

Kommittédirektiv



Betryggande säkerheter för gruvnäringen och staten

**Dir.
2017:59**

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 bör-

jan 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 ca 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 gruvdrift 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) anfört 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. Reger-

ingen 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 konkurs-situation,
- 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 kostnadsmissiga 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)