

Handläggare  
Andersson Johan  
Dahlén Mats

Datum  
2018-11-09

Diarienummer  
KSN-2018-2665

Kommunstyrelsen

## Yttrande över remiss av gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande Statens gruvliga risker (SOU 2018:59)

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Miljö- och energidepartementet, i enlighet med ärendets **bilaga 1**.

### Ärendet

Miljö- och energidepartementet har den 29 augusti 2018 remitterat gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande Statens gruvliga risker (SOU 2018:59) till kommunstyrelsen för yttrande senast den 3 december 2018. Förlängd svarstid är begärd och beviljad till den 12 december.

Betänkandet konstaterar att dagens regler kring ekonomisk säkerhet i samband med gruvbrytning, utsätter staten för en stor ekonomisk risk i händelse av konkurs för gruvföretag. Utredningen lämnar därför förslag i syfte att skydda skattebetalarna från utgifter som verksamhetsutövarna är skyldiga att stå för.

Förslagen handlar om att tydliggöra ramverk kring de säkerhetsbelopp som verksamhetsutövarna (gruvföretagen) förväntas betala. Utredningen föreslår vidare ett stramare regelverk kring säkerhetsbeloppets storlek, och en begränsning av vilka säkerheter som godkänns. Utredningens bedömning är att resultaten av detta kan variera, och alltså medföra såväl högre som lägre kostnader för verksamhetsutövarna.

Utredningen föreslår också att uppgiften att besluta om säkerheternas storlek flyttas från mark- och miljödomstolen till Riksgäldskontoret som blir tillsynsmyndighet för de ekonomiska säkerheterna inom gruvavfallsfinansieringssystemet.

En sammanfattning av betänkandets förslag finns att läsa i ärendets **bilaga 2**. En fullständig version av betänkandet finns på följande länk: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/06/sou-201859/>

### *Beredning*

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret och miljöförvaltningen.

### *Föredragning*

Uppsala kommun är positiv till förslaget om en begränsning av möjliga former för ekonomiska säkerheter, liksom till att Riksgälden ges ansvaret för säkerheten. Uppsala vill dock påpeka att tiden mellan revideringar av efterbehandlingsplanerna är lång, fem år. Detta kan leda till problem om efterbehandlingsplanen inte håller tillräckligt hög kvalitet från dag ett. Det är också tveksamt om Riksgälden, annat än på lång sikt, kan skaffa sig lämplig kompetens för att bedöma reviderade efterbehandlingsplaner.

Samordningen mellan den myndighet som ska granska efterbehandlingsplanerna, och Riksgälden kan komma att bli komplicerad. Om det tydliggörs att den granskande myndigheten i och med godkännande av reviderade efterbehandlingsplaner avgör omfattningen av arbetena och att Riksgälden tar på sig att bedöma om bolagets beräkningar av kostnader är rimliga så kan det vara ett fungerande koncept.

Uppsala välkomnar samtidigt ett ökat deltagande från Riksgälden redan under driftskedet. På sikt kan detta vara en bra lösning men det kräver mycket från de inblandade parterna. En tänkbar framtida positiv effekt är att gruvor med låg lönsamhet lättare tillfälligt skulle kunna tas ur bruk, för att aktiveras vid högkonjunktur. Detta diskuteras dock inte i förslaget och Uppsala menar att förslaget även bör ta sikte på den aspekten.

En gruva innebär alltid ett betydande ingrepp i naturen. Detta gör att det bästa ur miljö- och resurssynpunkt bör vara att fortsätta att bryta den tillgång som finns. Ett anrikningsverk är ju också en form av reningsverk. I stället för att lägga stora belopp på efterbehandling vid konkurs vid gruvor med betydande kvarvarande malm bör alltid fortsatt drift vara huvudalternativ och bestämmande för efterbehandlingen. Uppsala anser att kommande lagstiftning bör öppna upp för att Riksgälden och mark- och miljödomstolen ska kunna påverka detta.

Uppsala anser att de stora kostnaderna och gruvbranschens konjunkturkänslighet motiverar att staten tar över kontrollen över efterbehandlingskostnaderna. Uppsala ställer sig bakom tanken på statlig bankgaranti genom Riksgälden och att Riksgälden ges uppdraget att bestämma storleken i ny lagstiftning. Detta skulle kunna gynna efterbehandling under pågående drift och fokus på förebyggande åtgärder.

Uppsala anser att betänkandet bör ta upp regler för verksamhetsutövarens soliditet och frågan om krav på årliga avsättningar/åtgärder. En kombination av minimikrav på bolagets soliditet, bankgaranti, krav på årsvisa periodiseringar av medel för efterbehandling och reda pengar på låst konto innan drift startas är att föredra. Då tanken är att verksamhetsutövaren ska betala kostnaden för efterbehandlingsplanen, bör nya krav underlätta, inte motverka, detta. Periodiska justeringar av efterbehandlingsplanen innebär att kostnaden för efterbehandlingen på ett smidigt sätt måste kunna justeras och här bör man vara öppen för flera möjligheter.

Uppsala anser att staten bör ges förtur vid konkurs så att miljön kan säkras så att staten inte i första hand behöver betala ut. Men det ska finnas möjligheter att snabbt göra åtgärder och i efterhand få in pengar från försäljningar om det är nödvändigt.

