

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.

Klimat- och näringsdepartementet

Yttrande över Riksgäldskontorets redovisning av uppdrag om säkerheter för utvinningsavfall

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Riksgälden föreslår att säkerhetens storlek ska beräknas med hänsyn till de merkostnader som uppstår då någon annan vidtar åtgärder för verksamhetens förpliktelser. Beräkningen ska även ta hänsyn till prisutveckling på varor och tjänster samt inkludera ett osäkerhetspåslag som gör att säkerheten med hög sannolikhet kan finansiera de åtgärder som säkerheten är avsedd för.

Vidare gör Riksgälden bedömningen att säkerheten ska omprövas regelbundet, men lämnar i nuläget inga författningsförslag eftersom frågan behöver utredas vidare. Riksgälden bedömer dock att ändringar kan införas i förordning (2013:319) om utvinningsavfall om att verksamhetsutövaren i samband med översynen av avfallshanteringsplanen också ska göra en ny beräkning av säkerhetens storlek samt att denna ska ges in till tillsynsmyndigheten och Riksgälden.

Riksgälden ser att det finns ett behov av framtida reglering vad gäller när och hur en säkerhet får tas in anspråk men bedömer att man först bör införa regleringar för hur storleken på säkerheter för utvinningsavfall ska beräknas och vad beräkningsunderlagen ska innehålla.

Ändringarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren uppger att kostnaderna för att vidta åtgärder för att stänga, återställa och följa upp gruvverksamheter ofta är mycket höga, samtidigt finns det idag en ordning som inte ställer tillräckliga krav på säkerheter inom gruvindustrin vilket ökar risken för att staten och därigenom i förlängningen skattebetalarna behöver finansiera åtgärder som säkerheten är avsedd att täcka.

I den nuvarande ordningen saknas bestämmelser för hur säkerhetens storlek ska beräknas och vad underlaget för beräkningen av säkerhetens storlek ska innehålla. Detta har resulterat i en stor variation i ansökningar som kommit in till prövningsmyndigheten. I många fall saknas också redovisning av kostnadskomponenter som Riksgälden bedömer nödvändiga,

exempelvis tidsfördelade kostnader och underlag för prisuppräknning. Förslagsställaren menar att detta sammantaget skapar ineffektiva prövningsprocesser och otydliga förutsättningar för både bolag och myndigheter samtidigt som det ökar risken för att staten ska behöva bekosta åtgärder och kostnader för efterbehandling.

Syftet med Riksgäldens förslag är att prövningsmyndigheten ska få ett bättre beslutsunderlag i fråga om ekonomiska säkerheter och samtidigt öka tydligheten i vilka krav som ställs.

Förslagsställaren uppger att det från den 1 juli 2023 enligt miljöbalken krävs att tillstånd förenas med en skyldighet att ställa ekonomisk säkerhet för verksamheter som omfattas av krav på avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Riksgälden har fått i uppdrag att utifrån 15 kap 36 c § miljöbalken meddela författningsförslag avseende säkerhetens storlek och godtagbarhet.

Enligt de nya bestämmelserna i miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer dels meddela föreskrifter om hur säkerhetens storlek ska beräknas och vad underlaget för beräkningen av säkerhetens storlek ska innehålla, dels föreskrifter om när och hur en säkerhet får tas i anspråk samt vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas (15 kap. 36 c § miljöbalken). Vidare ska mark- och miljödomstolen hämta in ett första yttrande från Riksgälden i fråga om beräkningen av storleken på säkerheten, och ett andra yttrande i fråga om godtagandet av säkerheten (22 kap. 13 a § miljöbalken).

Regelrådet bedömer att det framgår mot vilken bakgrund förslaget lämnas och vilket syfte det avser uppfylla. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner därför att redovisningen av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren menar att om nuvarande ordning bibehålls innebär det att staten alltså tar en hög risk att behöva stå för de kostnader som är förknippade med att stänga, återställa och följa upp gruvverksamheter, exempelvis för att en verksamhetsutövare har gått i konkurs. Prövningsprocesserna riskerar även att bli ineffektiva eftersom det inte är tydligt vilket kostnadsunderlag de sökande ska inkomma med och hur beräkningen av säkerhetens storlek ska göras.

Konsekvensutredningen innehåller inte någon tydlig redovisning av alternativa lösningar. Det framgår dock av rapporten att uppdraget innebär att Riksgälden ska lämna författningsförslag rörande hur storleken på en säkerhet ska beräknas och vad underlaget till beräkningen ska innehålla, vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas samt när och hur en säkerhet får tas i anspråk. Det framgår av sammanfattningen att Riksgäldens uppfattning är att det bör införas regleringar om regelbunden omprövning av säkerheten, men att detta område kräver närmare utredning som är alltför omfattande för att Riksgälden ska kunna lämna författningsförslag inom ramen för uppdraget. Riksgälden uppger även att man ser ett framtida behov av regleringar avseende vilka krav som ska gälla för att säkerheten ska kunna godtas samt när och hur en säkerhet får tas i anspråk. Utredningen innehåller vissa överväganden avseende detta även om Riksgälden inte lämnar några författningsförslag för dessa områden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka effekterna blir av att inte reglera, däremot saknas det en tydlig beskrivning av alternativa lösningar. I det avsnitt som rör omprövning av säkerheten (avsnitt 3.5) resonerar förslagsställaren kring tidsperioder för

