

Gruvavfall

– Ekonomiska risker för staten

RIR 2015:20



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RiR 2015:20

Gruvavfall

– Ekonomiska risker för staten



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-12-07

DNR: 31-2014-1066

RIR 2015:20

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1002) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Gruvavfall

– Ekonomiska risker för staten

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 denna granskningsrapport.

Företrädare för Miljö- och energidepartementet, Näringsdepartementet, Finansdepartementet, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Uppsala län och Länsstyrelsen i Örebro län har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Riksrevisor *Ulf Bengtsson* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Fredrik Engström* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Göran Arnell* och revisionsdirektör *Anna Hansson* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ulf Bengtsson

Fredrik Engström

För kännedom:

Regeringen, Miljö- och energidepartementet, Näringsdepartementet, Finansdepartementet, Länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning

Innehåll

Sammanfattning och slutsatser	7
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund och motiv	13
1.2 Syfte och revisionsfrågor	14
1.3 Granskningens inriktning och avgränsningar	14
1.4 Utgångspunkter	15
1.5 Metoder och genomförande	17
1.6 Rapportens disposition	17
2 Den svenska gruvnäringen och dess avfall	19
2.1 Bakgrund	19
2.2 Processen för att starta en gruva	24
2.3 Miljöpåverkan från gruvverksamhet	25
2.4 Utvecklingen av mängden gruvavfall	28
2.5 Sammanfattande iakttagelser	33
3 Ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet	35
3.1 Regelverket för att ställa ekonomisk säkerhet	35
3.2 Nuvarande ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet	36
3.3 Hur fastställs säkerhetens storlek?	38
3.4 De olika säkerheterna och deras villkor	45
3.5 Länsstyrelsens bevakning av utställda säkerheter	46
3.6 Bättre förutsättningar att bestämma säkerhetens storlek	48
3.7 Sammanfattande iakttagelser	49
4 Gruv- och miljötillsyn	51
4.1 Bergsstatens gruvtillsyn	51
4.2 Länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken	52
4.3 Finansiering och redovisning av tillsynsavgifter för gruvverksamhet	52
4.4 Sammanfattande iakttagelser	56
5 Kostnader och utgifter för efterbehandling av gruvor	57
5.1 Exempel på otillräckliga säkerheter	58
5.2 Andra exempel där staten haft kostnader för efterbehandling av gruvor	60
5.3 Behov av efterbehandling på längre sikt	61
5.4 Sammanfattande iakttagelser	62
Bilaga 1. Termer och begrepp	63
Bilaga 2. Beskrivning av olika former av ekonomiska säkerheter	65
Bilaga 3. Domar om tillstånd för gruvverksamhet	67
Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen	69



Sammanfattning och slutsatser

Riksrevisionen har granskat om det nuvarande systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet minimerar risken för att staten ska behöva bekosta efterbehandling av nedlagda gruvverksamheter.

Granskningen utgår från följande övergripande frågor:

- Vilka ekonomiska säkerheter har avsatts, och är bevakningen av dem effektiv och ändamålsenlig?
- Finns det goda förutsättningar för tillsyn över gruvverksamhet i drift, nedlagd gruvverksamhet samt åtgärder för efterbehandling?

Granskningens bakgrund

Gruvnäringen har länge varit en viktig del av svensk industri och i förhållande till andra EU-länder är den fortfarande stor. Branschens förädlingsvärde som andel av BNP har under perioden 1980–2012 varierat mellan 0,4 och 0,8 procent. En orsak är de stora variationerna i världsmarknadspriser på metaller.

Gruvverksamhet har en betydande miljöpåverkan. Bland annat sker en påtaglig påverkan i form av buller och damm, ingrepp i landskapsbilden och utsläpp av föroreningar till luft och omgivande vattendrag och grundvatten. Den viktigaste miljöaspekten från gruvverksamhet handlar om hanteringen av gruvavfallet, som kan skapa långsiktiga problem. Kostnaderna för efterbehandling av gruvavfall och förorenade mark- och vattenområden är ofta mycket stora.

Principen om att förorenaren ska betala, *Polluter Pays Principle (PPP)*, är en etablerad princip inom miljörätten. För att samhället, det vill säga skattebetalarna, inte ska behöva bekosta nödvändig efterbehandling av förorenade gruvområden måste utövare av gruvverksamhet ställa ekonomisk säkerhet. Om verksamhetsutövaren försätts i konkurs eller annars inte kan fullfölja sina skyldigheter att avhjälpa miljöskador eller genomföra efterbehandling av gruvområdet, ska staten kunna ta säkerheten i anspråk.

Granskningens resultat

Granskningen visar att det finns problem i såväl fastställandet av de ekonomiska säkerheterna som i bevakningen av ställda säkerheter och i miljötillsynen över gruvverksamheter. Enligt Riksrevisionen medför dessa problem sammantaget att det nuvarande systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet inte är tillräcklig

mån minimerar riskerna för att staten och därigenom skattebetalarna ska behöva bekosta nödvändig efterbehandling av nedlagda gruvor.

Avfallsmängderna från gruvverksamhet ökar

Gruvavfallet har olika karaktär beroende på vilken typ av malm som bryts i gruvorna. De största miljöproblemen är förknippade med gruvavfall från malmer som innehåller svavel, så kallade sulfidhaltiga malmer. Sådant avfall kan ge upphov till surt lakvatten och läckage av metaller i halter som kan vara skadliga.

Gruvavfallet står för en mycket stor del av det totala avfallet som uppkommer i Sverige. Mängden gruvavfall har ökat kraftigt under perioden 1975–2014 och beroende på hur branschen utvecklas kan ökningen fortsätta även i framtiden. En sådan utveckling påverkas bland annat av minskande metallkoncentrationer i malmerna och av ökande brytning och utvinning. Trots stora mängder och betydande miljöpåverkan saknas det en långsiktig strategi för hantering av gruvavfall och bedömning av åtgärder för efterbehandling.

En betydande del av gruvavfallet har farliga egenskaper, men det är endast cirka 6 000 ton avfall från gruvindustrin som har klassificerats som farligt. Naturvårdsverket har föreskriftsrätt om att klassificera avfall som farligt, men har hittills inte utnyttjat denna rätt ifråga om gruvavfall.

Vid Bergsstatens prövning av en mineralfyndighets potential för en ekonomiskt lönsam gruvverksamhet, ingår inte kostnader för avfallshantering och efterbehandling. I stället ingår frågor om sådana kostnader först i miljödomstolarnas prövning av ekonomisk säkerhet för tillstånd för gruvverksamhet.

Förbättrade möjligheter att bestämma ekonomiska säkerheter men det finns fortfarande risker inte minst på lång sikt

Förändringar i lagstiftning och rättspraxis har förbättrat möjligheterna att fastställa ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet, bland annat genom krav på en avfallshanteringsplan som ska uppdateras vid behov eller minst vart femte år. Det finns dock praktiska problem knutna till fastställande av säkerheter och därmed också en risk för att staten tvingas bekosta nödvändig efterbehandling av nedlagda gruvor.

Miljökonsekvenserna av gruvverksamhet är i många fall inte begränsade i tiden. Samtidigt bygger ofta gruvbolagens förslag till ekonomisk säkerhet på att den ska täcka efterbehandling och uppföljande kontroll och underhåll under 30 år efter nedläggning av gruvverksamheten. Också i flera domar från mark- och miljödomstolarna efter 2008 knyter domstolarna an till tidsperioden 30 år. Enligt Riksrevisionen finns det risk för att säkerheter kommer att vara otillräckliga för att bekosta kontroll och eventuella underhållsåtgärder under hela den tid som miljökonsekvenserna kvarstår.

I de flesta fall där tillstånd till gruvverksamhet har beviljats har det inte krävts att den ekonomiska säkerheten har godkänts innan gruvverksamheten påbörjas. I dessa fall anges i stället att gruvbolaget ska inkomma med ett förslag till säkerhet inom en viss tid efter det att tillstånd till gruvverksamhet har meddelats. I de domar som Riksrevisionen gått igenom har den tiden varierat mellan en och sex månader. I praktiken innebär det att gruvverksamheten kan bedrivas utan ekonomisk säkerhet under viss tid. En annan aspekt är att säkerhetens form kan komma att överprövas vilket kan medföra att den tiden förlängs.

Riksrevisionens genomgång av de ekonomiska säkerheterna för gruvverksamhet visar att det totalt utfärdade säkerhetsbeloppet uppgår till cirka 2,7 miljarder kronor. Olika former av bankgarantier står för drygt 90 procent av det totala säkerhetsbeloppet. Bankgarantier kräver en hög aktivitetsnivå hos tillsynsmyndigheten ifråga om att bevaka att säkerheten hela tiden är giltig. Dessutom kan skiftande villkor om när bankens betalningsskyldighet inträder påverka statens möjligheter att ta säkerheten i anspråk för att bekosta nödvändiga efterbehandlingsåtgärder.

Tillsynsmyndigheternas bevakning av ekonomiska säkerheter är resurskrävande och kräver såväl juridisk som finansiell kompetens. Det har inträffat att den ekonomiska säkerheten för en gruvverksamhet upphört att gälla vilket tillsynsmyndigheten inte uppmärksammade förrän efter viss tid. I praktiken bedrevs därmed den aktuella gruvverksamheten utan ekonomisk säkerhet under drygt två års tid.

Miljötillsynen över gruvverksamhet är inte finansierad fullt ut

Gruvbolagens tillsynsavgifter för länsstyrelsernas tillsyn betalas in till statskassan och ingår som en ospecificerad del i länsstyrelsens förvaltningsanslag. Riksrevisionens beräkning visar att för 2014 översteg kostnaderna för miljötillsynen över gruvverksamheter intäkterna från avgifter med nära 3,7 miljoner kronor. Det saknas därför full kostnadstäckning för verksamheten. Vidare finns ingen finansiering alls av tillsynen över gruvavfallsdeponier som saknar verksamhetsutövare.

Stora utgifter för efterbehandling av gruvor

Staten har haft och kommer att ha stora utgifter för efterbehandling av nedlagda gruvor. Det beror i många fall på att gruvorna har varit nedlagda sedan lång tid tillbaka och i några fall på att de beslutade ekonomiska säkerheterna visat sig vara otillräckliga. Det finns exempel på gruvor vilka försatts i konkurs en kort tid efter att gruvdriften inletts och där statens utgifter för efterbehandling av dessa förorenade områden uppgår till stora belopp.

Svårt att nå permanenta lösningar för efterbehandling

Det anses vara mycket svårt att åstadkomma permanenta lösningar (så kallade *walk-away solutions*) för efterbehandling av sulfidhaltigt gruvavfall, det vill säga lösningar som inte kräver ytterligare kontroller och åtgärder. Det innebär att behovet av kontroller och åtgärder efter avslutad efterbehandling av gruvor i många fall kvarstår för all framtid. Täcksikt av vatten eller andra material ska vara dimensionerade för att hålla i minst 1 000 år, men det har visat sig att olika täcksikt inte har sådan hållbarhet. Det förefaller finnas behov av att utvärdera tidigare genomförda efterbehandlingar av gruvindustrins avfallsdeponier. Adakgruvan, som är efterbehandlad, är ett exempel på att behovet av kontroll och eventuella ytterligare åtgärder sannolikt inte kommer att upphöra helt och hållet.

Rekommendationer

Till regeringen

- Utred förutsättningarna och formen för en långsiktig branschfinansiering av efterbehandling, kontroll och tillsyn av nedlagda gruvor när ställda ekonomiska säkerheter inte räcker till för sådana åtgärder. Det bör göras för att minska risken för att staten och därmed skattebetalarna tvingas bekosta sådana åtgärder. En sådan långsiktig branschfinansiering skulle kunna utgöras exempelvis av en fondlösning.
- Ge Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna ta fram en långsiktig strategi för hantering av gruvavfall och bedömning av åtgärder för efterbehandling med beaktande av alternativ användning av gruvavfall. Det bör innefatta en aktuell kartläggning av kostnader för hantering av gruvavfall och efterbehandling och en utvärdering av de efterbehandlingar av nedlagda gruvverksamheter som gjorts.
- I de flesta fall där tillstånd till gruvverksamhet har beviljats har det inte krävts att den ekonomiska säkerheten har godkänts innan verksamheten påbörjas. Det kan därmed inträffa att gruvverksamhet bedrivs utan att den ekonomiska säkerheten godkänts. Regeringen bör därför överväga om miljöbalkens regler om att ställa ekonomisk säkerhet behöver förtydligas.
- Riksrevisionens utgångspunkt är att en lönsam gruvverksamhet förutsätter att fyndigheten kan bära även kostnader för avfallshantering och efterbehandling av området. Detta prövas idag inte i samband med Bergsstatens prövning av ansökan om bearbetningskoncession. För att minska risken för att staten och därigenom skattebetalarna ska tvingas bekosta utgifter för efterbehandling, bör regeringen överväga författningsändringar för att förtydliga att Bergsstatens prövning av bearbetningskoncession även ska innefatta kostnader för avfallshantering och efterbehandling.

Till myndigheterna

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket bör snarast utreda ett utnyttjande av myndighetens föreskriftsrätt ifråga om att möjliggöra klassificering av gruvavfall med farliga egenskaper som farligt avfall.

Länsstyrelserna

Det finns praktiska problem knutna till villkoren för olika ekonomiska säkerheter. Detta kan påverka statens möjligheter att utan dröjsmål få täckning för nödvändiga efterbehandlingskostnader. Eftersom det förefaller saknas generella standardiserade villkorstexter för olika slag av säkerheter, bör länsstyrelserna samordna sin syn på form och villkor för olika ekonomiska säkerheter i samband med tillstånd för gruvverksamhet och annan miljöfarlig verksamhet. Det kan till exempel ske genom att man tar fram riktlinjer för länsstyrelsernas synpunkter till mark- och miljödomstolarna beträffande ekonomiska säkerheter.

Stegen i processen för att starta en gruva

Bergsstaten beslutar om undersökningstillstånd, det vill säga ensamrätt att få undersöka ett markområde. För att få genomföra provbrytning behövs tillstånd från länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Nästa steg i processen utgörs ofta av beslut om bearbetningskoncession. Genom beslutet fastställer Bergsstaten vem som har rätt att utvinna mineral i det aktuella markområdet och om fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt.

Mark- och miljödomstolen avgör om tillstånd till gruvverksamhet ska ges och därmed om gruvverksamhet får påbörjas. Tillståndet är beroende av att gruvföretaget ställer ekonomisk säkerhet. Vid sidan av gruvföretaget har bland annat Naturvårdsverket och länsstyrelsen partsställning i processen och kan därmed yttra sig i målet.

Tillsynen över gruvverksamhet och ekonomiska säkerheter

Bergsstaten bedriver dels tillsyn över aktiva gruvor genom årliga gruvinspektioner, dels tillsyn som är egeninitierad eller initierad efter klagomål från enskilda.