*Ekonomiska konsekvenser*  
Inte aktuellt i detta ärende.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson  
Stadsdirektör

Ola Hägglund  
Tf. Chef kommunledningskontoret

Handläggare  
Andersson Johan  
Dahlén Mats

Datum  
2018-11-09

Diarienummer  
KSN-2018-2665

Miljö- och energidepartementet  
M2018/01962/Ke  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

## Yttrande över remiss av gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande Statens gruvliga risker (SOU 2018:59)

Uppsala kommun är positiv till förslaget om en begränsning av möjliga former för ekonomiska säkerheter, liksom till att Riksgälden ges ansvaret för säkerheten. Uppsala vill dock påpeka att tiden mellan revideringar av efterbehandlingsplanerna är lång, fem år. Detta kan leda till problem om efterbehandlingsplanen inte håller tillräckligt hög kvalitet från dag ett. Det är också tveksamt om Riksgälden, annat än på lång sikt, kan skaffa sig lämplig kompetens för att bedöma reviderade efterbehandlingsplaner.

Samordningen mellan den myndighet som ska granska efterbehandlingsplanerna, och Riksgälden kan komma att bli komplicerad. Om det tydliggörs att den granskande myndigheten i och med godkännande av reviderade efterbehandlingsplaner avgör omfattningen av arbetena och att Riksgälden tar på sig att bedöma om bolagets beräkningar av kostnader är rimliga så kan det vara ett fungerande koncept.

Uppsala välkomnar samtidigt ett ökat deltagande från Riksgälden redan under driftskedet. På sikt kan detta vara en bra lösning men det kräver mycket från de inblandade parterna. En tänkbar framtida positiv effekt är att gruvor med låg lönsamhet lättare tillfälligt skulle kunna tas ur bruk, för att aktiveras vid högkonjunktur. Detta diskuteras dock inte i förslaget och Uppsala menar att förslaget även bör ta sikte på den aspekten.

En gruva innebär alltid ett betydande ingrepp i naturen. Detta gör att det bästa ur miljö- och resurssynpunkt bör vara att fortsätta att bryta den tillgång som finns. Ett anrikningsverk är ju också en form av reningsverk. I stället för att lägga stora belopp på efterbehandling vid konkurs vid gruvor med betydande kvarvarande malm bör alltid fortsatt drift vara huvudalternativ och bestämmande för efterbehandlingen. Uppsala anser att kommande lagstiftning bör öppna upp för att Riksgälden och mark- och miljödomstolen ska kunna påverka detta.

Uppsala anser att de stora kostnaderna och gruvbranschens konjunkturkänslighet motiverar att staten tar över kontrollen över efterbehandlingskostnaderna. Uppsala ställer sig bakom tanken

på statlig bankgaranti genom Riksgälden och att Riksgälden ges uppdraget att bestämma storleken i ny lagstiftning. Detta skulle kunna gynna efterbehandling under pågående drift och fokus på förebyggande åtgärder.

Uppsala anser att betänkandet bör ta upp regler för verksamhetsutövarens soliditet och frågan om krav på årliga avsättningar/åtgärder. En kombination av minimikrav på bolagets soliditet, bankgaranti, krav på årsvisa periodiseringar av medel för efterbehandling och reda pengar på låst konto innan drift startas är att föredra. Då tanken är att verksamhetsutövaren ska betala kostnaden för efterbehandlingsplanen, bör nya krav underlätta, inte motverka, detta. Periodiska justeringar av efterbehandlingsplanen innebär att kostnaden för efterbehandlingen på ett smidigt sätt måste kunna justeras och här bör man vara öppen för flera möjligheter.

Uppsala anser att staten bör ges förtur vid konkurs så att miljön kan säkras så att staten inte i första hand behöver betala ut. Men det ska finnas möjligheter att snabbt göra åtgärder och i efterhand få in pengar från försäljningar om det är nödvändigt.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling  
Ordförande

Ingela Persson  
Sekreterare

# 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](http://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](http://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

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>15</b>
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
<b>2 Inledning</b> .....	<b>31</b>
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
<b>3 Gruvindustrin i Sverige</b> .....	<b>35</b>
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
<b>4</b>	<b>Metoder och kostnader för efterbehandling av gruvverksamhet .....</b>	<b>45</b>
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
<b>5</b>	<b>Dagens gruvavfallsfinansieringssystem .....</b>	<b>55</b>
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

<b>6</b>	<b>Säkerheter enligt minerallagen.....</b>	<b>81</b>
6.1	Minerallagen .....	81
6.2	Säkerheter vid undersökningstillstånd.....	82
6.3	Säkerheter vid provbrytning.....	82
6.4	Säkerheter vid bearbetningskoncession.....	83
<b>7</b>	<b>Konkurser i gruvsektorn.....</b>	<b>85</b>
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
<b>8</b>	<b>Andra modeller för kostnadsansvar .....</b>	<b>91</b>
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
<b>9</b>	<b>Ekonomiska säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet i andra länder .....</b>	<b>101</b>
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
<b>10</b>	<b>Överväganden.....</b>	<b>109</b>
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
<b>11</b>	<b>Förslag .....</b>	<b>121</b>
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
<b>12</b>	<b>Konsekvensanalys .....</b>	<b>153</b>
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

<b>13</b>	<b>Författningskommentarer.....</b>	<b>163</b>
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
	<b>Referenser.....</b>	<b>177</b>
	<b>Bilagor</b>	
<b>Bilaga 1</b>	Kommittédirektiv 2017:59.....	179
<b>Bilaga 2</b>	Exempel på prövning av säkerhetens storlek.....	189
<b>Bilaga 3</b>	Exempel på villkoren i en standardiserad bankgaranti .....	195
<b>Bilaga 4</b>	Sammanfattning av uppdrag om analys av kostnader för efterbehandling av gruvor i Sverige .....	205
<b>Bilaga 5</b>	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.