



UPPSALA
UNIVERSITET

BESLUT

2018-12-18 Dnr UFV 2018/1644

Miljö- och energidepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress:
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare:
Fredrik Andersson
Utbildningsledare

Telefon:
018-471 18 91

fredrik.andersson@uadm.uu.se

www.uu.se

Beredning:
Expertgrupp

Statens gruvliga risker (SOU 2018:59)

Uppsala universitet har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande.

Yttrandet har utformats av en expertgrupp bestående av universitetslektor Gunilla Myreteg, Företagsekonomiska institutionen och biträdande universitetslektor Daniel Spiro, Nationalekonomiska institutionen, med utbildningsledare Fredrik Andersson som sekreterare

Expertgruppens yttrande överlämnas som universitetets svar på remissen.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rektor i närvaro av universitetsdirektören Katarina Bjelke, efter föredragning av utbildningsledaren Fredrik Andersson. Närvarande därutöver var akademiombudsman Per Abrahamsson och Uppsala studentkårs ordförande Ludvig Lundgren.

Eva Åkesson

Fredrik Andersson



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2018-12-18 Dnr UFV 2018/1644

Miljö- och energidepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress:
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare:
Fredrik Andersson
Utbildningsledare

Telefon:
018-471 18 91

fredrik.andersson@uadm.uu.se

www.samfak.uu.se

Statens gruvliga risker (SOU 2018:59)

1. Bakgrund och sammanfattning

Uppsala universitet har anmodats att svara på remiss av rubricerat betänkande från gruvavfallsfinansieringsutredningen.

En expertgrupp har utarbetat yttrandet som överlämnas som universitetets svar på remissen.

I remissvaret framhålls att de lagda förslagen är en klar förbättring jämfört med dagens reglering och bör därför implementeras. Däremot kvarstår ett stort utredningsbehov på området, bland annat kring långsiktighet, vilka intressenterna är, den valda finansieringsmodellen samt statens styrning och samordning. Arbetet bör därför inte ses som avslutat i och med att betänkandets förslag slutbehandlas.

2. Synpunkter på promemorians förslag

Utredningens arbete framstår som gediget och, utifrån sina perspektiv, välgenomarbetat. Den täcker många relevanta områden och implementeringen av förslagen skulle leda till en klar förbättring av ansvarsfördelning och finansiering av gruvavfallsfrågorna jämfört med dagsläget.

I och med att utredningens förslag får till effekt att riskerna prissätts skapas fördelen att riskbedömningen mer konkret flyttas till marknaden och företagen. Gruvföretagen kommer att få lättare att räkna in avvecklingskostnaderna i kalkylen om ifall en gruva är lönsam att starta och driva. Detta förutsätter dock att den risk som kalkylen bygger på är så pass inkluderande och heltäckande som möjligt.

Utredningens perspektiv är emellertid i många hänseenden alltför snävt, vilket gör att förslagen inte når så långt och får den effekt som varit önskvärt. De lagda förslagen bör därför ses som en miniminivå och kan implementeras som sådana. Det finns dock fortsatt ett stort behov av utökade utredningar som tar sikte på ytterligare regleringar.

Samhällsperspektivet och tidshorisonten

Utredningen är i många stycken för begränsad i hur den ser på tidshorisonter och intressenter i gruvavfallsfrågorna. Betänkandet utgår i mycket hög grad från staten och dess relation till gruvföretagen. Däremot ryms lite av lokalsamhällets relation till bolagen och staten eller konsekvenserna för de personer som bor i närheten av nedlagda gruvor. Snarast har det omgivande samhället som intressenter till stor del försvunnit i de lagda förslagen.

På samma sätt har utredningen ett relativt kort tidsperspektiv när det gäller den avvecklingsproblematik som ska lösas. Framförallt är det skillnad mellan samhällets risk, som kan vara betydligt mer långsiktig, och statens, som framför allt handlar om statsfinansiell reglering i det korta perspektivet. En utredning som huvudsakligen behandlar det senare kan svårigen betraktas som komplett.

Detta får konsekvenser för vilket problem som utredningen angriper. Exempelvis fokuserar betänkandet på hur man åstadkommer och finansierar kortsiktiga och påtagliga lösningar för slutbehandling av stängda gruvområden, t ex genom täckning. Däremot tas liten hänsyn till hur gruvavfallshanteringssystemet ska hantera långsiktiga risker som först kanske inte är uppenbara, har estetisk inverkan eller utgör riktigt storskalig miljöpåverkan, t ex genom en gradvis förstörelse av hela ekosystem eller grundvattnet i ett område.