beslut om säkerheter och vilka effekter olika tillvägagångssätt kan få. Även i de avsnitt som berör när och hur en säkerhet får tas i anspråk (avsnitt 5 och 6) finns det överväganden och resonemang om tänkbara lösningar, även om Riksgälden inte föreslår några författningsförslag. Regelrådet bedömer att förslagsställaren fört ett tillräckligt resonemang kring alternativa lösningar utifrån uppdragets karaktär.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Riksgälden bedömer att förslaget är i linje med EU-kommissionens riktlinjer om merkostnader. I kommissionens beslut från 2009 om tekniska riktlinjer för upprättande av den finansiella säkerheten framgår att beräkningen ska beakta en "oplanerad eller tidigare lagd stängning av verksamheten"¹. I Europaparlamentets och rådets direktiv (2006/21/EG) om hantering av avfall från utvinningsindustrin som kommissionens beslut bygger på framgår också att säkerheten ska beräknas under "antagandet att tredje part kommer att bedöma situationen och utföra de rehabiliteringsåtgärder som behövs"².

Regelrådet bedömer att det finns en beskrivning av hur de föreslagna reglerna förhåller sig till EU-rätten. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Riksgälden anser att förslagen bör träda i kraft så snart som möjligt.

Riksgälden har inhämtat synpunkter från berörda myndigheter och branschorganisationer; Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Länsstyrelsen i Västerbottens län (Länsstyrelsen Västerbotten), Länsstyrelsen i Norrbottens län (Länsstyrelsen Norrbotten), branschorganisationen för gruvor, mineral- och metallproducenter (Svemin) samt mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen Umeå). Förslagsställaren uppger att lämnade synpunkter sammantaget inte föranleder några förändringar jämfört med presenterat förslag, men att framställningen i vissa fall har förtydligats.

Regelrådet gör följande bedömning. I rapporten bemöter förslagsställaren de olika synpunkterna som kommit in från myndigheter och branschorganisationer, men i övrigt anges inget om behov av speciella informationsinsatser. Om förslagsställaren ansett att det inte finns något behov av speciella informationsinsatser borde detta ha angetts.

¹ Direktiv 2009/335/EG. Kommissionens beslut av den 20 april 2009 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.

² Direktiv 2006/21/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG.

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

Regelrådet finner att redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren uppger att det i Sverige för närvarande finns tolv gruvor i produktion, samtliga är metallgruvor som drivs av totalt sex företag³.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av beskrivningen hur många företag som påverkas och vilken bransch dessa företag tillhör. Enligt Regelrådet vore det dock önskvärt att förslagsställaren utvecklat närmare hur stora dessa företag är och vilka förutsättningar de har att bedriva verksamhet. Vidare skulle förslaget även kunna påverka tillkommande aktörer och redovisningen hade därför behövts utvecklas vidare. Av rapporten kan Regelrådet förstå att även andra företag kan komma att påverkas, exempelvis koncernbolag som ställt säkerhet genom ett borgensåtagande. Det framgår dock inte av rapporten hur stora de företag som berörs av förslaget är.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån bransch är godtagbar.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren menar att en potentiell konsekvens av förslagen är högre säkerhetsbelopp, vilket kan medföra högre kostnader för verksamhetsutövare att erhålla en godtagbar säkerhet. Ställda säkerheter uppgick till 3,5 miljarder kronor år 2019 enligt branschorganisationen Svemin⁴. Utredningen Statens gruvliga risker (SOU 2018:59) har visat att de, vid tidpunkten för analysen, ställda säkerheternas totala storlek kan behöva ökas till 6,3 miljarder kronor för att säkerheterna ska anses vara på en betryggande nivå⁵.

Förslagsställaren menar dock att förslagen bör bidra till att säkerheterna avspeglar den faktiska kostnaden för att hantera utvinningsavfall och återställa verksamhetsområden samtidigt som det minskar risken för att skattebetalarna får betala för dessa åtgärder. Det kommer att vara upp till prövningsmyndigheten att besluta om en lämplig storlek på säkerheten – där avvägningar kommer göras mellan statens risk och bolagets kostnader.

Förslagen ställer ökade krav på hur beräkning av säkerhetens storlek ska göras och vilket underlag för beräkningen som ska lämnas in. Under en övergångsperiod kan bolagen behöva anpassa sina beräkningsmetoder till de nya kraven om de inte redan arbetar med motsvarande metoder. Förslagen syftar till en reglering som skapar enlighet och tydlighet avseende vilket underlag som den sökande ska inkomma med. Förslagsställaren menar därför att förslagen på sikt kommer att leda till effektivare prövningsprocesser.

³ Sveriges geologiska undersökning. Svenska malmgruvor. [Online] 2021.

