

2018-12-03

Dnr RG 2018/882

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande Statens gruvliga risker (SOU 2018:59)

(M2018/01962/Ke)

Sammanfattning av Riksgäldens synpunkter

- Riksgälden delar i allt väsentligt utredningens slutsatser och ställer sig i stort positiv till den föreslagna utformningen av det nya regelverket.
- Riksgälden är även positiv till förslaget att vara tillsyns- och beslutsmyndighet för ekonomiska säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet.
- Det är positivt att beslutsprocessen för säkerheternas storlek tydliggörs. Riksgälden anser dock att de föreslagna delmomenten och tidsramarna måste klargöras ytterligare och att myndigheternas ansvarsroller tydliggörs.
- Riksgälden välkomnar utredningen förslag om en begränsning i antal former av säkerheter som kan accepteras och anser att bankgarantier med standardiserade villkor och deposition av kontanta medel är en bra lösning.
- Riksgälden anser att det inte är lämpligt att ett eventuellt överskott som uppstår då värdet på en säkerhet som tagits i anspråk överstiger kostnaden för efterbehandling ska tillfalla staten. Riksgälden anser att för det fall man ändå väljer att gå vidare med förslaget bör det först utredas närmare om det utgör en proportionerlig inskränkning av egendomsskyddet.
- Valet av konfidensgrad i osäkerhetsanalysen är i slutändan en avvägning mellan hur stor statens risk att tvingas infria sitt sistahandsansvar bör vara och vad som är en rimlig kostnad för verksamhetsutövarna. Huruvida staten kan disponera eventuella överskott som uppstått när en säkerhet tagits i anspråk bör tas i beaktan vid valet av nivån på konfidensgraden.
- Riksgälden bedömer att det sannolikt kommer att krävas omfattande föreskriftsarbete både när det gäller kostnadsberäkningar och de standardiserade villkoren i en bankgaranti. Detta bör tas i beaktan vid bestämmelser om när det nya gruvavfallsfinansieringssystemet ska vara på plats.

(9)

Riksgäldens synpunkter har strukturerats efter respektive avsnitt i betänkandet.

Avsnitt 11.3 Beräkning av säkerheternas storlek

Tydliga principer för beräkning av säkerheternas storlek minskar statens risk

Att en verksamhetsutövare går i konkurs eller på annat sätt inte har förmågan att genomföra de åtgärder som anges i efterbehandlingsplanen innebär med hög sannolikhet att staten kan tvingas finansiera efterbehandlingen. I enlighet med vad utredningen angett bör avsikten med säkerheter vara att dessa ska täcka statens kostnader för efterbehandlingen. Riksgälden instämmer därmed i utredningens förslag att beräkning av säkerheternas 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.

Vidare anser Riksgälden att det är viktigt att efterbehandlingskostnaderna beräknas under förutsättningen att en annan aktör än verksamhetsutövaren själv utför arbetet (av utredningen benämnd ”extern aktör” eller ”annan aktör”).

Riksgälden tillstyrker även förslaget att den myndighet som ges tillsynsansvar för de ekonomiska säkerheterna också ges föreskriftsrätt på området. Med tydliga föreskrifter underlättas det praktiska arbetet med att ta fram kostnadsunderlag för verksamhetsutövaren, men även myndighetens arbete med att granska kostnadsberäkningar och fastställa närmare beräkningsprinciper.

Hänsyn till pris- och löneutveckling förhindrar real urholkning av säkerhetsbeloppet

Enligt utredningen kan efterbehandling av gruvor och gruvområden pågå under långa tidsperioder, i vissa fall uppåt 30 år. I dagsläget beräknas kostnader utan någon hänsyn till framtida utveckling av insatsfaktorer för efterbehandling. Därmed sker en real urholkning av säkerhetsbeloppet över tid. Riksgäldens erfarenhet från granskning av kostnader i finansieringssystemet för kärnavfall, som har vissa likheter med det system för finansiering av gruvavfall som föreslås av utredningen, är att framtida pris- och löneförändringar utgör en betydande del av de återstående kostnaderna.

Riksgälden delar därför bedömningen att beräkning av kostnader som ligger till grund för säkerhetsbeloppet ska ta hänsyn till förväntad utveckling i löner och priser för de åtgärder som krävs för att genomföra efterbehandlingen.

Osäkerhetsanalyser är en betydelsefull komponent för att beräkna väntevärdesriktiga kostnader

Riksgälden välkomnar utredningens förslag att beräkning av säkerhetsbeloppet ska innehålla en stokastisk osäkerhetsanalys. Utredningen föreslår vidare att säkerheten ska fastställas till ett belopp som med 75 % sannolikhet täcker kostnaderna för efterbehandling enligt efterbehandlingsplanen. Riksgälden uppmärksammar att val av konfidensnivå är en svår fråga. I utredningen har liknelser gjorts med finansieringssystemet för kärnavfall vid beräkning av det så kallade kompletteringsbeloppet, som ska begränsa risken för oönskad utveckling av kostnaderna.

(9)

Något förenklat tillämpas finansieringssystemet för kärnavfall för tillfället på ett sådant sätt att kärnavfallsavgifterna och kompletteringsbeloppen tillsammans, med 90 % sannolikhet ska täcka kostnaderna för hanteringen av de kärntekniska restprodukterna.¹ Det råder dock skillnader i utformningen av de två systemen – bland annat finansieras en stor del av kostnaderna i kärnavfallsprogrammet via fondering av avgifter. Programmet har dessutom en högre komplexitet och längre livslängd, vilket troligen medför högre osäkerhet i de förväntade kostnaderna. I finansieringssystemet för kärnavfall finns det dessutom inga bestämmelser som möjliggör för staten att tillgodogöra sig överskott som kan uppstå i de fall kostnaderna för hantering av kärnavfallet visar sig vara lägre än de avgifter som tagits ut.

Avsnitt 11.4 Begränsning av möjliga former för säkerheter

Positivt med en begränsning av antal möjliga former för säkerheter

Riksgälden välkomnar utredningens förslag om en begränsning av antal möjliga former för ekonomiska säkerheter som kan accepteras. Att endast godta bankgarantier (så kallade *demandgarantier*) med standardiserade villkor och deposition av kontanta medel (eller en kombination av dessa) innebär en tydligare och mer effektiv handläggning – vilket är positivt för både myndighet och verksamhetsutövare. Om säkerheten utgörs av en bankgaranti är säkerhetens styrka och värdebeständighet sannolikt inte tätt förknippad med den risk som säkerheten avser begränsa – jämfört med alternativa säkerheter som exempelvis borgensförbindelser från moderbolag. Detta minskar statens risk. Sannolikheten för eventuella tvister bedöms dessutom vara mindre om enbart demandgarantier med standardiserade villkor (eller deposition av kontanta medel) godtas som säkerheter.

I avsnitt 11.4.2. föreslås att de grundläggande villkoren i bankgarantierna föreskrivs av regeringen i den nya förordningen alternativt av den myndighet som regeringen bestämmer i myndighetsföreskrift. Riksgälden anser, liksom föreslås i förordningsförslaget, att tillsynsmyndigheten bör ha föreskriftsrätt om villkoren i en standardiserad bankgaranti.

Riksgälden anser att säkerheter i form av deposition av kontanta medel är en bra lösning och kan utgöra ett lämpligt komplement till bankgarantier med standardiserade villkor. Deposition av kontanta medel på räntebärande konto hos Riksgälden innebär allt annat lika att statens lånebehov minskar med motsvarande belopp. Riksgälden bedömer att de summor som utredningen uppskattar att det kan handla om när det gäller deposition av kontanta medel som säkerheter för efterbehandlingen av gruvavfall inte påverkar Riksgäldens skuldförvaltning i någon större grad. Vidare skulle deposition och

¹ Kompletteringsbeloppet är en form av riskbuffert för kostnaderna som beräknas som skillnaden mellan 90:e percentilen och medelvärdet av kostnadsfördelningen. Finansieringen av programmets kostnader utgörs av fondering via avgifter till en fond (upp till medelvärdet).

(9)

utbetalningar av medel på konto hos Riksgälden kunna hanteras av myndigheten med befintliga systemstöd.

En statlig garanti utgör inte en lämplig säkerhet

Riksgälden instämmer med utredningens slutsats att en statlig garanti inte är ett mer fördelaktigt alternativ till standardiserade bankgarantier, eftersom staten i fallet med en statlig garanti står en större risk om verksamhetsutövaren går i konkurs. Riksgälden anser att det utifrån principen om att förorenaren ska betala är olämpligt för staten att stå denna risk. Utifrån detta utgör en statlig garanti en olämplig säkerhet.

I utredningen framhålls dessutom att ett system med statlig garanti skulle innebära förenklad administration. Riksgälden vill poängtera att detta inte nödvändigtvis stämmer. Riksgäldens utlåning och garantigivning styrs av budgetlagen, förordningen om utlåning och garantier samt EU:s statsstödsregler. När Riksgälden ställer ut en statlig garanti i enlighet med den statliga garantimodellen innebär det kontinuerligt arbete under garantins hela livslängd: från förberedelse, prissättning och utställande av garantin till en eventuell utbetalning och hantering av fordran vid ett infriande och däremellan kontinuerlig förvaltning och riskuppföljning. En statlig garanti skulle därför inte nödvändigtvis innebära förenklad administration jämfört med ett system med säkerheter i form av bankgarantier med standardiserade villkor och deposition av kontanta medel.

Avsnitt 11.5 Tydligare beslutsprocess för säkerheternas storlek

Tydlig beslutsprocess bidrar till ett mer effektivt system

Riksgälden välkomnar förslaget om ändrad ansvarsfördelning mellan myndigheterna och understryker att ett tydligare myndighetsansvar borde underlätta för både myndigheter och verksamhetsutövare vad gäller dialog och transparens. Ett förutsägbart system och tydliga ansvarsroller bedöms underlätta för verksamhetsutövare i de fall de ska söka bankgaranti för säkerheten, samtidigt som arbetet på tillsynsmyndigheterna effektiviseras. Riksgälden anser vidare att det är en bra idé att flytta beslutanderollen om säkerheterna från Mark- och miljödomstolarna till en annan myndighet eftersom det kommer att innebära att frågan om säkerheten kommer vara i centrum av denna process och inte riskera att hamna i skuggan av andra frågor.

Riksgälden blir tillsynsmyndighet för ekonomiska säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet

Riksgälden är positiv till förslaget att vara tillsyns- och beslutsmyndighet för ekonomiska säkerheter för efterbehandling av gruvverksamhet. I dag har Riksgälden en liknande roll inom området för finansiering av omhändertagandet av kärntekniska restprodukter samtidigt som myndigheten har en viktig roll inom systemet för den statliga garantimodellen. Mot denna bakgrund anser Riksgälden att myndigheten har eller kan rekrytera och behålla den kompetens som behövs för att sköta ett uppdrag som tillsynsmyndighet för ekonomiska säkerheter inom gruvavfallsfinansieringssystemet.

(9)

Även om delar av den nya rollen går att samordna med redan befintliga uppdrag innebär den att myndighetens analytiska kompetens behöver förstärkas. Riksgäldens bedömning är att det framförallt initialt kommer att krävas resurser till det sannolikt omfattande föreskriftsarbetet och med att få det nya systemet på plats.

Brist på rätt kompetens för att bedöma vissa delar av kostnadsberäkningarna

I utredningen framgår att Naturvårdsverket och SGU rapporterat att expertkunskap om avfallshanteringsplaner vid provning- och tillsynsmyndigheter kan vara bristfällig, vilket försvårar bedömningen av verksamhetsutövarnas underlag.

Riksgälden vill understryka att myndigheten sannolikt i ännu mindre utsträckning har sådan expertkunskap. Det är heller inte Riksgäldens bedömning att sådan kunskap nödvändigtvis bör finnas på myndigheten. Att granska själva grundkostnaderna skiljer sig från att bedöma den del av kostnadsberäkningen som rör justering för pris- och löneutveckling eller osäkerhetspåslag. För att bedöma rimligheten i dessa grundkostnader krävs kompetens och kännedom om gruvverksamhet, varför Riksgälden sannolikt – åtminstone till en början – kommer att behöva upphandla kompetens för detta.

Mot denna bakgrund vill Riksgälden dessutom understryka vikten av att efterbehandlingsplanen är detaljerad och innehåller samtliga kostnader som kan tänkas uppstå vid efterbehandlingen av gruvavfall. Vikten av att Naturvårdsverket utarbetar föreskrifter för efterbehandlingsplanerna *i samråd* med Riksgälden och länsstyrelserna betonas därför.

Tidsramarna för arbetet med den ekonomiska säkerheten måste tydliggöras

Riksgälden anser att den tidsram på 18 månader som utredningen föreslår, från att en verksamhetsutövare inkommer med en reviderad efterbehandlingsplan och en uppdaterad kostnadsberäkning till att myndigheten tar ett formellt beslut om ny säkerhet, behöver ses över och tydliggöras. Riksgälden menar att momentet med att granska kostnadsberäkningarna borde ske efter att länsstyrelsen fastställt efterbehandlingsplanen. Om Riksgälden påbörjar granskningen av kostnadsberäkningar som inte bygger på den fastställda efterbehandlingsplanen och det sen visar sig att revideringen av efterbehandlingsplanen är omfattande, finns en risk att myndigheten lagt resurser på granskning av fel underlag. Samtidigt finns en risk att Riksgälden i värsta fall endast har fyra månader på sig att granska kostnadsberäkningarna som bygger på den fastställda efterbehandlingsplanen, vilket bedöms vara en för liten tidsram. Riksgälden anser därför att delmomenten bör skiljas åt och att tidsramen för granskningen av kostnadsberäkningen förlängs.

I avsnitt 11.5.3 beskriver utredningen tidsramarna som föreslås regleras i den nya gruvavfallsfinansieringsförordningen. Riksgälden menar att gruvavfallsfinansieringsförordningen är otydlig rörande hur provningsprocessen ska gå till och vilka tidsramar som finns för varje delmoment. Detta måste tydliggöras.

I 11 § gruvavfallsfinansieringsförordningen står det att Riksgälden senast fyra månader efter att kostnadsberäkningen inkommit ska remittera *förslag till säkerhet*. Vad som

(9)

stipuleras i förordningsförslaget skiljer sig därmed från vad som beskrivs i utredningen förslag enligt 11.5.3 (där det anges att det är säkerhetens storlek som ska remitteras). Riksgälden anser att det måste framgå i förordningen att förslaget som ska remitteras rör säkerhetens *storlek*. Vidare bör samtliga nästkommande delmoment i prövningsprocessen tidsbestämmas i förordningen på ett tydligt vis.

Speciellt viktigt att myndigheternas ansvarsroller är tydliga

Riksgälden anser som tidigare nämnt att ett förutsägbart system med tydliga ansvarsroller bidrar till effektivitet, möjligheter till ansvarsutkrävande och underlättar för både verksamhetsutövare och myndigheter. Med detta i åtanke är det speciellt viktigt att myndigheternas roller tydliggörs i det nya system som utredningen föreslår. Riksgälden anser att ansvarsroller och beslutsordning inte är tillräckligt tydliga i förslaget.

Som Riksgälden uppfattar utredningens förslag ska ansvaret för att besluta om den reviderade efterbehandlingsplanen ligga på länsstyrelsen och Riksgälden ska endast besluta om säkerheternas storlek samt de slutliga säkerheterna. Av förslaget till förordningen 3 § andra stycket framgår att länsstyrelsen inom sex månader från det att den uppdaterade efterbehandlingsplanen inkom till myndigheten ska yttra sig om den fastställda efterbehandlingsplanen till Riksgälden. Riksgälden har svårt att förstå vad detta yttrande ska innehålla och om bestämmelsen indirekt innebär att länsstyrelsen måste fastställa efterbehandlingsplanen inom sex månader.