Länsstyrelsen är ansvarig för miljötillsynen över gruvverksamheter. Länsstyrelsen ska även löpande bedöma om villkoren för verksamheten är tillräckliga. Bevakning av de ekonomiska säkerheter som beslutats för miljöfarlig verksamhet är en del av miljötillsynen. Tillsynsansvaret kan delegeras till kommunen.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Gruvnäringen är och har historiskt sett varit en viktig del av svensk ekonomi, och i jämförelse med andra länder inom EU är Sveriges gruvnäring fortfarande stor. År 2011 bröts det mineral till ett sammanlagt värde av ungefär 50 miljarder kronor i Sverige. Sett till olika metaller var järn mest betydelsefullt och stod för ungefär hälften av värdet, följt av koppar, zink och guld. Drygt 30 miljarder av det sammanlagda värdet kom från gruvor i Norrbotten och de resterande 20 miljarderna kom från gruvor som var spridda över landet, främst i Västerbotten och Bergslagen.¹

Gruvor utgör miljöfarlig verksamhet och de största miljöriskerna är förknippade med det gruvavfall som uppkommer i verksamheten. År 2012 uppkom enligt Naturvårdsverket 129 miljoner ton avfall inom gruvnäringen, vilket motsvarar 83 procent av den totala uppkomna avfallsmängden i Sverige.² Den största delen av gruvavfallet deponeras. En stor del av det uppkomna gruvavfallet består av svavelhaltiga³ mineraler och har därmed sådana egenskaper att det bildar surt och metallhaltigt lakvatten. Sådant avfall behöver därför hanteras noggrant. Felaktig hantering kan på kort tid ge upphov till läckage av metaller med negativ miljöpåverkan som följd.⁴

Principen om att förorenaren ska betala är etablerad i EU-rätten, internationella miljökonventioner och miljöbalken.⁵ Ett verktyg för att säkerställa principen är att kräva att verksamhetsutövare av miljöfarlig verksamhet ställer ekonomiska säkerheter. Motivet är att skydda samhället, det vill säga i slutändan skattebetalarna, från att behöva bekosta efterbehandling i situationer där verksamhetsutövaren har försatts i konkurs eller av någon annan anledning inte kan fullfölja sina åligganden. I sådana situationer ska en ställd säkerhet kunna tas i anspråk av staten för att avhjälpa en miljöskada eller för att genomföra andra återställningsåtgärder som har föranletts av verksamheten.⁶

¹ Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)2013:9, *Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster*, s. 17.

² Naturvårdsverket, *Avfall i Sverige 2012*, s. 7 f.

³ Så kallade sulfidmineral, som är vanliga i exempelvis Västerbottens län.

⁴ Naturvårdsverket, skrivelse 2012-03-22, *Inspel till svensk mineralstrategi*, (N2012/1081/FIN), s. 6.

⁵ Ebbesson, Jonas (2015), *Miljö rätt*, 3:e upplagan, s. 76. Se exempelvis 2 kap. 8 § miljöbalken (1998:808).

⁶ Jämför SOU 2006:39 s. 269, dir. 2004:159, *Införande av Miljöansvarsdirektivet i svensk rätt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG*. Se även prop. 2006/07:95 s. 104 f.

Det har hänt att de ekonomiska säkerheterna har visat sig vara otillräckliga för att skydda skattebetalarna från utgifter. För de nedlagda gruvorna Blaiken och Svärtrräsk kommer statens utgifter för vattenrening vid båda gruvorna och efterbehandling vid främst Svärtrräsk att uppgå till cirka 128 miljoner kronor under perioden 2012–2018.⁷ Till dessa kommer troligen stora utgifter i intervallet 155–255 miljoner kronor för ytterligare efterbehandling vid Blaiken.⁸ När det gäller gruvan i Dannemora kommer den avsatta säkerheten inte att täcka efterbehandlingskostnaderna utan att konkursboet vidtar ytterligare åtgärder.⁹ För gruvan i Tapuli bedömer länsstyrelsen att den ställda säkerheten troligtvis är för låg.¹⁰

Staten har även haft betydande kostnader för kontroll och efterbehandling av tidigare nedlagda gruvor, såväl privata som statliga. Till och med år 1998 uppgick statens utgifter för genomförda och beslutade efterbehandlingar av gruvavfallsupplag till cirka 265 miljoner kronor. Kostnaden för efterbehandling av 27 andra kartlagda gruvavfallsupplag beräknades då till 790–1 400 miljoner kronor. Kostnaden bedömdes till stor del belasta staten, eftersom det inte går att ställa någon ansvarig till svars för många äldre gruvområden.¹¹ Någon motsvarande kartläggning av kostnader har inte genomförts sedan dess.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att undersöka om det nuvarande systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet minimerar risken för att staten ska behöva bekosta efterbehandling av nedlagda gruvverksamheter.

Granskningen utgår från följande övergripande frågor:

- Vilka ekonomiska säkerheter har avsatts, och är bevakningen över dem effektiv och ändamålsenlig?
- Finns det goda förutsättningar för tillsyn över gruvverksamhet i drift, nedlagd gruvverksamhet samt åtgärder för efterbehandling?

1.3 Granskningens inriktning och avgränsningar

Fokus i granskningen ligger på att beskriva och analysera hur de ekonomiska säkerheterna för gruvverksamhet och deras bevakning är utformade. Granskningen

⁷ Naturvårdsverket, *Beslutade åtgärder maj 2015*, e-post från Naturvårdsverket 2015-10-13.

⁸ Naturvårdsverket, *Beslutade åtgärder maj 2015*, e-post från Naturvårdsverket 2015-10-13, e-post från Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-10-19.

⁹ E-post från Länsstyrelsen i Uppsala län 2015-12-04.

¹⁰ E-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-10-26.

