna redovisas. Verket förordade att Boliden skulle åläggas att ställa en ekonomisk säkerhet om sammanlagt 2 604 miljoner kronor – den av verket bedömda efterbehandlingskostanden

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen konstaterade i sitt yttrande att efterbehandlingsfrågorna i Aitik var en av länets kanske viktigaste miljöfrågor, samtidigt som de också är en av de mer svårlösta och komplicerade. Enligt Länsstyrelsen kunde det ifrågasättas om de av Boliden redovisade åtgärderna var tillräckliga för att säkerställa ett tillräckligt skydd för recipienten. Länsstyrelsen konstaterade att de avslutnings- och efterbehandlingsåtgärder som bolaget dittills hade vidtagit på en av avfallsanläggningarna har med facit i hand visat sig vara otillräckliga trots att bolaget under många år hävdade motsatsen. Detta kan enligt

Länsstyrelsen uppfattas som en tydlig indikation på att bolaget har underskattat effekten av vidtagna efterbehandlingsåtgärder. Miljöbalkens försiktighetsprincip har enligt myndigheten inte tillämpats i tillräcklig utsträckning och resultat från modeller avseende täckning och framtida läckage måste bedömas med en hög grad av försiktighet.

Vad gäller ekonomisk säkerhet ifrågasatte Länsstyrelsen om den föreslagna säkerheten om 1 448 miljoner kronor var betryggande för sitt ändamål. Enligt myndigheten borde det läggas till kostnader för ett ytterligare skikt (0,15 m) för täckning av både sandmagasinet och potentiellt syrabilddande gråbergssupplag samt kostnader för samtliga mängder erforderlig morän. Det kunde även, enligt myndigheten, ifrågasättas om avslutnings- och efterbehandlingsåtgärderna för avfallsanläggningen för miljögråberg var tillräckliga. Detta kunde enligt Länsstyrelsen vara av betydelse för beloppet på säkerheten.

Miljö- och byggnämnden i Gällivare kommun

Nämnden ansåg att bolaget borde använda sig av mer tilltagna säkerhetsmarginaler vid efterbehandling av gråbergsmaterialet genom täckning. Detta för att undvika att arbetet behöver göras om i framtiden på grund av missbedömning av den påverkan som kommer att ske på täckningen över tid. Eftersom den planerade efterbehandlingen kommer att ske under en mycket lång tid, till och med år 2125, borde bolaget enligt nämnden utföra en fullständig ekonomisk analys av kostnaderna för den planerade efterbehandlingen. Bolaget borde därutöver ha väl tilltagna marginaler i budgeten för att kunna bekosta eventuella revideringar i efterbehandlingsplanen om oförutsägbara faktorer skulle inträffa.

Bolaget

Bolaget framförde att beloppet för den ekonomiska säkerheten är angivet som ett provisoriskt villkor. Utredning pågår kring denna fråga och beloppen är preliminära. Beloppen och den ställda säkerheten är fullt tillräckliga i nuläget.

Mark- och miljööverdomstolens dom

Mark- och miljööverdomstolen ändrade inte Mark- och miljödomstolens domslut i de delar som avser ekonomisk säkerhet och hänvisar bl.a. till att frågans samband med efterbehandling av gråberg och sandmagasin gör att det är olämpligt att avgöra den separat.

Huvudförhandlingar i mål M 3093–12 kring prövning av uppskjutna frågor rörande efterbehandling m.m.

Mark- och miljödomstolens dom

I samband med huvudförhandlingen i mars 2018 redovisade Boliden Mineral AB en beräkning av säkerhetens belopp som för efterbehandling med grundalternativet uppgår till 2 255 miljoner kronor.

Motsvarande belopp för modifierat bentonitfall (dvs då bentonit måste tillsättas moränen) beräknade bolaget till 2 857 miljoner kronor.

Domstolen bedömer att den säkerhet som fordras för samtliga de nu aktuella redovisade åtgärderna ska beräknas till 2 857 miljoner kronor.

Frågan om godkännande av de bankgarantier som Boliden förslagit som säkerhet är fortfarande föremål för prövning.

Överklagande av Boliden AB

Bolidens uppfattning är att en efterbehandling enligt Base Case (dvs. utan inblandning av bentonit i moränen) är förenlig med miljöbalkens krav. Detta alternativ är cirka 600 miljoner kronor billigare och därmed yrkar bolaget på att säkerheten ska bestämmas till 2 255 miljoner kronor.

Exempel på villkoren i en standardiserad bankgaranti

Här visas ett exempel på standardiserad bankgaranti från den irländska myndigheten EPA (Environmental Protection Agency). Den engelska termen för bankgaranti är ”performance bond” (det förekommer även begrepp som ”bank guarantees”, ”letters of credit” som avser liknade garantier).

Om garantin ställs av ett försäkringsbolag är ”surety bond” ett begrepp som ofta används.

I garantin nedan är det endast den gråmarkerade fälten som får ändras. All övrig text ska vara likalydande i den ställda garantin.

TO: The Environmental Protection Agency (the “**Agency**”)
PO Box 3000
Johnstown Castle Estate
Wexford
County Wexford
Ireland

Dated: []

On demand performance bond No: [NUMBER] **dated** [DATE]

Dear Sirs,

1. Definitions

In this bond instrument, capitalised terms shall, unless the context otherwise requires, have the meanings ascribed to such terms in Clause [9] of this bond instrument.

2. Background

We understand that:

2.1 The Licensee controls and operates the Licensed Site.

2.2 The Agency issued the Licence to the Licensee. Pursuant to the Licence, the Licensee is permitted to carry out [short description of licensed activities] at the Licensed Site.

2.3 The Agency is the competent public authority in relation to the licensing and regulation of such activities pursuant to the Agency's rights, powers and obligations set out in Irish Environmental Law.

2.4 Pursuant to the Licence and Irish Environmental Law, the Licensee is required to make financial provisions for the benefit of the Agency as security for the Licensee's Obligations. The Licensee has procured the issue of this bond instrument accordingly.

3. Bond

Further to the Licensee's obligations under the License and at the request of the Licensee we, [insert name and address of issuer], irrevocably and unconditionally promise to pay, as primary obligor, to the Agency on a first written demand received from the Agency and waiving all rights of objection and defence and without reference to the Licensee an amount or amounts not exceeding in aggregate the Bond Amount provided that the demand of the Agency complies with the provisions of this bond instrument.

4. Demand

4.1 [Save for the service of any proceedings in accordance with Clause 8.2,]¹ [Any/any] demand or other notice of the Agency under this bond instrument must be delivered to:

- Address:
- Attention:
- Fax No:
- Email Address:

before the Expiry Date and must be in the form of a statement signed by the Agency that:

- (a) the Licensee has:
 - (i) failed to perform one, or more, of the Licensee’s Obligations;
 - (ii) specifies in what respects the Licensee has so failed; and
 - (ii) specifies the amount claimed; and/or
- (b) an Insolvency has occurred in relation to the Licensee; and/or
- (c) the Licensee has, by the commencement of one Month prior to the Expiry Date, failed to:
 - (i) provide a replacement bond instrument in favour of the Agency on terms, and from a bond provider, acceptable to the Agency; and/or
 - (ii) provide another financial provision or provisions in favour of the Agency acceptable to the Agency.

4.2 The Agency may make multiple demands under the bond instrument provided that our aggregate liability under this bond

¹ Use this clause if the issuer is a financial institution located outside of the jurisdiction and if an Irish process agent has been appointed.

instrument is limited to the Bond Amount. The Bond Amount shall be reduced by any amount paid out by us under this bond instrument.

4.3 We shall accept a demand as evidence, for the purposes of this bond instrument alone, that the amount claimed is, or will be, due to the Agency.

5. Termination

5.1 This bond instrument shall expire on the Expiry Date.

5.2 On the Expiry Date, this bond instrument shall become null and void, whether returned to us for cancellation or not, and any demand received after the Expiry Date shall be ineffective.

6. Transfer

6.1 We agree that, if the Licence is suspended or revoked, this bond instrument shall continue in full force and effect.

6.2 The benefit of this bond instrument is not transferable or assignable by the Agency, other than to a successor governmental authority, ministry, body or agency, howsoever described, of the Agency. For the avoidance of doubt, nothing in this bond instrument shall confer on any third party any benefit or the right to enforce any term of this bond instrument.

7. Choice of Law

This bond instrument and any dispute or claim arising out of or in connection with it or its subject matter or formation (including non-contractual disputes or claims) shall be governed by and construed in accordance with the law of Ireland.

8. Jurisdiction

8.1 The parties to this bond instrument irrevocably agree that the courts of Ireland shall have exclusive jurisdiction to settle any dispute or claim arising out of or in connection with this bond instrument or its subject matter or formation (including non-contractual disputes or claims).

8.2 [Without prejudice to any other mode of service allowed under any relevant law, we hereby:

(a) irrevocably appoint [] as our agent for service of process in relation to any proceedings before the Irish courts in connection with this bond instrument; and

(b) agree that failure by a process agent to notify us of the process will not invalidate the proceedings concerned.]²

9. Definitions

Capitalised terms used in this bond instrument shall, unless otherwise defined, have the following meanings:

“**Bond Amount**” means [insert maximum amount of bond].

“**Environment**” means the environment generally including all of its physical and ecological aspects including:

(a) land including the sea bed and any natural or man-made structures;

(b) water including rivers, lakes (man-made or natural), canals, the ocean (whether within or without territorial waters), ground waters and waters in drains and sewers; and

(c) air including air within buildings and other natural and man-made structures above or below ground,

² Use this clause if the issuer is a financial institution located outside of the jurisdiction and if an Irish process agent has been appointed.

and “**Environmental**” shall be construed accordingly.

“**Environmental Law**” means all and any applicable law, including common law, statute, bye-law and subordinate legislation, customary law, regulations and directives and judgments and decisions, including notices, orders or circulars, of any court or authority competent to make such judgment or decision compliance with which is applicable in Ireland and which is mandatory for the Licensee with regard to Environmental matters and the protection of the Environment.

“**Expiry Date**” means the earlier of (a) close of normal banking hours on [insert hard date]; and (b) the delivery to the Agency of an effective replacement bond instrument in favour of the Agency on terms, and from a bond provider, acceptable to the Agency.

“**Insolvency**” in relation to a person means that it:

- is dissolved;
- becomes unable to pay its debts or fails or admits in writing its inability generally to pay its debts as they become due;
- makes a general assignment, arrangement or composition with or for the benefit of its creditors;
- institutes or has instituted against it, by a regulator, supervisor or any similar official with primary insolvency, rehabilitative or regulatory jurisdiction over it in the jurisdiction of its incorporation or organization, or the jurisdiction of its head or home office, a proceeding seeking a judgment of insolvency or bankruptcy or any other relief under any bankruptcy or insolvency law or other similar law affecting creditors' rights, or a petition is presented for its winding-up or liquidation by it or such regulator, supervisor or similar official;
- has instituted against it a proceeding seeking a judgment of insolvency or bankruptcy or any other relief under any bankruptcy or insolvency law or other similar law affecting creditors' rights, or a petition is presented for its winding-up or liquidation, and, in the case of any such proceeding or petition instituted or

presented against it, such proceeding or petition is instituted or presented by a person or entity not described in paragraph – above and:

- results in a judgment of insolvency or bankruptcy or the entry of an order for relief or the making of an order for its winding-up or liquidation; or
- is not dismissed, discharged, stayed or restrained in each case within 14 days of the institution or presentation thereof;
- has a resolution passed for its winding-up or liquidation;
- seeks or becomes subject to the appointment of an administrator, examiner, provisional liquidator, conservator, receiver, trustee, custodian or other similar official for it or for all or substantially all its assets;
- has a creditor take possession of all or substantially all its assets or has a distress, execution, attachment, sequestration or other legal process levied, enforced or sued on or against all or substantially all its assets and such secured party maintains possession, or any such process is not dismissed, discharged, stayed or restrained, in each case within 14 days thereafter;
- causes or is subject to any event with respect to it which, under the applicable laws of any jurisdiction, has an analogous effect to any of the events specified in paragraphs – to – above; or
- takes any action in furtherance of, or indicating its consent to, approval of, or acquiescence in, any of the foregoing acts.

“Known Liabilities” means all present and future Environmental obligations and/or liabilities in connection with (a) the closure, decommissioning and/or residuals management of the Licensed Site (or any part of it); and/or (b) the rehabilitation, remediation, restoration, on-going emissions control, monitoring and/or aftercare of the Licensed Site (or any part of it) following closure.

“Licence” means the [insert] issued by the EPA on [insert] with Licence register number [insert] as [[revised, amended or extended]] by [Insert details of any amendments to the applicable Licence], as may be revised, amended or extended from time to time.

“**Licensee**” means [] a company registered in [Ireland] with company number [].

“**Licensee’s Obligations**” means all present and future obligations of the Licensee in respect of the Known Liabilities and the Unknown Liabilities, under Environmental Law and/or the Licence. Any reference to the Licensee’s Obligations includes a reference to any of them.

“**Licensed Site**” means the land and property which is the subject of the Licence, being the property known as [insert location of licensed site] / the Licensee’s [insert nature of the licensed operations] facility at [insert location of licensed site] and everything on, in, attached to or forming part of that property, facility, installation, site and those lands.

“**Month**” means in relation to the Expiry Date, the period that ends on the Expiry Date and starts on the numerically corresponding day in the previous calendar month but (i) if such numerically corresponding day is not a business day, then such period shall start on the first next preceding business day in the previous calendar month and (ii) if there is no numerically corresponding day in the previous calendar month, then such period shall start on the last business day in the previous calendar month.

“**Unknown Liabilities**” means all present and future Environmental liabilities and obligations (whether under the Licence or Environmental Law) arising out of or in connection with incidents, accidents and/or other changes of circumstances from the norm with actual or potential negative consequences in relation to the Licensed Site and/or any other part of the Environment affected by any such incident, accident or other change of circumstance.

This bond instrument has been entered into as a deed by us on the PRESENT when the Common Seal of [Issuing Financial Institution] LIMITED was affixed hereto and this deed was delivered:

Director

Director / Secretary

EXECUTED as a deed by [Issuing Financial Institution] LIMITED on being signed by two directors or a director and secretary

.....(Director)

.....(Director/Secretary)

Sammanfattning av uppdrag om analys av kostnader för efterbehandling av gruvor i Sverige

Ramböll Sverige AB och Ecoloop AB har på uppdrag¹ av Gruvavfallsfinansieringsutredningen:

1. sammanställt kostnaderna som av gruvbolagen uppskattats i respektive efterbehandlingsplan (EBP) för gruvområden som finns i drift i dag.
2. bedömt hur dessa kostnader skulle förändras i ett scenario där staten tar över ansvaret för efterbehandlingen (EBH) efter en konkurs.

Utgångspunkten för sammanställningen har varit gällande efterbehandlingsplan som finns för respektive objekt som sammanfattats i bilaga 1 till rapporten. Efterbehandlingskostnaderna har sammanställts utifrån kostnadsslag (vilken del av anläggningen som avses) och enhetskostnaden (i kronor/m² eller kronor/t) har räknats om för att kunna jämföra objekten.

Sammanställningen visar att efterbehandlingsplanerna för respektive objekt är strukturerade på liknande sätt. Boliden ses av de andra gruvbolagen som föregångare vad gäller val av efterbehandlingsmetod. Generellt har efterbehandlingsinsatserna delats i olika poster (för olika objekt) som finns listade nedan:

1. Sandmagasin
2. Klarningsmagasin
3. Dagbrott

¹ Ramböll och Ecoloop (2018).

4. Underjordsgruva
5. Miljö gråberg
6. Övrigt (eller reaktivt) gråberg
7. Industriområde
8. Malmupplag
9. Moränupplag
10. Kontrollprogram
11. Åtgärder
12. Utredningar och projektering/projektstyrning m.m.

Vilka poster som behandlas i respektive efterbehandlingsplan beror på den specifika gruvverksamheten. Exempelvis finns inte dagbrott vid varje objekt. Vissa poster beaktas i samtliga efterbehandlingsplaner, exempelvis efterbehandling av sandmagasin, gråbergsupplag och industriområde, medan posterna nr 9–12 inte alltid är inräknade. Dessa avvikelser kan bero på att de inte är relevanta, är inräknade under andra poster eller bedöms tillhöra en annan del av verksamheten (ingår ej i efterbehandling).

Det är generellt svårt att bedöma om projektledning, eventuellt marksaneringsbehov, eller kontrollprogram finns inräknade i slutsumman. En tydligare kostnadssammanställning behövs med avseende på efterbehandlingskostnader, hur dessa utvecklas med tiden och hur efterbehandling som utförs/planeras utföras kommer att påverka utestående efterbehandlingskostnader. I dagsläget saknas uppdatering av hur kostnaden förändras när efterbehandling sker under drifttid.

Summerad efterbehandlingskostnad

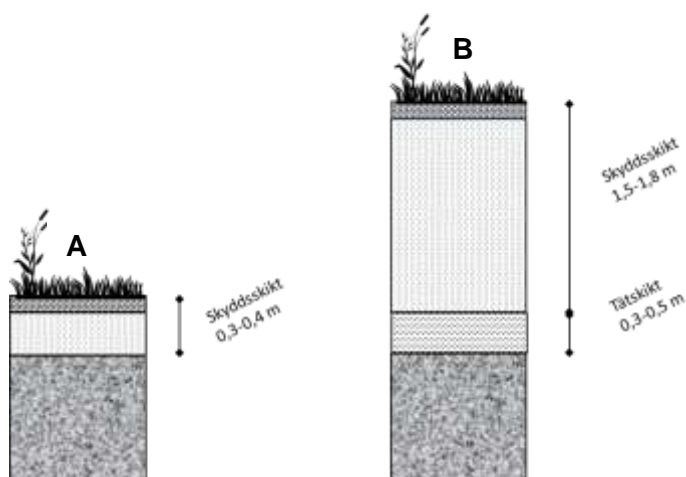
Även om ingen gruva liknar en annan, återkommer posterna associerade med avfallshantering som styrande för efterbehandlingskostnaderna. Sluttäckning av sandmagasin och gråbergsupplag (miljö och övrigt gråberg) står för cirka 80 procent av den totala efterbehandlingskostnaden och dessa objekt (upplag) täcker över 87 procent av den sammanslagna ytan som gruvorna har. Aitikgruvan är lika stor

som alla andra gruvor tillsammans och dess efterbehandling står för över 50 procent av den totala beräknade efterbehandlingssumman på 2 692 miljoner kronor, vilket gör att den starkt präglar sammanställningen.

