

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljö- och energidepartementet

Yttrande över Statens gruvliga risker (SOU 2018:59)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen föreslås ändringar i miljöbalken och minerallagen (1991:45) samt en ny lag om finansiella säkerheter för gruvverksamheter och en ny förordning om finansiella säkerheter för gruvverksamhet.

För det första föreslås att syftet och målsättningen med säkerheterna tydliggörs:

- 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. 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

För det andra föreslås 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.

För det tredje föreslås att endast två typer av säkerheter ska accepteras:

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

För det fjärde föreslås en tydligare beslutsprocess när det gäller säkerheternas storlek:

- Uppgiften att besluta om säkerheternas storlek flyttas från Miljö- och marknadsdomstolen till 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).

Förslaget föreslås träda ikraft 1 juli 2019.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att förslagen i första hand tar sikte på att hantera och minska statens ekonomiska sistahandsrisk för åtgärder och kostnader vid efterbehandling av gruvverksamhet. Säkerheterna ska med betryggande sannolikhet kunna finansiera de skyldigheter för efterbehandling som ett företag har, även om denne inte kan eller vill finansiera sina skyldigheter. I remissen anges bland annat att för gruvorna i Blaiken och Svärträsk där gruvföretagen gått i konkurs beräknas kostnaderna för efterbehandlingen överstiga 400 miljoner kronor, vilka nu staten tvingas stå för. I dessa fall uppgick de av verksamhetsutövarna ställda säkerheterna till 2,3 miljoner kronor.

I Sverige är 11 gruvor i drift och malmen från dem anrikas vid åtta anrikningsverk, varav fem finns i anslutning till aktiva gruvor och tre finns där gruvan är nedlagd. Således är 14 gruvverksamheter i drift. Tre gruvverksamheter har avslutat sin drift i närtid. Det innebär att det på 17 platser finns gruvavfall som behöver tas om hand eller som på annat sätt behöver efter behandling efter avslutad drift.

I remissen anges att i dag ställs säkerhet normalt för hela gruvans förväntade livstid. I stället föreslås att gruvföretagen ska presentera en ny kostnadsberäkning vart femte år till Riksgälden utöver gällande krav att de ska redovisa reviderade efterbehandlingsplaner till Länsstyrelsen vart femte år. I konsekvensutredningen anges att bestämmelsen om att se över avfallshanteringsplaner vart femte år inte har tillämpats konsekvent i praktiken. Revideringskravet och att även pris- och löneutvecklingen ska beaktas vid beräkning av säkerheternas storlek bedöms ge en mer rättvisande bild av efterbehandlingskostnadernas storlek och kommer medföra att staten inte längre över tid kan förväntas att gå med förlust. I remissen anges att i dag finns exempel där gruvverksamhet tillåtits bedrivas i flera år utan fullgoda säkerheter. Av remissen framgår att gruvföretagen ska beskriva hur de avser att genomföra efterbehandlingen av avfallsanläggningar och utvinningsavfall, men att det inte finns motsvarande dokumentationskrav när det gäller efterbehandlingen av den övriga gruvverksamheten.

Av remissen framgår att det i miljöbalken inte finns några bestämmelser som reglerar hur storleken på en säkerhet ska beräknas och att efterbehandling av gruvor och gruvområden kan behöva fortgå i minst 30 år samt att säkerheter bestäms till nominella belopp. Kostnadsberäkningarna tar idag inte hänsyn till faktorer som pris- och löneökningar, tillgång till morän med rätt kvalitet, behov av byte av efterbehandlingsmetoder eller ändrat åtgärdsområde, drivmedelspriser och merkostnader till följd av tidigare lagd stängning och byte av huvudman.

I konsekvensutredningen anges att de totala utestående säkerheterna för gruvbranschen per den 31 december 2017 var cirka 2,6 miljarder kronor. Det anges att den enskilt största riskfaktorn vid beräkningen av säkerheternas storlek är kostnaderna för kvalificerad täckning med morän. Det föreslås därför att beräkningen av säkerheternas storlek ska 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. I remissen anges att om morän inte kan användas i gruvans närområde ökar kostnaderna till cirka 5,2 miljarder kronor. En översiktlig osäkerhetsanalys visar att om säkerheterna ska bestämmas på en betryggande nivå skulle de behöva uppgå till så mycket som 6,3 miljarder kronor.