¹¹ Naturvårdsverket (1998) rapport 4948, *Gruvavfall – miljöeffekter och behov av åtgärder*, s. 11, 63 och bilaga 4.

beskriver även utvecklingen av mängden gruvavfall och exempel på statliga utgifter för efterbehandling av nedlagda gruvor. Vidare beskriver och analyserar granskningen finansieringen av tillsynen över pågående och nedlagd gruvverksamhet. Riksrevisionen ser de ekonomiska säkerheterna och miljötillsynen över gruvverksamhet som sammanhängande delar i ett system vars syfte är att säkerställa att nödvändiga åtgärder för avhjälpande av miljöskador och för återställning av förorenad mark genomförs.

Ekonomiska risker för staten i samband med utställande av säkerheter under koncessionsstadiet behandlas endast översiktligt. Tillsynen över dammsäkerheten vid avfallsmagasin ingår inte i granskningen.

1.4 Utgångspunkter

Principen om att förorenaren ska betala, *Polluter Pays Principle (PPP)*, är en etablerad princip i EU-lagstiftningen, internationella miljökonventioner och miljöbalkens allmänna hänsynsregler.¹² I miljöbalken anges också följande beträffande ansvaret för skadad miljö:

Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.¹³

Det är i första hand verksamhetsutövaren som är ansvarig för avhjälpande av föroreningsskador eller allvarliga miljöskador (begreppet avser allvarliga skador på vattenmiljön och på den biologiska mångfalden av skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer)¹⁴

Den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaren) är ansvarig för det avhjälpande som ska ske enligt bestämmelserna i detta kapitel.¹⁵

Generellt sett utgår verksamhetsutövaransvaret från vem som faktiskt och rättsligt har möjlighet att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter som härrör från verksamheten.¹⁶ Det finns dock tidsmässiga begränsningar i det ansvaret. Bestämmelserna om verksamhetsutövarens ansvar för föroreningar tillämpas för

¹² 2 kap. 2 och 3 §§ MB.

¹³ 2 kap. 8 § MB.

¹⁴ Prop. 2006/07:95 s. 28, bet. 2006/07:MJU 17, rskr. 2006/07:207.

¹⁵ 10 kap. 2 § MB.

¹⁶ Prop. 2006/07:95 s. 56 f.

miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969 och där verkningarna av verksamheten fortfarande har pågått den 1 januari 1999. Det ska även föreligga behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som orsakats av verksamheten.¹⁷ Innebörden av avhjälpandeansvaret preciseras ytterligare av bestämmelser i miljöbalken.¹⁸

Miljöbalkens reglering av ekonomisk säkerhet återfinns i 16 kap. 3 §:

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.

(---)¹⁹

En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten kan ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.

Säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten.

Miljötillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall får ges endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 § MB eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för säkerställande.²⁰

Syftet med ekonomiska säkerheter i samband med miljöfarlig verksamhet är enligt regeringen att skydda samhället, det vill säga skattebetalarna, från att behöva bekosta efterbehandling i situationer där den ansvariga verksamhetsutövaren har försatts i konkurs eller av någon annan anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter. I sådana situationer ska en ställd säkerhet kunna tas i anspråk.²¹

Enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. När det gäller tillsynen över gruvverksamhet innebär detta enligt Riksrevisionen att tillsynen ska genomföras på ett kostnadseffektivt sätt. Enligt Riksrevisionen är det även viktigt att samordning och samarbete mellan tillsynsmyndigheter sker där det behövs. En fungerande tillsyn förutsätter även utbyte mellan de olika aktörerna av information som är nödvändig för tillsynen. Det är även

¹⁷ 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Naturvårdsverket menar att även deponering av avfall från verksamheten i exempelvis deponier, slagghögar och sandmagasin bör kunna ses som en del av verksamheten om verksamhetsutövaren har haft en egen deponi eller i vart fall ett avgränsat område där denne i någon utsträckning har ansvarat för driften. Se Naturvårdsverket, *Efterbehandlingsansvar*, rapport 6501 s. 40 f.

¹⁸ Se 10 kap. 4 § beträffande avhjälpandeansvaret för föroreningsskador och 5 § beträffande avhjälpandeansvaret för allvarliga miljöskador.

¹⁹ Regleringen av säkerhet för stat, kommun, landsting, kommunalförbund samt beträffande kärnteknisk verksamhet har uteslutits här.

²⁰ 15 kap. 34 § miljöbalken.

²¹ Prop. 2006/07:95 s. 104, bet. 2006/07:MJU17 s. 18, rskr. 2006/07:207.

viktigt att ansvar och ansvarsfördelning är tydligt definierade och att myndigheterna har tillräckliga befogenheter och resurser, såväl på kort som längre sikt, för att genomföra tillsynsverksamheten.

1.5 Metoder och genomförande

1.5.1 *Intervjuer och dokumentstudier samt data*

Inom ramen för granskningen har flera intervjuer genomförts med företrädare för Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet, Näringsdepartementet), Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Bergsstaten, länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Uppsala län samt branschorganisationen SveMin. Vi har även studerat relevant lagstiftning, rapporter och andra dokument av relevans för granskningen.

Riksrevisionen har också hämtat in data på aggregerad nivå från SGU, ifråga om bland annat malmproduktion och genererade avfallsmängder från de svenska metallgruvorna. I flera avseenden är dessa data tidigare opublicerade.

Uppgifter om statens intäkter från och kostnader för tillsynen av gruvor i drift har samlats in och en genomgång har gjorts av de regler och principer som gäller för finansieringen och fördelningen av resurserna.