Konstruktionslösningar

En enkel täckning, (figur 1) utgörs av ett tunnare skyddsskikt används för att täcka icke reaktivt avfall. Skiktet består ofta av cirka 30 cm morän utan särskilda kvalitetskrav. Skyddsskiktet anläggs med traditionella anläggningsmaskiner. Många entreprenörer kan utföra arbetet och utförandet är enkelt, vilket minimerar risken för både entreprenören och kunden. Se figur 1.

Figur 1 Konstruktionslösning för (A) enkel täckning och (B) kvalificerad täckning



Källa: Ramböll (2018).

Merparten av kostnaderna avser efterbehandling av sulfidhaltigt gruvavfall (reaktivt avfall som leder till försurning) som är i behov av så kallad kvalificerad täckning, figur 1. Täckning som består av tätskikt och skyddsskikt är strategin som föreslås för samtliga objekt med reaktivt gruvavfall.

En kvalificerad täckning kräver mer mängd material till skyddsskiktet och rätt kvalitet på materialet till tätskiktet. Tätskiktet utgörs vanligtvis i Sverige av ett 0,3–0,5 m tjockt packat lager av morän med låg hydraulisk konduktivitet som behöver kontrolleras avseende packningsgrad. Om morän med låg hydraulisk konduktivitet inte finns i närheten behöver det transporteras längre sträckor alternativt att lokal morän modifieras på plats, vilket leder till ökade kostnader. Om inte morän av rätt kvalitet finns på plats kan den lokala moränen behöva förbättras med exempelvis bentonit. Boliden uppskattar kostnaden för framtagandet av morän genom exempelvis blandning av bentonit till cirka 170 kronor/m². Kostnaden för en kvalificerad täckning kan delas upp i två huvudposter 1) framtagandet av materialet och 2) utförandet.

1. Den största osäkerheten är om morän med rätt kvalitet finns i närområdet, dvs. framtagandet av materialet.
2. Även utförandet är mer komplicerat, med högre krav avseende packning, vilket är kostsamt och ställer högre krav på entreprenören. Avvikelse och osäkerheter kring utförandet och materialtillgång leder till att entreprenören garderar sig ekonomiskt mot eventuella svårigheter, vilket driver upp kostnaderna.

Sammantaget är kvalificerad täckning dyrare och förenat med större osäkerheter och risker.

Merkostnader som kan uppstå vid konkurs

En gruva som av någon anledning tvingas stänga i förtid kan leda till merkostnader för exempelvis landskapsmodellering av gråbergssupplagens slänter. I vanliga fall justeras slänthlutningar i samband med den avslutande deponeringsfasen. Om verksamheten avslutas i förtid kommer merkostnad att uppstå för justering av slänter.

Efterbehandling kräver en maskinpark som inte kommer att finnas kvar på plats om gruvan går i konkurs. Om efterbehandling utförs enligt plan kan den påbörjas innan verksamheten avslutas helt och maskinparken och övriga faciliteter som finns på plats kan användas. Efter en konkurs kommer etableringskostnaderna att leda till en merkostnad.

Funktionskrav och kostnad

Kraven som ställs på efterbehandling av icke reaktivt gruvavfall bedöms som relativt enkla att efterleva. Materialkraven är låga (dvs. vilken morän som helst är användbar), utförandet är okomplicerat och kostnaden ligger runt 25 kronor/m². Tack vare det okomplicerade utförandet kan många entreprenörer utföra den typen av uppdrag. Den största osäkerheten ligger i materialtillgång, som kan vara begränsad och kräver öppnande av moräntäkter.

För efterbehandling av reaktivt gruvavfall är situationen den motsatta med krav på både material och utförandet. Därför är kvalificerad täckning dyrare och förenad med mer osäkerhet och risker. En entreprenör har beräknat kvadratmeterpriset i ett fiktivt fall med dagens prisbild och kommit fram till ett pris på 80 kronor/m² för utförandet, vilket motsvarar kostnadsbedömningarna som redovisas i efterbehandlingsplanerna som ligger kring 75 kronor/m².

Faktorer som påverkar efterbehandlingskostnad

I dagsläget utgör kvalificerad täckning 67 procent av den totala EBH-kostnaden. Krav på materialkvalitet och hög kostnad per kvadratmeter är en bidragande orsak till detta. Risken för betydande fördyring på grund av andra faktorer bedöms som liten, då kvalificerad täckning är den i särklass dominerande kostnadsfaktorn.

Gruvbolagen har i sina respektive tillstånd fått krav på att erlagga en ekonomisk säkerhet som skall täcka efterbehandlingskostnaderna. Den ekonomiska säkerheten baseras på uppskattningarna som gjorts i efterbehandlingsplanerna, i de flesta fallen för 5–8 år sen. Entreprenadindex (jord-/bergtransporter och bergtransporter) hade ett medianindex på 1,2 procent mellan 2012 och 2016, vilket medför en kostnadsökning på drygt 13 procent på 10 år. Indexreglering av den ekonomiska säkerheten, alternativt förnyad efterbehandlingsplan som reglerar avsättningen var femte år kan minska risken. Bolagens planeringshorisont är cirka fem år och det passar därför bra att den erlagda ekonomiska säkerheten justeras i samband med att efterbehandlingsplanen uppdateras var femte år.

Om lerig morän, vilket traditionellt är det material som används i kvalificerad täckning, saknas i anslutning till området, kan transport- och materialkostnader uppstå. Utifrån dagens efterbehandlingsplan

är det svårt att bedöma om lämplig morän för tillverkning av tätskikt finns att tillgå i anslutning till gruvan. Generellt har varje gruva räknat med liknande enhetskostnader även om konstruktionen som gruvorna har fått tillstånd att bygga skiljer sig från objekt till objekt.

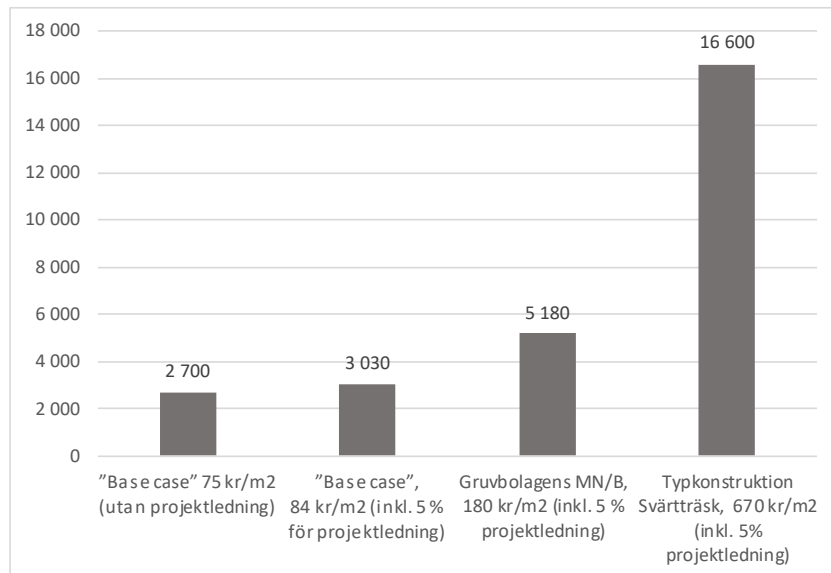
Erfarenheterna från gruvan i Svärträsk är svåra att generalisera. Den lösning som valdes där skiljer sig markant från täckningsalternativen som föreslagits för de övriga objekten. Metodvalet i detta fall var kostnadsdrivande. Dessutom behöver entreprenörerna räkna med en säkerhetsfaktor när metoden som efterfrågas är ny jämfört med det de traditionellt bygger, vilket leder till merkostnader. Enhetspriset för sluttäckning har beräknats till drygt 600 kronor/m². I detta pris ingår materialanskaffandet och utförandet samt ett extra tätskikt. Konstruktionslösningen som valdes var mer komplicerad än den av gruvbolagen traditionellt föreslagna kvalificerade lösningen.

I figur 2 redovisas hur kvadratmeterpriset på de potentiellt syrabildande (reaktiva) ytorna påverkar den sammanlagda efterbehandlingskostnaden för de analyserade gruvorna. Med en snittkostnad på 75 kronor/m² för kvalificerad täckning ligger den summerade efterbehandlingskostnaden på cirka 2,7 miljarder kronor. En omräkning till dagens uppskattade pris på 80 kronor/m² för konstruktionen av en kvalificerad täckning under de mest gynnsamma förhållandena, med tillgång till morän med rätt kvalitet, ger det en samlad efterbehandlingskostnad på cirka 2,8 miljarder kronor.

Kostnader för utredning och projektledning redovisas sällan och kan antingen vara inkluderade i summorna eller ha antagits tillhöra gruvans normala verksamhet, dvs. falla utanför efterbehandlingsåtgärderna. Boliden gör bedömningen att utredningar, projektledning/styrning utgör cirka 5 procent av de övriga efterbehandlingskostnaderna. Med ett schablontillägg på 5 procent för projektledning och upphandling, som föreslås i de senaste efterbehandlingsplanerna blir slutsumman totalt för alla efterbehandlingsprojekt drygt 3 miljarder kronor. Om den lokalt förekommande moränen inte uppfyller funktionskravet och måste modifieras med bentonit i samtliga fall där kvalificerad täckning krävs, kommer efterbehandlingskostnaden att stiga till 4,9 miljarder kronor, eller cirka 5,2 miljarder kronor inklusive projektledning. Med den lösning som användes på Svärträsk skulle den totala efterbehandlingskostnaden bli cirka 16,6 miljarder kronor (inklusive projektledning).

Om en ny huvudman tar över ansvaret för efterbehandlingsåtgärderna kommer denna kostnad att flyttas över till den nya huvudmannen.

Figur 2 Summerad efterbehandlingskostnad för fyra kostnadsalternativ (miljoner kronor)



Källa: Ramböll (2018).

Översiktlig osäkerhetsanalys

Som konstaterades i kapitel 5 och 10 genomförs i dag inte någon osäkerhetsanalys vid de kostnadsberäkningar som ligger till grund för beslut om säkerhetens storlek. I denna bilaga redovisas en översiktlig osäkerhetsanalys som utredningen genomfört i samarbete med Norges tekniska och naturvetenskapliga universitet (NTNU), i Trondheim. Resultaten bör tolkas med stor försiktighet, men kan ändå enligt utredningens uppfattning, ge en fingervisning om vad en mer utvecklad osäkerhetsanalys skulle kunna ge för resultat.

Bilagan inleds med en allmän beskrivning av systematiska stokastiska osäkerhetsanalyser.

Allmänt om osäkerhetsanalys

De senaste 10–15 åren har användandet av systematiska stokastiska osäkerhetsanalyser blivit allt mer utbrett, framför allt vid investeringskalkylering. Bakom denna utveckling ligger ett ökat utbud av lättanvänd programvara, men också en insikt om att kalkyler med fasta antaganden (s.k. deterministiska kalkyler) är bristfälliga.

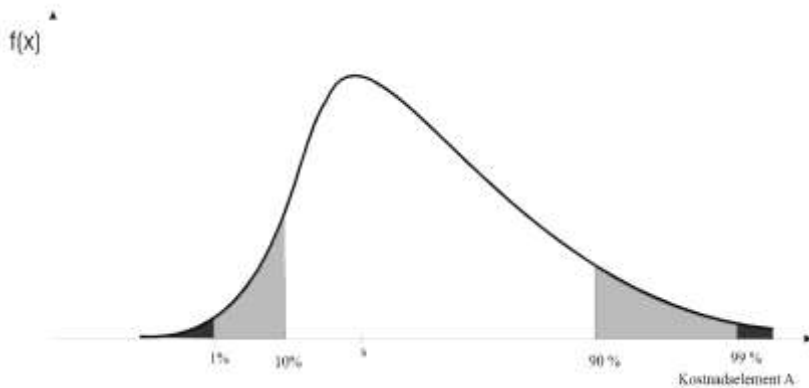
I exempelvis Norge finns en ordning där beslut om statliga investeringar ska genomgå två kvalitetssäkringar där oberoende parter genomför osäkerhetsanalys med stokastiska kalkyler.¹ I det svenska finansieringssystemet för kärnavfall används också stokastiska kalkyler vid beräkningen av kostnaden för avveckling av reaktorer och uppförandet av slutförvaret för utbränt kärnbränsle.