Av konsekvensutredningen anges att för att få en mer rättvisande bild av vad en efterbehandling faktiskt kan komma att kosta, föreslås ett nytt beräkningssätt för att fastställa säkerheternas storlek. Det föreslås att storleken på säkerheten ska beräknas med ett osäkerhetspåslag enligt en stokastisk modell och att begreppet betryggande sannolikhet operationaliseras så att säkerhetens storlek beräknas täcka kostnaderna för efterbehandling med 75 procents sannolikhet, det vill säga en 75-procentig konfidensnivå, vilket innebär att säkerheten kommer att vara för liten i 25 procent av fallen om en verksamhet inte kan fullgöra sina skyldigheter. I dessa fall kommer staten tvingas ta sitt sistahandsansvar. I övriga 75 procent av utfallen överstiger garantiutbetalningen kostnaden för efterbehandlingen och staten förväntas således gå med ett överskott på mycket lång sikt, förutsatt att säkerheternas storlek beräknats korrekt. Vidare bedöms kostnadsbilden bli mer rättvisande om beräkningarna utgår från att en extern aktör utför efterbehandlingen.

Av remissen framgår att verksamhetsutövare som ska starta en ny gruva ska ställa säkerheter enligt minerallagen (1991:45). Det anges att detta regelverk delvis överlappar regelverket enligt miljöbalken.

I dag kan alla typer av säkerheter prövas. I konsekvensutredningen anges att förslaget att införa en standardiserad bankgaranti bedöms medföra betydligt kortare handläggningstider eftersom idag tar granskningen av garantivillkoren lång tid och stora resurser i anspråk hos parterna. Företagen kommer inte längre att fritt kunna välja form av säkerhet. Fördelen är det blir mer förutsägbart vilken form av säkerhet som kan godtas. Vidare saknas för närvarande tydliga regler om hur och när en ställd säkerhet får tas i anspråk. Därför föreslås även sådana bestämmelser. Av remissen framgår att bankgarantier är långt ifrån en standardiserad finansiell produkt och villkoren i garantin är avgörande för förmånstagarens (statens) möjlighet att ta säkerheten i anspråk om det skulle behövas.

När det gäller en tydligare beslutsprocess avseende säkerheternas storlek anges i remissen att det hos länsstyrelserna i de län där efterbehandling pågår finns 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, vilket begränsar statens möjlighet att samordna sitt agerande i dag. Det anges att dagens beslutsprocess när det gäller säkerheternas storlek har inneburit ett splittrat ansvar på myndighetssidan där den samlade ekonomiska kompetensen varit låg. Det anges att det i dag saknas ekonomisk och finansiell specialkompetens vid de myndigheter som yttrar sig i tillståndsprövningen, och även vid domstolarna. Det anges att nuvarande remissinstanser har svårt att hantera internationella ekonomiska standarder, konkurrens- och marknadsmässiga frågor, nyckeltal, 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 ändamål.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen beskrivs olika modeller för kostnadstäckning inom andra rättsområden som kan ersätta eller komplettera nuvarande system för säkerheter. Remissen beskriver säkerheter enligt miljöbalken för andra verksamheter än gruvverksamhet, modellen för att hantera statens risk i fråga om restprodukter från kärnteknisk verksamhet samt olika modeller för att begränsa statens risk inom områdena för att säkerställa finansiell stabilitet och för konsumentskydd.

Det anges att den som innehar ett kärntekniskt tillstånd är skyldig att genomföra och finansiera att i framtiden på ett säkert sätt ta hand om det använda kärnbränslet och för att avveckla

kärnkraftsreaktorerna. I detta finansieringssystem betalar tillståndsinnehavaren en särskild avgift till staten. Det anges att förenklat kan denna modell sägas fungera som ett företagsspecifikt tvångssparande i statlig regi. Systemet med insättningsgaranti, investerarskydd, stabilitetsfond och resolutionsfond för bankkrishantering syftar till att säkra finansiell stabilitet. Det anges att förenklat kan systemet sägas fungera som en av branschen kollektivt finansierad försäkring i statlig regi. Det anges att resegarantin är ett konsumentskydd och förenklat kan garantin 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.

I remissen beskrivs översiktligt modeller för kostnadstäckning för efterbehandling av gruvverksamhet i Irland, Australien (Queensland), Finland och Kanada. Det anges att förslagsställaren särskilt har 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.

När det gäller dagens regler för säkerheter för gruvverksamhet anges i remissen att 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.

