



Gruvavfall – ekonomiska risker för staten

Position avseende Riksrevisionens granskningsrapport (RIR 2015:20)

SveMin är branschorganisation för gruvindustrin. Våra medlemsföretag arbetar med gruvrelaterad verksamhet, inklusive entreprenadarbeten i anslutning till gruvor och prospektering.

SveMins inställning

SveMin anser att nuvarande regler om ekonomisk säkerhet i huvudsak är bra men är positiv till att en granskning har genomförts.

SveMins synpunkter på Riksrevisionens förslag är sammanfattningsvis följande.

- *SveMin motsätter sig ett generellt fondfinansieringssystem.*
- *SveMin anser att möjligheten att använda gruvavfall som råvara ska avgöras av gruvföretagen.*
- *SveMin understryker att krav på ekonomisk säkerhet innan verksamheten påbörjas inte får hindra att tillståndet tas i anspråk.*
- *SveMin är positiv till en översyn av innehållet i ansökan om bearbetningskoncession men understryker att det i samband med koncessionsprövningen inte finns underlag för att göra annat än en schablonmässig bedömning av efterbehandlingskostnadernas storlek.*
- *SveMin är positiv till åtgärder för att underlätta hantering och bevakning av ställda säkerheter.*

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat om det nuvarande systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet minimerar risken för att staten ska behöva bekosta efterbehandling av nedlagda gruvverksamheter. Resultatet av granskningen redovisas i en granskningsrapport (RIR 2015:20).

En kort sammanfattning av nuvarande regelverk och några viktiga händelser som både haft betydelse för utvecklingen av reglerna samt Riksrevisionens granskning beskrivs nedan, under rubriken *Svensk gruvindustri*.

Svensk gruvindustri

Nuvarande system för att säkra finansieringen av efterbehandling är i huvudsak bra. Systemet bygger på att enskilda företag ansvarar för den påverkan som verksamheten orsakar. Syftet är att säkerställa att det finns medel för efterbehandling även om företaget går i konkurs, eller av andra skäl inte klarar att finansiera de åtgärder som behövs. Reglerna har utrymme för flexibilitet och tillsynsmyndigheten kan begära en översyn av de deponerade medlens storlek om de bedöms vara otillräckliga.

Det behövs tillstånd både enligt minerallagen och miljöbalken för att kunna utveckla ett gruvprojekt och att starta en gruva. Enligt nuvarande regler måste gruvföretag, förutom att ställa ekonomisk säkerhet för att säkerställa bland annat att gruvavfallet kommer att kunna efterbehandlas på ett godtagbart sätt också upprätta en avfallshanteringsplan för verksamheten. Avfallshanteringsplanen ska ses över regelbundet, vilket gör att anpassningar och förändringar i avfallshanteringen kan göras under drifttiden. Om det innebär att säkerhetens storlek behöver justeras kan Naturvårdsverket eller länsstyrelsen inleda ett förfarande för detta.

Kort om lagstiftning som rör ekonomisk säkerhet för gruvavfall

- 1999** **Miljöbalken träder ikraft. Innehåller *möjlighet* att ställa krav på ekonomisk säkerhet för efterbehandling och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.**
- 2000 ScanMining får miljö tillstånd för Blaikengruvan. Ansökan gavs in innan miljöbalken trädde i kraft och prövades därför enligt miljöskyddslagen (dvs. den miljölagstiftning som gällde innan miljöbalken infördes). Tillståndet innehåller villkor med krav på att 11 miljoner kronor avsätts som ekonomisk säkerhet, enligt bolagets förslag.
- 2002** **Bestämmelser om *obligatorisk* ekonomisk säkerhet för den som bedriver en verksamhet som omfattar deponering av avfall införs i miljöbalken.**
- 2002 ScanMining får miljö tillstånd för Svärträskgruvan. Tillståndet innehåller krav på att 5 miljoner kronor avsätts som ekonomisk säkerhet.
- 2006 EU:s direktiv om hantering av avfall från utvinningsindustrin, ”gruvavfallsdirektivet” (2006/21/EG), träder ikraft.
- 2007** **Ändringar och förtydliganden i miljöbalkens bestämmelser om ekonomisk säkerhet.** Med anledning av gruvavfallsdirektivet konstateras att kraven på ekonomisk säkerhet som infördes år 2002 gäller även för deponering av gruvavfall och att det inte behövs ändringar i miljöbalken för att åstadkomma detta.
- 2008 Gruvavfallsdirektivet införlivas i svensk lagstiftning genom förordning om utvinningsavfall (2008:722).
- 2009** **Beslut (EU-kommissionen 2009/335/EG) om tekniska riktlinjer för upprättande av finansiell säkerhet, som utvecklar bestämmelserna i gruvavfallsdirektivet.**
- 2010 Northland Resources beviljas tillstånd enligt den Finsk-svenska gränsälvöverenskommelsen för gruva och anrikningsverk i Pajala kommun. Miljö tillståndet prövades inte enligt miljöbalken och dess förordningar. *Den då gällande finsk-svenska gränsälvöverenskommelsen från 1971 tillämpades av Gränsälvscommissionen, en särskild instans för prövning av tillstånds- och ersättningsfrågor i ärenden som rör byggande i vatten, vattenreglering och skydd mot vattenförorening i gränsälvarna mellan Sverige och Finland.*
- 2013** **Den ursprungliga förordningen om utvinningsavfall revideras och ersätts av förordning om utvinningsavfall (SFS 2013:319).** Ändringarna innebär förtydliganden och skärpning av kraven på hantering av gruvavfall, inklusive hantering av gruvavfall vid nedläggning av verksamheten.