¹ Systemet kallas ”KS-ordningen” se exempelvis www.ntnu.no/concept/ där det också finns en mängd material i form av forskningsrapporter och vägledning om osäkerhetsanalys.

En central komponent i en systematisk osäkerhetsanalys är en stokastisk beräkningsmodell.² I denna ersätts fasta antaganden med sannolikhetsfördelningar. Ett exempel på sannolikhetsfördelning för indata framgår av figur 1.

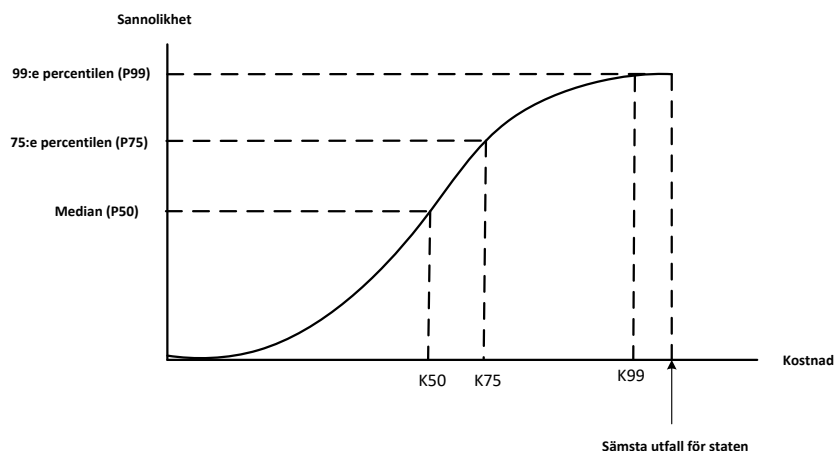
Kostnaden för efterbehandlingen beräknas genom att slumpmässigt ”dra” värden på centrala variabler (exempelvis arbetskraftskostnader) ur fördelningar ett stort antal gånger (så kallad Monte Carlo-simulering) och beräkna kostnaden för varje ”dragning”. Resultatet blir då också en sannolikhetsfördelning för kostnaden i stället för ett punktestimat. Denna sannolikhetsfördelning redovisas ofta som en kumulativ sannolikhetsfunktion, som ofta går under benämningen S-kurva. Ett exempel på en kumulativ sannolikhetsfunktion, eller S-kurva framgår av figur 2.

Figur 1 Exempel på sannolikhetsfördelning (Erlangfördelning) för indata i en stokastisk modell med percentilerna 1, 10, 90 och 99 markerade



² Det finns en mängd litteratur på området. Se föregående fotnot.

Figur 2 Exempel på en kumulativ sannolikhetsfunktion för resultatet av en Monte Carlo-simulering av en stokastisk modell med median, 75:e och 99:e percentilen markerad



Som framgår av figur 2 blir kostnaderna och därmed säkerheterna högre med högre konfidensnivå. Exempelvis så innebär den 75:e percentilen, kallas också för en 75 procentig konfidens, att kostnader på denna konfidensnivå uppgår till punkten K75. I detta fall är risken 25 procent för att kostnaderna överstiger K75. Enkelt uttryckt så ger denna metod ett svar på frågan vilka kostnader som är förknippade med en specifik konfidensnivå.

I fallet med ekonomiska säkerheter för efterbehandling har alltså en beslutsfattare möjligheten att göra en avvägning mellan säkerhetens storlek och risken för att säkerheten är otillräcklig.

En översiktlig osäkerhetsanalys för efterbehandling av gruverksamheter

I detta avsnitt ges en sammanfattning av den översiktliga osäkerhetsanalys som utredningen genomfört i samarbete med Norges tekniska och naturvetenskapliga universitet (NTNU), i Trondheim.³

³ NTNU (2018).

Uppbyggnad av modellen för osäkerhetsanalysen

Modellen är uppbyggd kring:

- Kalkylobjekt och objektosäkerheter.
- Generella osäkerhetsfaktorer.
- Händelser.
- Korrelationer mellan objekt.

Metoden för osäkerhetsanalys som har använts här bygger på så kallade tripplestimat.⁴ Ett tripplestimat består av ett mest-troligt värde, ett högvärde och ett lågvärde. Hög/låg värden bedöms typiskt på 90:e och 10:e percentilen. Analysen har genomförts med programvaran Anslag 4.0 som utvecklats av NTNU för Statens Vegvesen i Norge.

Kalkylobjekt

Varje gruvverksamhet (som framgår av tabell 4.1) utgör ett kalkyl-objekt. Dessa har i sin tur delats upp i underposterna:

1. Yta för upplag för miljögråberg.
2. Yta för upplag för övrigt gråberg⁵.
3. Yta för sandmagasin.
4. Övriga kostnader för den övriga efterbehandlingen (ett belopp som har beräknats som en residual då efterbehandlingskostnader för de ovanstående posterna dras bort från de sammanlagda kostnaderna enligt verksamhetsutövarens beräkningar).

⁴ Detta är en väl etablerad och dokumenterad metod. Se exempelvis Drevland, Austeng och Torp (2005).

⁵ Terminologin kommer från Ramböll och Ecoloop (2018). Övrigt gråberg är potentiellt syrabildande gråberg.

Objektosäkerheter

Det aktuella ytorna för posterna 1–3 anges i kvadratmeter och framgår av tabell 4.1 i kapitel 4. För posterna 1–3 har kostnaderna för efterbehandling beräknats som ytan multiplicerat med en enhetskostnad (kronor/kvadratmeter) för täckning. Ytorna har i analysen inte ansetts vara osäkra (det har inte funnits något underlag för att göra en sådan bedömning).

Enhetskostnaderna för täckning har däremot betraktats som osäkra och utgör således den osäkerhet som finns i kalkylobjekten. Dessa osäkerhetsfaktorer ska fånga upp den osäkerhet som finns i enhetskostnaderna, *givet att den planerade metoden fungerar*, vilket i hög grad är beroende på om det finns tillräckligt med morän av tillräckligt god kvalitet.