<https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/svenska-malmgruvor/>.

⁴ Svemin. Gruva - så funkar det. [Online] 2023.

<https://www.svemin.se/svensk-gruvnaring/gruva-sa-funkardet/#efterbehandling>.

⁵ SOU 2018:59. Statens gruvliga risker. [Online]

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentligautredningar/2018/06/sou-201859/>.

Svemin lyfter i sina synpunkter till Riksgälden att det är av stor vikt att författningsförslagen inte inbegriper krav som leder till en obalanserat hög administrativ börda för verksamhetsutövarna och att det underlag som erfordras vid ansökan om miljötillstånd inte omotiverat växer i omfattning. Svemin menar att detta riskerar att ytterligare förlänga tillståndsprocesserna och motverka andra pågående utredningar och initiativ vars övergripande syfte är att effektivisera tillståndsprocesserna.

Riksgälden menar att de förslag som presenteras i rapporten är nödvändiga för att leva upp till syftet med den nya lagstiftningen. Riksgälden ser inte att de krav som ställs på beräkningar av säkerhetens storlek skulle utgöra någon ytterligare nämnvärd belastning på företagen. Riksgälden menar att företagen redan idag bör arbeta med genomgripande investeringsanalys som tar hänsyn till relevanta osäkerheter för att få en tydlig bild av samtliga kostnader som kan hänföras till investeringen. Detta torde även gälla kostnaderna för de förpliktelser som gäller enligt avfallshanteringsplanen.

Förslagsställaren menar vidare att en regelbunden omprövning skulle gynna både verksamhetsutövare och staten. För verksamhetsutövare skulle en regelbunden omprövning innebära lägre säkerhetsbelopp och därmed lägre kostnader för att ställa säkerhet. För staten skulle regelbunden omprövning möjliggöra en återkommande rebalansering av tillgångar och skulder, och därmed minska risken för staten att behöva bekosta sådana åtgärder som säkerheten avser att täcka. Förslagsställaren menar dock att detta behöver utredas närmare och lämnar i nuläget inget konkret författningsförslag avseende omprövningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagen kommer onekligen att innebära ökade kostnader för berörda företag, framför allt med anledning av att det förväntas att storleken på ställda säkerheter kan komma att näst intill fördubblas. Regelrådet kan utläsa att även företagens administrativa kostnader kan komma att öka, åtminstone på kort sikt. Enligt Regelrådets uppfattning går det att förstå hur företagen skulle kunna påverkas av förslagen även om det inte alltid framgår hur mycket olika kostnader skulle påverkas.

Regelrådet finner att redovisningen av företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Riksgälden bedömer att förslaget inte försämrar konkurrensförhållandena mellan berörda företag. Tydligare krav om vilket underlag som ska lämnas för beräkningen av säkerhetens storlek bedöms leda till bättre konkurrensförhållanden och innebär snarare att det säkerställs att varje gruvbolag står för de kostnader som är kopplade till den verksamhet som bolagen bedriver. I händelse av att gruvverksamheter går i konkurs eller läggs ner tidigare än planerat ska principen att förearen betalar fortfarande gälla.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur förslaget skulle kunna påverka konkurrensförhållandena för berörda företag. Förslagsställaren har resonerat kring påverkan på de företag man hänvisat till under det avsnitt som berör företags storlek, antal och bransch. Förslagsställaren har dock inte tagit hänsyn till vilken påverkan det höjda kravet på säkerheter kan ha på andra företags möjligheter att etablera sig inom det aktuella området. Regelrådet menar att det vore önskvärt att förslagsställaren resonerat kring konkurrensförhållanden ur ett bredare perspektiv.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I förslaget anges inget om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet bedömer att det inte finns något som uppenbart talar för att förslaget skulle medföra en påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner, med hänsyn till förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslaget innehåller ingen närmare information om särskilda hänsyn till små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen saknar information om hur förslagen påverkar mindre företag. Enligt Regelrådets uppfattning bör det i princip alltid finnas ett resonemang om sådana överväganden i en konsekvensutredning när ett förslag berör företag. Om inga mindre företag berörs av förslaget ska detta anges.

Regelrådet finner därför att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Förslaget innebär en reglering av hur storleken på säkerheter för utvinningsavfall ska beräknas och vad underlagen för beräkningarna ska innehålla. Avsnitten *Bakgrund och syfte med förslaget*, *Alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd*, *Förslagets överensstämmelse med EU-rätten*, *Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande*, *Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet* och *Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden* beskrivs på ett godtagbart sätt. Det framgår vilken bransch berörda företag tillhör, men däremot saknar konsekvensutredningen information om hur stora de företag som påverkas är och vilka dessa är. Det vore önskvärt att förslagsställaren utvecklat resonemanget kring detta och även hur förslaget skulle kunna påverka konkurrensförhållandena för företag ur ett bredare perspektiv. Vidare saknas även information om ifall man tagit särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning och om det krävs speciella informationsinsatser.

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

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 26 oktober 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Katarina Kjellström



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande