



DNR: 5.1.1-2018-1160
DATUM: 2018-10-22
ERT DATUM: 2018-08-29
ER REFERENS: M2018/01962/KE

Miljö- och energidepartementet
Malmtorgsgatan 3
103 33 Stockholm

Yttrande över SOU 2018:59 Statens gruvliga risker – Gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande

Riksrevisionen har beretts möjlighet att yttra sig över *SOU 2018:59 Statens gruvliga risker – Gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande*. Yttrandet baseras på iakttagelser och slutsatser från revisionsrapporterna *Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten (RiR 2015:20)* och *Finansieringssystemet för kärnavfallshantering (RiR 2017:31)*.

I korthet anser Riksrevisionen att det är positivt med den ökade tydlighet som föreslås i gruvavfallsfinansieringssystemet, men att utredningen inte utgör ett fullgott beslutsunderlag avseende de långsiktiga konsekvenserna av det föreslagna systemet för hantering av efterbehandlingskostnaderna. Riksrevisionen anser att utredningens förslag om beräkning av den ekonomiska säkerheten utifrån 5-årsperioder inte är ändamålsenlig, då detta minskar den ekonomiska säkerheten för mindre och nystartade verksamheter som historiskt har stått för den huvudsakliga kostnaden för staten. Vidare menar Riksrevisionen att beräkningar av nettoeffekten krävs för att bedöma om utredningens förslag ger en rimlig nivå på den totala säkerhetsmassan, och utan dessa beräkningar är underlaget otillräckligt. Slutligen ställer sig Riksrevisionen positiv till uppräknig av pris- och löneutveckling i beräkningar av ekonomiska säkerheter, men dessa bör standardiseras på ett enhetligt sätt för alla verksamhetsutövare.

Yttrandets inriktning

Mot bakgrund av iakttagelserna i RiR 2015:20 ställer sig Riksrevisionen generellt sett positivt till den ökade tydlighet som föreslås i gruvavfallsfinansieringssystemet i syfte att skydda samhället från verksamhetsutövarnas kostnader.

Riksrevisionen konstaterar i RiR 2015:20 att de ekonomiska säkerheterna har varit otillräckliga och att statens utgifter för efterbehandling av förorenade områden har varit betydande. Riksrevisionen rekommenderade en långsiktig branschfinansiering i syfte att minska risken för att staten ska behöva bära verksamhetsutövarnas kostnader. Utredningen har dock föreslagit en utveckling av dagens system med ekonomiska säkerheter. Riksrevisionen lämnar därför synpunkter främst inom områden där genomförda granskningar har pekat på risker för framtida statliga kostnader och där det föreslagna systemet inte bedöms minska dessa risker i tillräcklig grad.

Det är svårt att nå permanenta efterbehandlingslösningar (avsnitt 10.2 och 11.2.2)

I RiR 2015:20 dras slutsatsen att det är svårt att nå permanenta lösningar för efterbehandling, framförallt i sulfidhaltiga gruvor. I endast en av 32 gruvor¹ har efterbehandlingen lett till en permanent så kallad "walk-away solution". Detta innebär att efterbehandlingen av många gruvor kan behöva pågå under överblickbar tid. Utredningens förslag berör dock i liten utsträckning de långsiktiga konsekvenserna och kostnaderna. Utredningen anger att målsättningen med säkerheterna på sikt är att "åtgärder, inklusive kontroll och uppföljning"² ska ingå. Detta tydliggör inte i vilken mån som säkerhetsbeloppet ska täcka det ofta mycket långsiktiga och ibland återkommande behovet av förnyad efterbehandling av sulfidhaltiga gruvor. Utredningen berör heller inte det problem som tas upp i RiR 2015:20 om att 30 år idag ses som en norm för den bortre gränsen för efterbehandlingskostnader, vilket i vissa fall har visat sig vara för kort. Riksrevisionen anser med hänsyn till det ovanstående att utredningen inte utgör ett fullgott underlag avseende de långsiktiga konsekvenserna och kostnaderna, samt att dessa aspekter behöver utredas ytterligare.

Risken för statliga efterbehandlingskostnader tycks vara störst i små och nystartade verksamheter (avsnitt 11.3.1 och 12.2.5)

Riksrevisionen ser en risk med utredningens förslag om att enbart kostnaderna fram till nästa revideringstillfälle (vart femte år) ska ingå i beräkningen av den ekonomiska säkerheten. Förslaget kommer enligt utredningen att sänka kravet på ekonomisk säkerhet främst för nystartade gruvor som ännu inte har hunnit bygga upp särskilt stora avfallsvolymer. De historiska exempel som tas upp i både RiR 2015:20 och utredningen om otillräckliga ekonomiska säkerheter vid konkurser handlar om mindre och/eller nystartade verksamhetsutövare. Exempelen understryker även att mindre gruvor på kort

¹ Naturvårdsverket och SGU (2017), Förslag till strategi för hantering av gruvavfall, s. 53.

² SOU 2018:59, s. 114.

tid kan orsaka skador i naturen som är mycket kostsamma att åtgärda (trots små avfallsvolymer). Riksrevisionen menar att det inte är ändamålsenligt att genomföra förändringar som minskar storleken på den ekonomiska säkerheten för den grupp av verksamheter som historiskt, på grund av underskattade säkerheter, har orsakat huvuddelen av kostnaderna för staten. Riksrevisionens ställningstagande gäller då det saknas beräkningar som visar att säkerheten för dessa verksamheter blir tillräcklig (se även nedanstående synpunkt).

Utredningen bedömer inte nettoeffekten av förslagen (avsnitt 12.2.5)

Utredningen konstaterar att det inte går att bedöma vad nettoeffekten blir av utredningens förslag med avseende på den ekonomiska säkerhetens storlek. Samtidigt konstaterar utredningen i ett tidigare avsnitt att den samlade säkerhetsmassan i dagens system är för liten. Riksrevisionen anser att det förväntade utfallet av utredningens förslag behöver kunna jämföras med dagens system, alternativt med de två beräkningar av den totala efterbehandlingskostnaden som utredningen har låtit konsulter ta fram. Detta för att kunna bedöma om utredningens förslag har förutsättningar att komma till rätta med dagens underskattning av den samlade säkerhetsmassan. Utan dessa beräkningar är underlaget otillräckligt.

Beräkningar av framtida pris- och löneutveckling bör standardiseras (avsnitt 11.3.2)

Riksrevisionen ser det som positivt att beräkningarna ekonomiska säkerheter föreslås ta hänsyn till framtida pris- och löneutveckling. Det är dock viktigt att förutsättningarna för sådana beräkningar preciseras i tillräcklig utsträckning för att undvika varierande förutsättningar mellan olika verksamhetsutövare. I RiR 2017:31 konstateras att det fanns en oenighet mellan inblandade aktörer kring lämplig metod för beräkning av framtida kostnadsutveckling för de externa ekonomiska faktorerna (EEF). I granskningen rekommenderades att en myndighet med expertkunnande om prognoser bör fastställa de externa ekonomiska faktorerna (EEF 1-4). Enligt Riksrevisionen skulle en sådan lösning kunna vara motiverad även på gruvområdet. Inte minst på grund av att utgångspunkterna för beräkning av de ekonomiska säkerheterna påverkar konkurrensförutsättningarna mellan de olika verksamhetsutövarna.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Johannes Österström har varit föredragande. Enhetschef Lena Björck har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Stockholm 2018-11-23

Helena Lindberg

Johannes Österström