Utredningen tar heller inte ställning till hur den föreslagna regleringen påverkar den svenska gruvnäringens struktur. Frågor som skulle kunna adresseras är exempelvis hur reformen påverkar relationen mellan stora och små aktörer i branschen eller mellan svenska och utländska bolag. Dessa struktureffekter

skulle kunna få en inverkan på effektiviteten i de lagda förslagen.

Detta är frågor som regeringen bör behandla i ytterligare utredningar.

Modellen för finansieringen av gruvavfallsfrågorna

Utredningen föreslår en modell där gruvföretagen använder sig av bankgarantier som säkerhet för kostnader som uppkommer vid avveckling av gruvverksamhet. Det finns vissa fördelar med detta, exempelvis att Finansinspektionen garanterar bankgarantin vilket skapar en robusthet i systemet. Samma sak med den föreslagna uppdateringen av efterbehandlingsplanen vart femte år samt det uttalade kravet på inflationssäkring.

Invändningen mot den föreslagna modellen är att det inte är självklart att bankgarantin i den föreslagna formen kan täcka sent upptäckta eller långsiktiga miljöskador. Uppkommer kostnader för gruvavfallshanteringen efter den lagstadgade bearbetningsperioden så att bankgarantin släppts kommer kostnaden ändå att ligga på staten.

Detta väcker frågan om bankgarantier är den bästa modellen för att garantera finansieringen av hantering av gruvavfall och efterbearbetning vid gruvdrift. Utredningen själv avfärdar försäkringslösningar, bland annat för att det finns för få, nationella, aktörer på försäkringsmarknaden som skulle vara beredd att försäkra risker av den aktuella magnituden. Samtidigt är det ett argument som även skulle kunna användas mot utställande av bankgarantier. Inte heller tar betänkandet upp frågan om kostnaden för försäkringspremier relativt den premie som bankerna skulle ta för att ställa ut en garanti.

På samma sätt kan man ifrågasätta om det spann som den bankgaranti som gruvföretagen ska teckna är tillräckligt. Garantin ska täcka de kostnader som uppkommer i 75 % av fallen vid avveckling av gruvverksamhet. Övriga 25 % är ett osäkerhetspåslag som inte täcks, utan de kostnaderna förväntas tas av det allmänna. Det är svårt att utifrån underlaget i betänkandet se om denna gräns är rimlig eller inte. Dels för att beräkningsunderlaget är litet då antalet aktiva och stängda

gruvor är få och sinsemellan väldigt olika till storlek och karaktär. Men framförallt för att det inte finns någon analys av vilka risker och kostnader som ligger i de överskjutande 25 %. Det skulle t ex kunna vara så att i tre fjärdedelar av fallen är kostnaderna för gruvavfallshantering relativt ringa, medan de stora kostnaderna och riskerna i avveckling av gruvdrift ligger på den fjärdedel av fallen som skulle tas av skattebetalarna.

Innan dessa och till dem kopplade frågor klargjorts är bedömningen att betänkandet inte utrett frågan om finansiering av kostnaderna för avveckling av gruvor i grunden.

Kompetensförsörjning, kunskapsutveckling och samordningsbehov

Utredningen hänvisar själv till att det finns ett behov av en ökad samordning kring dessa frågor och att kompetensen är ojämnt spridd inom de statliga förvaltningsmyndigheterna. Mycket av ansvaret faller exempelvis på länsstyrelserna, men deras kompetens är, som utredningen själv framhåller, väldigt ojämnt fördelad. Detta är en naturlig följd av att gruvnäringen i sig är geografiskt mycket koncentrerad. Det förefaller som att det finns ett större behov av större statlig samordning i dessa frågor än vad som utredningen föreslår.

På samma sätt kan man bara instämma i slutsatsen att det bland samtliga inblandade aktörer inom gruvnäringen behövs såväl en förbättrad kunskapsöverföring som ökad kunskapsutveckling kring de frågor utredningen berör.

3. Beredning

Yttrandet har utarbetats av en expertgrupp bestående av universitetslektor Gunilla Myreteg, Företagsekonomiska institutionen och biträdande universitetslektor Daniel Spiro, Nationalekonomiska institutionen, med utbildningsledare Fredrik Andersson som sekreterare.