I remissen anges att 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår vilka alternativa lösningar som övervägts. Av redovisningen bakgrund och syfte framgår vilka effekterna blir om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att dagens gruvfinansieringssystem regleras i:

- Miljöbalken där de aktuella bestämmelserna om säkerheter för efterbehandlingskostnader för gruvavfall framgår.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG (utvinningsavfallsdirektivet) om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändringar av direktiv 2004/35/EG.
- Förordningen (2013:319) om utvinningsavfall som kompletterar bestämmelserna i miljöbalken för utvinningsindustrin. EU-direktivet är genomfört i svensk rätt genom bland annat denna förordning.

Utöver utvinningsavfallsdirektivet hänvisar remissen till Kommissionens beslut 2009/335/EG 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

Det anges att av utvinningsavfallsdirektivet framgår bland annat att innan verksamheten inleds, ska den behöriga myndigheten kräva en finansiell säkerhet eller motsvarande. Säkerhetens storlek ska regelbundet anpassas till den rehabiliteringsverksamhet som behöver genomföras på det område som påverkats av avfallsanläggningen. Vidare framgår att säkerheter ska beräknas på grundval av följande:

- Avfallsanläggningens sannolika miljöpåverkan, med särskilt beaktande av bland annat avfallsanläggningens kategori, avfallsets 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.

Det anges att det av EU-kommissionens beslut 2009/335/EG om den finansiella säkerheten vid hantering av avfall från utvinningsindustrin bland annat framgår att bedömningen av de kostnader som krävs för att säkerställa rehabilitering av mark, stängning och åtgärder efter stängning inbegripet eventuell övervakning och behandling av förorenande ämnen, ska utföras av en oberoende och kvalificerad tredje part och även beakta en oplanerad eller tidigare lagd stängning.

Det anges att det inte finns några närmare bestämmelser i utvinningsavfallsdirektivet om vilka former av säkerheter som kan accepteras, men det ska alltid finnas tillräckliga medel tillgängliga för att rehabilitera det område som påverkats av avfallsanläggningen.

Avseende utvinningsavfallsdirektivets bestämmelse om extern aktör, anges i remissen att förslagsställaren bedömer att en ökad tydlighet i den svenska implementeringen är nödvändig eftersom det är tveksamt om dessa bestämmelser i praktiken tillämpas. Det framgår att kravet på att anta att en extern aktör genomför åtgärder vid beräkning av kostnader bara omfattar avfallsrelaterade åtgärder och inte efterbehandlingsåtgärder.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår att EU-direktiv och beslut av EU-kommissionen är regelverk som behöver beaktas. Regelrådet anser att redovisningen är tillräcklig i denna del. Dock anser Regelrådet att det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om redovisningen innehållit en bedömning huruvida det aktuella förslaget är förenligt med ovan nämnda EU-rättsakter, särskilt avseende förslaget att beräkningarna ska utgå ifrån att en extern aktör ska genomföra efterbehandlingsåtgärderna.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslaget föreslås träda ikraft 1 juli 2019. Det föreslås övergångsbestämmelser till de föreslagna lagarna att säkerhet som är ställt enligt miljöbalken ska anses vara prövad och ställd enligt den föreslagna lagen. Verksamhetsutövaren ska efter lagarnas ikraftträdande uppdatera efterbehandlingsplanen samt genomföra en ny beräkning av efterbehandlingskostnaderna vid den tidpunkt som tillsynsmyndigheten bestämmer. Ärenden som inletts före den föreslagna lagarnas 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 de föreslagna lagarna ska tillämpas omedelbart.

Det finns ingen information om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår information om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande. Regelrådet anser att redovisningen i denna del är tillräcklig. En konsekvensutredning ska i princip innehålla en bedömning av behov av speciella informationsinsatser. Om förslagsställaren bedömer att det saknas behov av speciella informationsinsatser, ska detta anges och motiveras.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av remissen framgår att förslagsställaren bedömer att över 700 underleverantörer är verksamma i gruvnäringen. Det anges att under 2006 var cirka 6700 personer direkt sysselsatta inklusive ett visst antal underleverantörer i gruvnäringen. Räknan man även med täkter för ballast, industrimineral och natursten blir antalet sysselsatta cirka 9 500 personer.

Det framgår att de svenska gruvverksamheterna bedrivs av sammanlagt 6 företag. Branschen domineras av två företag, Luossavaara-Kirunavaara AB (LKAB) och Boliden AB.