Här utgör mest-troligt värdena de enhetskostnader som verksamhetsutövarna har använt i sina efterbehandlingsplaner och som redovisas i tabell 4.2 i kapitel 4.

För Gruvverksamheten i Aitik har dock de enhetskostnader som Boliden AB har uppgett vid huvudförhandlingen i den nu aktuella miljöprövningen. Mark – och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt har i en deldom⁶ fastställt att Boliden ska ställa en säkerhet på 2 857 miljoner kronor. Beräkningen av denna säkerhet bygger på enhetskostnader för kvalificerad täckning av upplagen av övrigt gråberg på 170 kronor/kvadratmeter och 129 kronor/kvadratmeter för täckning av sandmagasinet.

Osäkerheterna i enhetskostnaderna (dvs de hög- och lågvärden som används) behandlats på ett schablonmässigt sätt:

- För täckning av miljögråberg ansätts högvärdet till 145 procent av mest-troligt värdet medan lågvärdet ansätts till 70 procent av mest-troligt värdet.
- För täckning av övrigt gråberg ansätts hög- och lågvärden på motsvarande sätt.
- För täckning av sandmagasin ansätts högvärdet till 130 procent av mest-troligt värdet medan lågvärdet har bestämts till 80 procent av mest-troligt värdet.

⁶ Mål nr M 3093–12, deldom 2018-05-18. Domen har i denna del överklagats av Boliden 2018-06-08.

- För kostnaderna för den övriga efterbehandlingen (som är en summa) ansätts högvärdet till 140 procent av mest-troligt värdet medan lågvärdet satts till 70 procent av mest-troligt värdet.

Generella osäkerhetsfaktorer

I metodiken introduceras även vad som benämns generella osäkerhetsfaktorer. Med dessa osäkerhetsfaktorer ska analysen försöka fånga upp de osäkerheter som följer av att den planerade metoden *inte* fungerar. Som diskuterats tidigare är tillgången på och kvaliteten på tillgänglig morän viktigt i detta sammanhang. Här använder analysen åtta osäkerhetsfaktorer.

Nedan redogörs för dessa generella osäkerhetsfaktorer. Om mest-troligt värdet är 1 så bedöms grundkalkylen vara rättvisande. I många av osäkerhetsfaktorerna nedan är det inte så. Detta är en konsekvens av att grundkalkylerna har bedömts inte ta höjd för de extrakostnader som följer av att verksamheten upphör oordnat och exempelvis ett konkursbo eller staten får genomföra efterbehandlingen.

Följande generella osäkerhetsfaktorer används i beräkningen:

1. Underlaget för moräntäckning. Denna osäkerhetsfaktor hanterar ytan på gråbergsupplagen och de sandmagasin som ska ha kvalificerad täckning. Om ytan är ojämn kan det behövas mer arbete eller utfyllnad med andra massor.

Låg	Mest troligt	Hög
0,95	1,00	1,10

2. Mängden tillgänglig morän för kvalificerad täckning. Grundkalkylen bygger på att det finns tillräckligt med tillgänglig morän. Om detta inte stämmer behöver moränen transporteras vilket förorsakar extra kostnader.

Låg	Mest troligt	Hög
1,00	1,20	1,50

3. Kvalitet på moränen för den kvalificerade täckningen av gråbergsupplagen i Aitik. Om bentonit inte behöver inblandas skulle kostanden för denna efterbehandling kunna halveras. Högalternativet bygger på att mer bentonit måste blandas in. Denna osäkerhetskalkyl har inte använts på sandmagasinet i Aitik eftersom täckning planeras genomföras på ett annat sätt.

Låg	Mest troligt	Hög
0,5	1,0	2,0

4. Kvalitet på moränen för den kvalificerade täckningen av de övriga gråbergsupplagen och sandmagasinen (med undantag för verksamheten i Boliden där samma metod som i Aitik planeras).

Låg	Mest troligt	Hög
1,0	1,5	3,0

5. Uttag och sortering av morän. Om moränen behöver tas ut med andra metoder än vad som ingår i grundkalkylen ökar kostnaderna. Sortering förutses kunna göras under lastning för den moräns som inte ska vara i tätskiktet.

Låg	Mest troligt	Hög
0,95	1,00	1,05

6. Generell osäkerhet i grundkalkylens bedömningar.

Låg	Mest troligt	Hög
0,90	1,00	1,10

7. Upphandling och projektledning. Det är långtifrån säkert att den ordinarie personalen kan genomföra upphandlingar och projektledning.

Låg	Mest troligt	Hög
0,95	1,05	1,20

8. Marknadsläge och entreprenörens inställning till risk. Om entreprenören ser risker i de arbeten som ska utföras kan denne behöva ta höjd för detta genom att lägga på en riskpremie.

Låg	Mest troligt	Hög
0,95	1,00	1,10

Händelser

En så kallad händelse ingår även i denna osäkerhetsanalys. Denna händelse ska fånga upp den osäkerhet som härrör till byte av efterbehandlingsmetod.

Vid efterbehandling av gruvan i Svärträska valdes en lösning som skiljer sig markant från täckningsalternativen som föreslagits för de övriga objekten. Konstruktionslösningen som valdes var mer komplicerad än den av gruvbolagen traditionellt föreslagna kvalificerade lösningen. Metodvalet i detta fall var kostnadsdrivande och enhetspriset för sluttäckning har beräknats till drygt 600 kronor/kvadratmeter.

I den använda programvaran hanteras händelser med att ett belopp påverkar kalkylen med en viss sannolikhet. Om händelsen inträffar läggs detta belopp på totalen.

	Låg	Mest trolig	Hög
Belopp (mkr)	-1 000	2 000	4 000
Sannolikhet (%)	0	14	30

Korrelationer

Kalkylobjekten för gruvverksamheter med liknade gråbergssupplag och sandmagasin anser vara fullt korrelerade.

Resultat

Analysen ger följande resultat:

- Förväntade kostnader: 5,5 miljarder kronor
- Standardavvikelse: 1,6 miljarder kronor
- Relativ standardavvikelse: 28 procent.
- Den 75 percentilen: 6,3 miljarder kronor.