Bra exempel från finansieringsförordningen

Som identifierats i utredningen, och som Riksgälden nämnt ovan, har det aktuella förslaget stora likheter med finansieringssystemet för kärnavfall. Riksgälden anser att det vore positivt om tidsfristerna framgick lika tydligt i utredningens förslag på den nya förordningen om finansiella säkerheter för gruvverksamhet, som i förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter ("kärnavfallsfinansieringsförordningen"). I kärnavfallsfinansieringsförordningen stipuleras exempelvis att en så kallad övrig anmälningspliktig tillståndshavare ska föreslå säkerheter till Riksgälden senast två månader efter det att myndigheten beslutat om ett finansieringsbelopp (det belopp som säkerheten alltså ska täcka). Därefter har Riksgälden enligt samma förordning två månader på sig att yttra sig till regeringen om föreslagna säkerheters godtagbarhet, varefter regeringen beslutar om förslagen är godtagbara. Riksgälden menar att det i fallet med finansiering av efterbehandling av gruvavfall bör framgå lika tydligt vilken aktör det är som ansvarar för vilken del i prövningssystemet och hur lång tidsfrist det rör sig om vid samtliga delmoment. På så vis skapas tydlighet och förutsägbarhet i systemet, vilket underlättar för samtliga inblandade.

Riksgälden föreslår att processen förtydligas i den nya förordningen

Riksgälden föreslår att rollerna och delmomenten i processen för att ställa och pröva säkerheter tydliggörs och skiljs åt i förordningen enligt följande:

- i) verksamhetsutövaren inkommer med en reviderad efterbehandlingsplan till länsstyrelsen

(9)

- ii) länsstyrelsen fastställer den reviderade efterbehandlingsplanen
- iii) verksamhetsutövaren inkommer med kostnadsberäkning baserat på fastställd efterbehandlingsplan till Riksgälden
- iv) Riksgälden remitterar ett förslag på säkerhetens storlek till verksamhetsutövare, berörda myndigheter och övriga intressenter
- v) Riksgälden beslutar därefter om säkerhetens storlek
- vi) verksamhetsutövaren inkommer med förslag på säkerhet till Riksgälden
- vii) Riksgälden prövar och beslutar därefter formellt om säkerhetens godtagbarhet senast tre månader innan befintlig säkerhet förfaller (eller den femåriga revideringsperioden tar slut).

Avsnitt 11.6 Anspråkstagande av säkerhet

Viktigt med tydlighet kring när en säkerhet får tas i anspråk

Riksgälden instämmer i att det är viktigt att omständigheterna kring när en ställd säkerhet får tas i anspråk förtydligas. Nuvarande avsaknad av en tydlig grund för när en säkerhet får tas i anspråk innebär dels svårigheter för verksamhetsutövare att kunna få en bankgaranti, dels en ökad osäkerhet och risk för staten vid en eventuell konkurs.

Riksgälden anser att en grundförutsättning måste vara att en ställd säkerhet får tas i anspråk av staten direkt när en verksamhetsutövare försätts i konkurs. Eftersom det inte finns något krav på att bankgarantierna ska vara obegränsade i tid för att anses som godtagbara, utan utredningen föreslår en löptid på minst fem år (fram till nästa revideringstillfälle), är det enligt Riksgälden viktigt att en säkerhet kan tas i anspråk om verksamhetsutövaren inte kan ställa en ny sådan när löptiden för den befintliga säkerheten börjar gå mot sitt slut. Därför tillstyrker Riksgälden utredningens förslag på grunder för anspråkstagande av säkerheten. Riksgälden anser dock att det borde läggas till ytterligare en punkt till 20 § gruvavfallslagen där det framgår att den ställda säkerheten får tas i anspråk om en verksamhetsutövare inte ställer en ny godkänd säkerhet i enlighet med vad som beslutats. Bestämmelsen i 20 § 3 gruvaavfallslagen omfattar nämligen endast den situationen att verksamhetsutövaren inte ställer en ny godkänd säkerhet samt *den ställda säkerheten upphör att gälla* – men en säkerhet i form av till exempel deposition av kontanta medel eller en i tiden obegränsad bankgaranti upphör inte att gälla.