1.5.2 *Analys av innehållet i domar från mark- och miljödomstolarna om miljötillstånd för gruvor*

Riksrevisionen har analyserat innehållet i domarna som ligger till grund för miljötillståndet för de 14 gruvor som är i drift samt domarna för de nedlagda gruvorna Dannemora och Tapuli. Analysen har bland annat omfattat hur domsluten är formulerade ifråga om villkor för att miljötillståndet ska börja gälla samt säkerheternas storlek och form. Analysen har också omfattat de synpunkter på bland annat säkerheternas storlek och form, vilka framförts under processen i mark- och miljödomstolarna av myndigheter med uppgift att föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. De berörda myndigheterna är i denna del av granskningen främst Naturvårdsverket och länsstyrelserna.²²

1.6 Rapportens disposition

I kapitel 2 ges en översiktlig beskrivning av svensk gruvnäring, inklusive inkomster och sysselsättning inom näringen. Kapitlet beskriver också gruvnäringens miljöpåverkan,

²² 22 kap. 6 § miljöbalken (1998:808).

med fokus på utvecklingen av mängden gruvavfall samt bakomliggande faktorer till den utvecklingen. I kapitel 3 beskrivs hur ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet fastställs, samt bevakningen av dessa säkerheter. Kapitel 4 beskriver Bergsstatens gruvtillsyn samt länsstyrelsernas miljötillsyn på området. I kapitel 5 redovisas exempel på nedlagda gruvor som har medfört stora statliga utgifter för efterbehandling. Kapitlet beskriver också ekonomiska förutsättningar för efterbehandling av gruvor på lång sikt.

2 Den svenska gruvnäringen och dess avfall

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen en översikt av den svenska gruvnäringen bland annat ifråga om inkomster till staten, sysselsättning och beslutsprocessen för att starta en gruva. Riksrevisionen beskriver också miljöpåverkan från främst gruvavfall samt utvecklingen av avfallsmängderna från gruvverksamhet.

2.1 Bakgrund

Gruvnäringen har länge varit en viktig del av svensk industri. I förhållande till andra EU-länder är Sveriges gruvnäring fortfarande stor. I slutet av 1910-talet fanns nästan 500 gruvor²³ i Sverige. Dessa producerade knappt 8 miljoner ton malm per år. För 50 år sedan fanns omkring 100 gruvor som producerade ungefär 20 miljoner ton malm årligen. I dag bryts cirka 80 miljoner ton malm i ett drygt tiotal gruvor. De flesta gruvorna finns i Sveriges tre malmregioner som utgörs av Norrbotten, Skelleftefältet och Bergslagen.²⁴ Sveriges geologiska undersökning (SGU) bedömde 2013 att produktionen av malm i svenska gruvor kan komma att uppgå till 120 miljoner ton 2020. Bedömningen byggde på att antalet gruvor skulle öka till 30 år 2020.²⁵ På grund av rådande metallpriser på världsmarknaden har det skett en nedgång i gruvbranschen och ett flertal gruvprojekt är för närvarande lagda på is. Prognosen för produktionen 2020 ligger nu på cirka 85 till 95 miljoner ton.²⁶

²³ Enligt den dåvarande definitionen av vad som är en gruva.

²⁴ SGU:s webbplats: <http://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/svenska-malmgruvor/>, besökt 2015-09-21.

²⁵ Regeringskansliet (2013), *Sveriges mineralstrategi*, s.11. Regeringen framhöll att prognosen byggde på att samtliga bearbetningskoncessioner blev en aktiv gruva.

²⁶ E-post från SGU 2015-11-30.

Figur 1 Metallgruvor i Sverige december 2015

Källa: Riksrevisionens bearbetning utifrån kartor i SGU:s Bergverksstatistik 2013 och 2014
Anmärkning: Vissa gruvor (Tapuli och Dannemora) är inte i drift.

2.1.1 Sveriges mineralstrategi

Regeringen antog 2013 Sveriges mineralstrategi, som syftar till att öka konkurrenskraften i den svenska gruv- och mineralnäringen så att Sverige behåller sin position som EU:s ledande gruvland. Mineraltillgångarna ska nyttjas på ett långsiktigt hållbart sätt med beaktande av ekologiska, sociala och kulturella dimensioner så att natur- och kulturmiljöer bevaras och utvecklas. I strategin identifierar regeringen följande strategiska områden för en långsiktigt hållbar mineralanvändning:

- en gruv- och mineralnäring i samklang med miljö, kultur och andra näringar
- dialog och samverkan som främjar innovation och tillväxt
- ramvillkor och infrastruktur för konkurrenskraft och tillväxt
- en innovativ gruv- och mineralnäring med en excellent kunskapsbas
- en internationellt välkänd, aktiv och attraktiv gruv- och mineralnäring.²⁷

Strategin fokuserar inte på frågor om hantering av gruvavfall kopplat till ekonomiska säkerheter, med undantag för att regeringen anger att avfallshanteringsplan och ekonomisk säkerhet ingår i samband med prövningen av tillstånd för gruvverksamhet. Som ett led i arbetet utifrån strategin gav regeringen dock SGU i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket kartlägga och analysera utvinnings- och återvinningspotentialen för svenska metall- och mineraltillgångar.²⁸

2.1.2 Inkomster till staten och andel av BNP

Bolagsskatt och utdelning

Statens inkomster från gruvnäringen avser främst skatt på inkomst av näringsverksamhet (bolagsskatt) från gruvföretag och utdelning från det statliga gruvföretaget LKAB.²⁹ Andra mer betydande inkomster utgörs av sociala avgifter som arbetsgivaravgifter och särskild löneskatt på pensionskostnader.