- 2017 uppgick statligt ägda LKAB:s omsättning till 23,5 miljarder kronor och resultatet till 4,8 miljarder kronor.
- Börsnoterade Boliden AB:s gruvbrytning sker i dotterbolaget Boliden Mineral AB. 2017 uppgick Bolidenkongcernens omsättning till 49,5 miljarder kronor och resultatet till 6,9 miljarder kronor.
- Zinkgruvan Mining AB är helägt dotterdotterbolag till Lundin Mining Corp., vars aktier är börsnoterade. Det totala börsvärdet uppgår till 31,7 miljarder kronor. 2017 uppgick omsättningen i Zinkgruvan Mining AB till cirka 2 miljarder kronor.
- Lovisagruvan AB:s aktier är noterade på AktieTorget. 2017 uppgick omsättningen till 76 miljoner kronor och resultatet till 29 miljoner kronor.
- Björkdalsgruvan AB ägs av det kanadensiska bolaget Mandalay Resources, som är börsnoterat i Kanada. 2016 uppgick omsättningen till 529 miljoner kronor och resultatet till 21 miljoner kronor.
- Dragon Mining Sweden AB ägs av det australiensiska bolaget Dragon Mining Ltd, som är börsnoterat i Australien. 2016 uppgick omsättningen till 309 miljoner kronor och resultatet var negativt (- 41 miljoner kronor).

Abcede AB, tidigare Kaunis Iron har förvärvat resterande delar av Northland Resources AB:s konkursbos egendom. Kaunis Holding AB har förvärvat Abcede AB och resterande tillgångar i Northland Resources AB:s konkursbo. Bolaget planerar att återuppta produktionen under sommaren 2018. Northland Resources hade vid konkurstillfället skulder på omkring 10 miljarder kronor.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår vilka gruvföretag som berörs utifrån antal, storlek och bransch. Regelrådet anser att redovisningen är tillräcklig. Banker och andra kreditgivare torde dock också bli direkt berörda av det aktuella förslaget. Trots att redovisningen inte innehåller någon information om banker och andra kreditinstitut, anser Regelrådet att redovisningen är tillräcklig givet förutsättningarna i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

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.

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget är en anpassning till praxis avseende säkerheter för efterbehandlingar. Förslagsställaren bedömer att förslaget bara torde ge marginella konsekvenser och inte medföra några kostnader för företagen. Ökad tydligheten bedöms vara till nytta för företagen.

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att förslaget att målsättningen med efterbehandlingen tydligt ska dokumenteras i en efterbehandlingsplan där även de åtgärder som säkerheterna avser att täcka ska redovisas, torde bara marginellt påverka företagens administrativa kostnader då en betydande del av efterbehandlingsplanen redan redovisas i den avfallshanteringsplan som ska lämnas in vid tillståndsprövningen.

Det anges att förslaget att gruvföretagen ska redovisa en ny kostnadsberäkning vart femte år är en utökad administrationsbörda 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 säkerhetshandling.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår att förslaget medför ökade administrativa kostnader. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit en kvantitativ uppskattning av tidsåtgång och tillhörande kostnader. Detta hade kunnat göras genom exempelberäkningar. Om detta inte är möjligt, borde det ha angetts.

Regelrådet finner redovisningen av administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att det bedöms att förslagen om standardiserad bankgaranti och möjligheten att deponera kontanta medel hos Riksgälden leder till minskad arbetsbelastning för gruvföretagen. Nu tar granskningen av villkoren i bankgarantierna lång tid och stora resurser i anspråk. Det framgår att förslaget medför att parterna inte behöver förhandla om villkor och pris, samt att standardiserade bankgarantier torde minska risken för framtida tvister mellan förmånstagaren (staten) och garantigivaren (banken). Förslagsställaren bedömer att gruvföretagens kostnader torde reduceras substantiellt med standardiserade garantier och att handläggningstiden för beslut om ekonomiska säkerheter kommer att kortas väsentligt, vilket torde vara en fördel för företagen.

Det anges vad gäller företagens kostnader för bankgarantier att dessa beror dels på säkerhetens storlek, dels på den procentuella garantiavgift som banken begär som ersättning för risken att den ska behöva infria en ställd garanti. Förslagsställaren bedömer att de standardiserade villkoren inte mer än marginellt kommer att påverka garantiavgiften.

Avseende kostnader för kvalificerad täckning, framgår att det inte finns underlag för att bedöma tillgången till täckmaterial för nuvarande gruvverksamhet, men man kan anta att säkerhetsbeloppet kommer att öka för vissa aktörer. Det anges att förslaget om att säkerheterna storlek ska beräknas med en 75-procentig konfidensgrad kommer att leda till att verksamhetsutövarna får ställa högre säkerheter vilket innebär högre kostnader. Det framgår att de totala utestående säkerheterna för gruvbranschen per den 31 december 2017 var cirka 2,6 miljarder kronor. En översiktlig osäkerhetsanalys visar att om säkerheterna ska bestämmas på en betryggande nivå skulle de behöva uppgå till så mycket som 6,3 miljarder kronor.

