

2016-10-31

Miljö- och energidepartementet:
m.registrator@regeringskansliet.se

Kopia: Anna Sanell
anna.sanell@regeringskansliet.se

Remissvar avseende Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark, Dnr M2016/00267/Ke

SveMin är en nationell branschförening för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett 40-tal. Bland medlemsföretagen ingår bland annat gruvföretag, prospekteringsföretag, kalk- och cementföretag och olika maskin- och entreprenadföretag. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

SveMin har tagit del av Naturvårdsverkets skrivelse 2016-01-28 *Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark* och tackar för möjligheten att lämna synpunkter i och med följande remissvar. Synpunkterna framförs för den svenska gruv-, mineral-, kalk-, cement- och metallproducentbranschens räkning, i löpande text ”gruv- och mineralbranschen”.

Övergripande synpunkter

SveMin delar de synpunkter och slutsatser som Svenskt Näringsliv framfört i sitt yttrande (per den 31 oktober 2016) och vill således avstyrka båda förslagen om nya finansieringsformer för efterbehandling som redovisas i Naturvårdsverkets skrivelse. Det grundas på att behovsanalysen är bristfällig och inte motiverar de förslag som tagits fram. I likhet med Svenskt Näringsliv bedömer SveMin att förslagen i sig är bristfälliga och att förslagen inte kan antas leda till att det uttalade syftet uppnås, dvs. att öka antalet efterbehandlingsinsatser och säkra tillgång på medel för detta.

SveMin bedömer det närmast ogörligt att hitta lösningar för ”alla A-, B- och C-verksamheter” som passar för samtliga verksamheter. Detta då det, vilket även Naturvårdsverket konstaterar, är en så stor diversitet i både verksamheter, miljö- eller hälsorisker och kostnader för efterbehandling. För gruv- och mineralbranschen finns redan befintliga system för att säkerställa finansiering av efterbehandling vid avslut av verksamheterna. Hur lagda förslag förhåller sig till redan befintliga bestämmelser är mycket otydligt.

Sammanfattningsvis kan man också ställa sig frågan vad som är det huvudsakliga syftet med lagda förslag. Är det en ökad takt i efterbehandlingsarbetet för att arbetet statistiskt sett ska öka, eller insatser för att minska risker som många förorenade områden som finns är förknippade med. Det tidigare förefaller lyftas framför det senare. SveMin anser att det varit intressantare om uppdraget utförts med sikte på att åstadkomma en stabil och långsiktig hantering av förorenade områden och

också ett sätt att hantera de områden där föroreningar tillkommit även före miljöskyddslagens ikraftträdande och där det inte går att utkräva fullt ansvar av verksamhetsutövare.

Naturvårdsverkets uppdrag att utreda finansieringsformer

På uppdrag av regeringen har Naturvårdsverket utrett nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark. Uppdraget grundar sig på bedömningen att den takt med vilken efterbehandlingsarbete idag bedrivs är för låg och att bristande finansiering är en av huvudanledningarna till det. Naturvårdsverket presenterar två förslag utifrån sin tolkning av uppdraget. Det ena förslaget går ut på att alla verksamhetsutövare som omfattas av förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll ska upprätta en så kallad saneringsplan med en tidsbestämd planering av efterbehandling av konstaterade föroreningar, inklusive kostnadsuppskattningar. Syftet är att berörda företags miljöskulder synliggörs i den ekonomiska informationen. Det andra förslaget är inrättande av en saneringsfond.

System för efterbehandling i gruv- och mineralindustrin

Svemin vill framhålla att det redan finns system för gruv- och mineralbranschen att redovisa efterbehandlingsbehov och att ekonomiskt säkra att efterbehandlingsinsatser kan göras (vid varje given tidpunkt under en verksamhetstid). Gruv- och mineralbranschen omfattas av bestämmelserna i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall, med detaljerade krav på framtagande och ajourhållning av avfallshanteringsplan inklusive "övrig efterbehandling", samt ställande av ekonomisk säkerhet för detta. I det systemet finns incitament för försiktighet och god hantering, dels för att minimera miljö- och hälsoriskerna som sådana, dels minimera de ekonomiska riskerna och påverka storleken på den ekonomiska säkerhet som ställs. Därutöver omfattas branschen förstås av bestämmelserna i miljöbalken och andra förordningar. Kopplingen mellan de av Naturvårdsverket lagda förslagen och de krav som lagstiftningen redan ställer, liksom i vilken omfattning de branscher berörs där redan långtgående krav finns på redovisning av föroreningar och ekonomisk täckning, är inte tydlig utan väldigt generell. Det kan exemplifieras med avsnitt 5.4.1 som lyder: "A-, B- eller C-verksamheter som kan uppvisa en egen motsvarande finansieringslösning, till exempel ställande av ekonomisk säkerhet för efterbehandling eller en branschspecifik fond kan också komma att undantas om finansieringslösningen bedöms vara motsvarande eller bättre." Hur man tänkt, eller vem man tänkt ska göra denna bedömning är oklart och sådan hantering bör läggas till den administrativa bördan av förslaget. Svemins uppfattning är dock att man bör kunna förutsätta att en ekonomisk säkerhet, fastställd i samband med tillståndsprövning för en miljöfarlig verksamhet, är tillräcklig för att aktuella verksamheter ska undantas från de krav som Naturvårdsverket nu föreslår.

Det behövs tillstånd både enligt minerallagen och miljöbalken för att kunna utveckla ett gruvprojekt och att starta en gruva. Enligt nuvarande regler måste gruvföretag, förutom att ställa ekonomisk säkerhet för att säkerställa bland annat att gruvavfallet kommer att kunna efterbehandlas på ett godtagbart sätt, också upprätta en avfallshanteringsplan för verksamheten. Avfallshanteringsplanen ska ses över regelbundet, vilket gör att anpassningar och förändringar i avfallshanteringen kan göras under drifttiden. Om det innebär att säkerhetens storlek behöver justeras kan Naturvårdsverket eller länsstyrelsen inleda ett förfarande för detta. Svemin bedömer att det nuvarande systemet för att säkra finansieringen av efterbehandling av gruvverksamhet i huvudsak är bra. Systemet bygger på att enskilda verksamhetsutövare ansvarar för den påverkan som verksamheten orsakar. Syftet är att säkerställa att det finns medel för efterbehandling även om företaget går i konkurs, eller av andra skäl inte klarar att finansiera de åtgärder som behövs. Reglerna har utrymme för flexibilitet och tillsynsmyndigheten kan begära en översyn av de deponerade medlens storlek om de bedöms vara otillräckliga. I systemet finns dock justeringar som kan behöva göras.

På senare tid har det varit några fall där den ekonomiska säkerheten inte varit tillräcklig för att täcka kostnaderna för efterbehandling. Det är enligt Svemin olyckligt, men en konsekvens av att såväl de

tekniska och miljömässiga kraven på efterbehandling, som de legala kraven successivt har skärpts. Den situationen bör dock inte kunna uppkomma med dagens praxis. Det är dock inte frågor som omfattats av den aktuella utredningen.

Förslaget synliggörande av efterbehandlingskostnader i årsredovisningen

I likhet med Svenskt Näringsliv bedömer Svemin att den behovsanalys som ligger till grund för förslagen är bristfällig, och Svemin delar de synpunkter och slutsatser som framförts av Svenskt Näringsliv vad gäller förslaget till synliggörande av efterbehandlingskostnader i årsredovisningar. Företagen i gruv- och mineralbranschen redovisar redan idag sina "miljöskulder" i sin årsredovisning. Flertalet verksamheter har också ett kontinuerligt, löpande arbete med efterbehandling av sina områden under den pågående verksamheten för att omhänderta till exempel det utvinningsavfall som uppstår, och för att omhänderta områden där brytning mm. avslutats.

Fond för efterbehandling

Svemin delar de synpunkter och slutsatser som framförts av Svenskt Näringsliv vad gäller en statlig fond för efterbehandling. Därtill kan Svemin kommentera att fondlösningar har utretts i flera skeden, i olika regier, också utav gruv- och mineralbranschen. Svemin motsätter sig ett generellt fondfinansieringssystem. Svemin anser att system ska bygga på att verksamheter som sköter sitt miljöarbete också borde gagnas av det och inte ska behöva betala för de mindre skötsammas förehavanden. Ett huvudsakligt skäl är att ett dylikt system strider mot den grundläggande principen om att "förorenaren betalar". Principen att "förorenaren betalar" är numera en självklar utgångspunkt för såväl gruvindustri som annan verksamhet.

Övriga synpunkter

I sammanhanget finner Svemin det också viktigt att poängtera att mycket av den föroreningsproblematik som det finns behov av att hantera är föroreningar som uppkommit före 1969. Förslaget som Naturvårdsverket presenterar hänförs till föroreningar uppkomna efter 1969. Vad som skulle gälla för områden där det finns äldre föroreningar, både vad gäller ansvar och kostnader, är mycket oklart. Det är centralt att även utreda den frågan om man vill åstadkomma ett stabilt och effektivt system för finansiering av förorenade områden. Svemin anser att en framkomlig väg vore att fastslå en gräns eller tidpunkt före vilken efterbehandling av historiska föroreningar skulle finansieras av staten, med syftet att komma ifrån de invecklade och utdragna diskussionerna och förhandlingarna om ansvar och kostnadsfördelning, och på så sätt effektivisera systemet.

Avslutningsvis anser Svemin, i linje med Svenskt Näringsliv, att om man vill öka efterbehandlings-takten för att kunna uppnå målet om en giftfri miljö till 2050, behövs helt andra, praktiska lösningar än de som nu föreslagits. Till exempel skulle en möjlighet för myndigheter och verksamhetsutövare eller fastighetsägare att ingå bindande avtal om utförande eller finansiering av efterbehandling kunna effektivisera efterbehandlingsarbetet i betydligt större utsträckning än de av Naturvårdsverket föreslagna åtgärderna. De rättsliga förutsättningarna, inklusive behov av författningsförändringar, för sådana avtal bör utredas. Svemin anser också att man bör se över möjligheterna för verksamhets-utövare eller andra att vidta "frivilliga åtgärder" (utöver det rättsliga ansvaret) utan att det ska leda till ett långsiktigt och heltäckande, framtida ansvar.

Svemin är gärna delaktiga i dialog och diskussioner om frågorna kring efterbehandling och finansiering av förorenade områden.

Stockholm dag som ovan

Svemin

Per Ahl
vd

Erika Skogsjö
energi- och hållbarhetsansvarig