När det gäller skatteinkomster från gruvnäringen, uppgick exempelvis gruvföretagens bolagsskatt till totalt cirka 1,4 miljarder kronor för beskattningsåret 2013. Av det beloppet stod ett företag för cirka 1,2 miljarder kronor.³⁰ Samma år uppgick utdelningen från det statliga gruvföretaget LKAB till 3,5 miljarder kronor.³¹

²⁷ Regeringskansliet (2013), *Sveriges mineralstrategi*, s. 4 f.

²⁸ SGU, *Uppdrag att utföra en kartläggning och analys av utvinnings- och återvinningspotential för svenska metall- och mineraltillgångar*, 2014-12-15.

²⁹ Till övriga inkomster till staten hör bland annat arbetsgivaravgifter och särskild löneskatt på pensionskostnader.

³⁰ E-post från Skatteverket 2015-10-30, avseende SNI-grupp B. För beskattningsåret 2012 uppgick bolagsskatten för SNI-grupp B till cirka 3,1 miljarder kronor, e-post från Skatteverket 2014-09-03.

³¹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 46. För 2012 uppgick LKAB:s utdelning till 5,5 miljarder kronor och för 2014 uppgick LKAB:s utdelning till 139 miljoner kronor. Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2014*, s. 69.

Mineralersättning

Endast en liten del av statens inkomster från gruvnäringen kommer från mineralersättningen. Innehavaren av en bearbetningskoncession ska årligen betala en ersättning på 2 promille av det beräknade värdet av de mineral som brutits inom koncessionsområdet under året. Av ersättningen ska 1,5 promille tillfalla fastighetsägaren och 0,5 promille tillfalla staten.³² För perioden 2006–2014 uppgick den sammanlagda mineralersättningen till cirka 27,2 miljoner kronor och den del som tillfaller staten är cirka 6,8 miljoner kronor.³³ Regeringen framhöll 2004 att den del som tillfaller staten bör användas till forskning och utveckling inom området långsiktigt hållbar utveckling av mineralresurser, genom att anslaget för geovetenskaplig forskning förstärks motsvarande de beräknade intäkterna. Regeringen menade dock att det troligen kommer dröja några år innan medlen kan finansiera mer omfattande forskning.³⁴ Företrädare för SGU uppger att myndighetens anslag för geovetenskaplig forskning inte har förstärkts med medel från mineralersättningen.³⁵

Branschens omsättning och andel av BNP

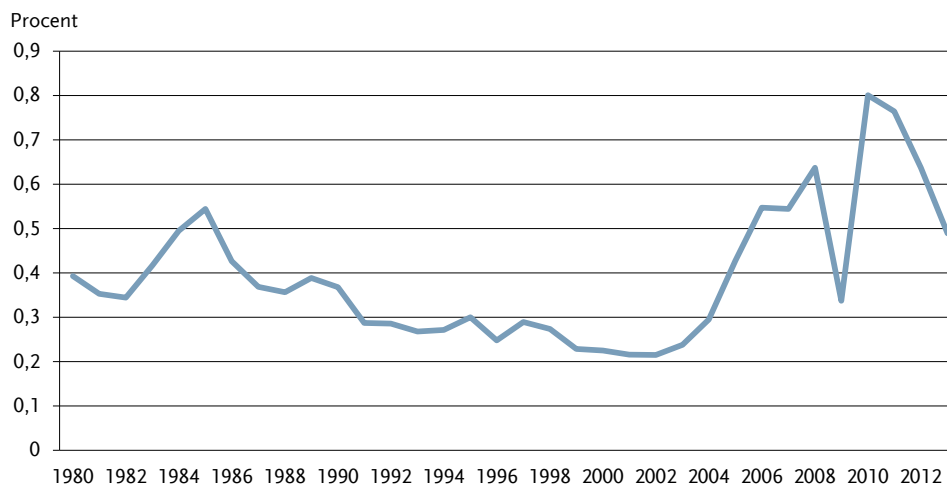
Diagram 1 nedan visar gruvbranschens förädlingsvärde uttryckt som andel av BNP för perioden 1980–2012. Av diagrammet framgår att branschens förädlingsvärde som andel av BNP varierar kraftigt under perioden. Mellan 1980 och 2010 fördubblades värdet (från 0,4 procent till 0,8 procent av BNP) för att därefter minska till 0,5 procent av BNP 2012. En orsak är de stora variationerna i världsmarknadspriser på metaller.

³² 7 kap. 7 § minerallagen (1991:45). Mineralersättningen avser enbart de bearbetningskoncessioner som beviljats sedan 2005.

³³ SGU, *Bergverksstatistik 2014*, tabell 23.