Det anges att det är stor skillnad mellan verksamhetsutövarna. Branschen domineras av två stora företag varav det ena (Boliden) har mycket stora åtaganden.

Avseende förslaget att beräkningarna ska utgå från att en extern aktör ska utföra efterbehandlingen framgår att det är troligt att säkerhetsbeloppen kan komma att öka, vilket ökar gruvföretagens kostnader. Vidare framgår att beaktandet av pris - och löneutvecklingen i beräkningen av säkerheternas storlek väntas få betydande effekter på säkerheternas storlek.

Det anges att förslaget om att säkerheterna beräknas med utgångspunkt i de kostnader som kan uppstå om en gruvverksamhet går i konkurs under en femårsperiod, i stället för hela gruvans livstid som idag, innebär att avfallsvolymer som ska täckas av säkerheten blir lägre vilket innebär att säkerheternas storlek, allt annat lika, minskar. Det anges att nettoeffekten inte har kunnat kvantifieras med tillgängligt underlag men torde variera beroende på gruvans återstående livslängd. För nystartade gruvor torde effekten bli mer betydelsefull än om gruvbrytningen närmar sig sitt slut. Potentiella beteendeförändringar gör att frågan blir ännu mer svårbedömbär. Den femåriga revideringscykeln skapar incitament för att aktivt arbeta med efterbehandling. Ett gruvföretag 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. Det anges att det sammantaget saknas underlag för att bedöma vad nettoeffekten på säkerhetsbeloppet blir för enskilda tillståndshavare.

Det föreslås att Riksgälden ska få finansiera de tillkommande uppgifterna genom en tillsynsavgift som får tas ut av gruvföretagen, som bedöms delvis bli kompenserade genom minskade avgifter till Mark- och miljödomstolen.

Av remissen framgår att metallpriserna har ett starkt samband med gruvföretagens lönsamhet. Det anges att fallet i vinster och omsättning efter 2012 belyser den känslighet som branschen uppvisar för fallande världsmarknadspriser.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår att gruvföretagens lönsamhet påverkas mycket av världsmarknadspriserna på metall. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit ett resonemang om huruvida de femåriga revideringarna av säkerheternas storlek kan påverka garantiavgifternas storlek som en följd av eventuellt mer kortsiktiga prognoser på metallprisernas utveckling. Av redovisningen bakgrund och syfte framgår att bankgarantier är långtifrån en standardiserad produkt. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit ett resonemang om huruvida inskränkningen i avtalsfriheten kan påverka garantiavgiftens storlek. Vidare anser Regelrådet att redovisningen borde ha innehållit ett resonemang om utformningen av kriterierna för villkoren i en standardiserad bankgaranti. I redovisningen av bakgrund och syfte framgår ett uppskattat belopp för hur stor de sammantagna säkerheterna borde vara. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit information om en uppskattad kvantitativ garantiavgift som motsvarar den uppskattade säkerheten. Om detta inte är möjligt, borde det ha angetts. Slutligen anser Regelrådet att redovisningen borde ha innehållit ett resonemang om de säkerheter gruvföretagen kan behöva ställa för att få en standardiserad bankgaranti och hur garantiavgiften påverkas av valet av säkerhet.

Regelrådet finner redovisningen av andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen finns ingen information om påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. En konsekvensutredning ska i princip innehålla en beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Saknas en sådan påverkan ska detta anges och motiveras. Av remissen framgår att säkerhetsbeloppen kommer att öka för berörda företag. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit ett resonemang om huruvida ökade

garantiavgifter kan påverka konkurrensförutsättningarna för berörda företag, nationellt och internationellt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har i remissen inte kunnat återfinna något resonemang om att de föreslagna bestämmelserna kan påverka företagen i andra avseenden. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit en bedömning av huruvida förslaget kan påverka företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I remissen finns ingen information om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Trots att redovisningen inte innehåller information om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning, anser Regelrådet att redovisningen är tillräcklig givet förutsättningarna i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen håller tillräcklig kvalitet i vissa avseenden. Redovisningen av förslagets påverkan på företagens kostnader och konkurrensförhållanden är emellertid alltför otydlig.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet ser gärna att strukturen i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning används vid upprättande av konsekvensutredningar. Enligt Regelrådet är förslagsställarens konsekvensutredning svår att följa då den inte följer denna struktur. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 november 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Mikael Ek, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av Per Gidlund.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Gidlund
Föredragande