Lämpligheten i att staten behåller eventuella överskott vid påkallande av säkerheten måste utredas

Systemet med ett osäkerhetspåslag med 75 % konfidensgrad innebär något förenklat att staten på lång sikt, i snitt kommer att tvingas stå en kostnad i 25 % av fallen då en verksamhetsutövare går i konkurs. I 75 % av fallen förväntas dock säkerhetens värde överstiga kostnaderna för efterbehandlingen. Utredningens förslag är att detta överskott tillfaller staten.

Riksgälden anser att det kan vara olämpligt att eventuella överskott tillfaller staten samtidigt som det är staten, genom Riksgälden, som beslutar om säkerheternas storlek. Av utredningen framgår att systemet med löpande uppdatering av kostnadsberäkningen

(9)

och efterbehandlingsplanen ska skapa incitament för att aktivt arbeta med efterbehandling eftersom en verksamhetsutövare då behöver ställa säkerheter till ett lägre belopp allt eftersom efterbehandlingen fortgår och de förväntade kostnaderna för återstående efterbehandling minskar. Riksgälden menar dock att incitamenten för verksamhetsutövaren att aktivt arbeta med efterbehandling *minskar* om eventuella överskott ändå tillfaller staten. En sådan utformning riskerar därför att motverka delar av syftet med den löpande revideringen av efterbehandlingsplan och kostnadsberäkningar.

Riksgäldens uppfattning är vidare att det måste utredas närmare huruvida ett system där överskott tillfaller staten är en proportionerlig inskränkning av egendomsskyddet (det kan här noteras att eventuella överskott i systemet för kärnavfall ska återgå till verksamhetsutövaren). Om det efter en sådan utredning skulle visa sig att staten inte kan behålla ett eventuellt överskott borde detta tas i beaktning vid valet av konfidensgrad. Kan staten inte behålla ett eventuellt överskott är det utifrån systemets utformning givet att staten förväntas stå för efterbehandlingskostnader i 25 % av fallen, vilket Riksgälden anser går emot principen att förorenaren ska betala.

En högre konfidensgrad innebär allt annat lika att säkerhetens storlek ökar. Det blir i slutändan en avvägning mellan å ena sidan hur stor statens risk att tvingas infria sitt sistahandsansvar bör vara, och å andra sidan vad som är en rimlig kostnad för verksamhetsutövarna.

Om särskilda skäl föreligger bör en befintlig säkerhet kunna förlängas istället för att tas i anspråk

I 22 § i den föreslagna gruvfinansieringslagen ges myndigheten möjlighet att upphäva ett beslut om ianspråktagande av en säkerhet om förutsättningarna enligt 20 § inte längre föreligger. Riksgälden anser att det bör finnas möjlighet att ge en verksamhetsutövare dispens, genom att exempelvis förlänga en befintlig bankgaranti istället för att den tas i anspråk, även om villkoret 20 § 3 föreligger. Om verksamhetsutövaren till följd av till exempel utdragna handläggningstider eller överklagansprocesser underlåtit att ställa en ny, godtagbar säkerhet senast 30 dagar innan den befintliga säkerheten upphör att gälla, bör Riksgälden kunna besluta om att verksamhetsutövaren ges möjlighet att förlänga befintlig säkerhet istället för att denna tas i anspråk.

(9)

Avsnitt 11.8 Övergångsregler

Riksgälden vill understryka att det sannolikt kommer att krävas ett omfattande föreskriftsarbete för myndigheten för att få ett system på plats likt det som föreslagits, både vad gäller kostnadsberäkningar och villkoren i en standardiserad bankgaranti. Detta måste tas i beaktan vid bestämmelser om när lag och förordning ska börja gälla.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av enhetschef Peter Mårtensson. I den slutliga beredningen har även kreditriskanalytiker David Candelöf, analytiker John Eliasson och juristen Gunnar Svedberg deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

Peter Mårtensson, föredragande