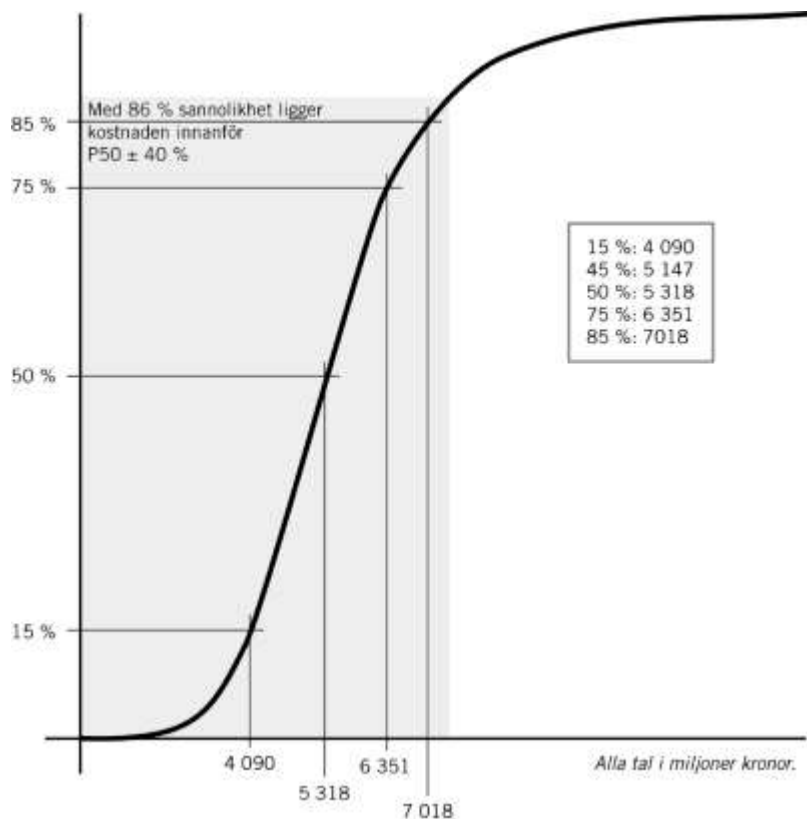
Resultat redovisas i en s-kurva (diagram 3).

Rambölls och Ecoloops beräkning av referenskostnaderna, under antagandet att moränen för kvalificerad täckning behöver förbättras med 5 procent bentonit (170 kronor/kvadratmeter) och att ett påslag

på 5 procent görs för bl.a. efterkontroll, indikerar referenskostnader på ca 5,2 miljarder kronor.

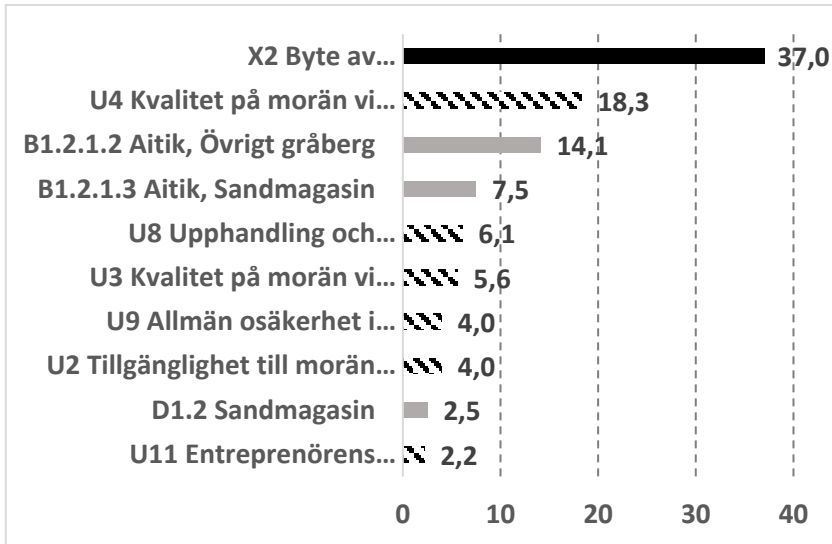
För att få en uppfattning om vilka som är de största bidragsgivarna till projektets osäkerhet redovisas en osäkerhetsprofil i figur 4.

Figur 3 Resultatet av osäkerhetsanalysen.



Källa: NTNU (2018).

Figur 4 Osäkerhetsprofil, de 10 största bidragsgivaren till projektets osäkerhet. Procent



Anmärkning: Procentsatsen anger hur stor del av projektets osäkerhet (standardavvikelse) som skulle försvinna om en post inte skulle haft någon osäkerhet alls.
Källa: NTNU (2018).

Referenser

- Ramböll och Ecoloop (2018), Analys av kostnader för efterbehandling av gruvor i Sverige. 2018.
- Frode Drevland, Kjell Austeng, og Olav Torp (2015), Usikkerhetsanalyse - Modellering, estimering og beregning, Concept rapport nr. 11.2015.
- NTNU (2018), Osäkerhetsanalys för efterbehandlingskostnader för gruvverksamheter i Sverige. 2018.

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
- Flexibel rehabilitering. [21]
- Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
- Tid för utveckling. [24]
- Vissa fredspliktsfrågor. [40]
- Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
- Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
- Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
- Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
- Gräsrotsfinansiering. [20]
- Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
- Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]
- Tryggad tillgång till kontanter. [42]
- Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]
- Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
- En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
- F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. [49]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
- Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
- En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
- Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
- En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
- Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
- Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]
- En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
- Konstnär – oavsett villkor? [23]
- Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. [50]
- Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
- Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]
- Vägar till hållbara vattentjänster. [34]
- Statens gruvliga risker. [59]

Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. [16]
- Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]
- En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering. Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformen. [46]
- Resurseffektiv användning av byggmaterial. [51]
- Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning. [58]

Socialdepartementet

- Framtidens biobank. [4]
- Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]
- Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]
- Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. [37]
- God och nära vård. En primärvårdsreform. [39]
- Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [52]
- Översyn av maskinell dos, extempore, provningsläkemedel m.m. [53]
- Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv. Kartläggning av socioekonomiska skillnader i vårdutnyttjande och utgångspunkter för bättre styrning. [55]

Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda för internationalisering. [3]
- Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
- Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]
- Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]
- Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]
- Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. [29]
- Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. [36]
- Statliga skolmyndigheter. – för elever och barn i en bättre skola. [41]

Utrikesdepartementet

- Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]
- Bättre kommunikation för fler investeringar. [56]