Rapportens innehåll

Det är viktigt att hålla isär historiska gruvor och de gruvor som är i drift idag. Genom att inte tydligt göra det ger granskningsrapporten en omotiverat negativ bild av gruvföretag. Alla gruvor som nämns i rapporten fick sina tillstånd enligt andra regler än de som gäller nu. Sedan dess har miljökraven skärpts, vilket måste tas i beaktande vid översyn av hur gruvbranschen lever upp till nuvarande regelverk.

Principen att "förorenaren betalar" är numera en självklar utgångspunkt för såväl gruvindustri som annan verksamhet. Ansvaret för miljöskador preskriberas inte och utgångspunkten för planerade efterbehandlingsåtgärder är därför att de ska hålla "för evigt". För att kunna bestämma storleken på den ekonomiska säkerheten behöver emellertid en avgränsning i tid göras. Det är rimligt att ansvaret gäller under så lång period som är nödvändigt för att säkerställa att genomförda efterbehandlingsåtgärder uppfyller kraven. Erfarenheten visar att 30 år i de flesta fall är en tillräckligt lång tid för att avgöra om en efterbehandling uppnår målen eller ej. Resultaten av efterbehandling och avfallshantering utvärderas löpande och det finns därför möjlighet att revidera såväl avfallshanteringsplan som storleken på den ekonomiska säkerheten under tiden som säkerheten gäller.

SveMin anser att rapporten borde innehållit en beskrivning av hur gruvföretag nuförtiden arbetar med efterbehandling av befintliga och äldre anläggningar. Som exempel arbetar Boliden med att aktivt följa upp tidigare genomförda efterbehandlingsåtgärder vid ett 30-tal nedlagda och efterbehandlade gruvor. Det måste understrykas att det vore orimligt med regler som tvingar företag att revidera redan utförda efterbehandlingar till följd av att tidigare gällande miljökvalitetsnormer eller andra miljökrav skärps.

Riksrevisionens rekommendationer

Långsiktig branschfinansiering

SveMin motsätter sig ett fondfinansieringssystem. Ett av skälen är att ett dylikt system riskerar att strida mot principen om att "förorenaren betalar". Befintliga regler är i grunden bra och eventuella alternativa sätt att säkerställa finansiering behöver utredas innan några förslag övervägs.

Strategi för gruvavfall

SveMin anser att det måste vara gruvföretagen som bedömer möjligheterna att avsätta gruvavfall från verksamheten som en råvara. En annan sak är att det kan behövas en generell översyn av möjligheterna att återanvända avfall för till exempel anläggningsändamål så att onödiga målkonflikter kan undvikas.

Tidpunkt för ställande av säkerhet

SveMin har inte uppfattat att det är ett reellt problem att den ekonomiska säkerheten inte finns på plats samtidigt som miljötillståndet beviljas. Enligt Riksrevisionens genomgång av praxis brukar förslag till säkerhet ges in till domstolen inom 1-6 månader efter att tillståndet meddelades. Därefter prövar domstolen om säkerheten kan godkännas. Under denna relativt korta tid hinner inte mycket fysiskt arbete ske som påverkar miljön.

SveMin anser att om berörda myndigheter uppfattar detta som ett problem som föranleder lagändringar måste det säkerställas att sådana ändringar inte hindrar att ett tillstånd tas i anspråk när det blivit gällande (genom laga kraft eller verkställighetsförordnande). Detta borde till exempel kunna lösas genom att tillståndshavaren, i avvaktan på domstolens godkännande, sätter in ett begränsat schablonmässigt belopp på ett spärrat konto innan något fysiskt arbete påbörjas.

Prövning av bearbetningskoncession

SveMin anser att det vore bra att utreda förutsättningarna för att inkludera kostnaderna för avfallshantering och efterbehandling i samband med Bergsstatens prövning av ansökan om bearbetningskoncession. Ett alternativ till författningsändringar kan vara att se över SGU:s möjlighet att meddela föreskrifter om malmbevisningens innehåll.

SveMin understryker att det i samband med koncessionsprövningen inte finns underlag för att göra annat än en schablonmässig bedömning av efterbehandlingskostnadernas storlek.

Klassificering av gruvavfall som farligt avfall

SveMin bedömer att rekommendationen grundas på bristande analys av regleringen om gruvavfall. Avfall i allmänhet klassas som farligt avfall eller icke-farligt avfall för att styra avfallet till lämpligt omhändertagande. För gruvavfall tillämpas utöver miljöbalken även speciallagstiftning för utvinningsavfall till följd av EU:s "Gruvavfallsdirektiv" (2006/21/EG). Bland annat ställs långtgående krav på karaktärisering av avfallet och på framtagande av en avfallshanteringsplan inklusive en plan för avslutning/efterbehandling.

SveMin anser att förslaget om klassificering av gruvavfall, avfall som i sin helhet tas om hand vid anläggningar som är särskilt utformade för ändamålet i enlighet med de krav som beskrivs ovan, vore en verkningslös åtgärd.

Samordning angående ekonomisk säkerhet

SveMin har ingen invändning mot att det vidtas åtgärder för att underlätta den praktiska hanteringen och bevakningen av ställda säkerheter. Det kan finnas anledning att se över även andra åtgärder för att effektivisera och "standardisera" hanteringen i detta avseende

Per Ahl, VD SveMin