³⁴ Prop. 2004/05:40, bet. 2004/05:NU8, rskr. 2004/05:171. Regeringen menade (s. 59 f. och 64) att den del av ersättningen som tillfaller staten bör redovisas mot inkomsttitel. Anslaget för geovetenskaplig forskning bör förstärkas motsvarande de beräknade intäkterna. Medlen bör användas till forskning och utveckling inom området långsiktigt hållbar utveckling av mineralresurser. Näringsutskottet (s. 48) delade regeringens bedömning.

³⁵ E-post från SGU 2015-11-05.

Diagram 1 Förädlingsvärde* för utvinning av mineral som andel i förhållande till BNP**

Källa: SCB, Nationalräkenskaper.

* För SNI-grupp B, SNI 2007, BNP från produktionssidan (ENS2010), löpande priser. Med förädlingsvärde avses produktionsvärde minus insatser.

** BNP till marknadspris.

Från 2011 till 2014 har omsättningen i branschen minskat med 28 procent medan vinster och utdelningar har minskat med 85 procent. Huvuddelen av minskningen skedde mellan 2013 och 2014.³⁶

2.1.3 Sysselsättning

Antalet sysselsatta personer inom gruvnäringen uppgick i slutet av 1950-talet till cirka 16 000. Därefter minskade antalet sysselsatta stadigt till cirka 11 500 personer år 1970. Efter en ökning till som mest cirka 13 500 sysselsatta i mitten av 1970-talet, minskade antalet till som lägst cirka 4 100 år 2002. Från och med år 2005 ökade återigen antalet sysselsatta, till cirka 6 700 år 2014.³⁷

Det finns olika uppfattningar om hur stora sysselsättningseffekter som gruvnäringen ger upphov till. Detta gäller främst de indirekta effekterna, det vill säga hur stor sysselsättning i andra branscher som genereras av gruvnäringen. De indirekta effekterna varierar mellan nationell och regional nivå, men även mellan olika regioner.³⁸

³⁶ SGU:s webbplats: <http://sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/trender-och-statistik/>, besökt 2015-10-10.

³⁷ SGU, *Bergverksstatistik 2014*, tabell 3.

³⁸ Se exempelvis Tillväxtanalys (2010), *Malmfälten under förändring*, rapport 2010:05, s. 48 f.

2.2 Processen för att starta en gruva

I detta avsnitt redovisar Riksrevisionen inledningsvis en beskrivning av beslutsprocessen innan en gruva kan starta. Därefter beskrivs när i processen som frågor om kostnader för hantering av gruvavfallet och efterbehandling kommer in.

1. **Undersökningstillstånd**, det vill säga ensamrätt att få undersöka ett markområde.
 - a) *Bergsstaten* beslutar. Länsstyrelsen, kommunen och Sametinget³⁹ ska ges tillfälle att yttra sig innan beslutet.
 - b) Sökanden av undersökningstillståndet behöver också ta fram en gällande arbetsplan för att få bedriva undersökningsarbete. Markägare och sakägare får invända mot arbetsplanen. Om sökanden, markägare och sakägare inte kan enas om arbetsplanen kan sökanden begära att *Bergsstaten* fastställer arbetsplanen.
2. **Tillstånd för provbrytning** *Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation* beslutar om tillstånd.
3. **Bearbetningskoncession** Beslut om bearbetningskoncession fastställer vem som har rätt att utvinna de mineral som finns i ett angivet markområde och om fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt.
 - a) *Bergsstaten* beslutar efter samråd med länsstyrelsen.
 - b) *Regeringen* beslutar om ärendet är särskilt betydelsefullt eller om *Bergsstaten* är oenig med länsstyrelsen. Regeringen överprövar även *Bergsstatens* beslut om bearbetningskoncession som överklagats.
4. **Tillstånd till gruvverksamhet** Genom beslut om tillstånd till gruvverksamhet avgörs om verksamheten får påbörjas. *Mark- och miljödomstolen* beslutar. Vid sidan av sökandebolaget har bland annat Naturvårdsverket och länsstyrelsen partsställning i processen vid domstolen.
5. **Markanvisning**, det vill säga tillträde till den mark som behövs. Markanvisningen bygger ofta på en överenskommelse mellan sökandebolaget och markägare. I dessa fall fastställer *Bergsstaten* överenskommelsen.
6. **Bygglov** enligt plan- och bygglagen. *Kommunen* beslutar.

Kostnader för hantering av gruvavfall prövas sent i processen. De huvudsakliga delarna i *Bergsstatens* prövning av ansökan om bearbetningskoncession är att ta ställning till sökandens malmbevisning och miljökonsekvensbeskrivning.⁴⁰ *Bergsstatens* prövning av malmbevisningen koncentreras på fyndighetens potential för en ekonomiskt lönsam gruvverksamhet. Prövningen omfattar inte sökandens finansiella styrka eller lämplighet. Prövningen utgår från tidigare Statens industriverks riktlinjer från 1976

³⁹ Om ansökan avser ett område som används för renskötsel.

⁴⁰ Intervju med *Bergsstaten* 2014-05-20.

och utmynnar antingen i att det är sannolikt att en ekonomiskt lönsam gruvverksamhet kan startas, eller att det inte är sannolikt.⁴¹

När det gäller fyndighetens potential för en ekonomiskt lönsam gruvverksamhet på så kallad ”jungfrulig mark”, beaktar Bergsstaten även kostnader för anrikning av malmen samt transporter. Däremot beaktar Bergsstaten inte kostnader för hantering av gruvavfall och efterbehandling. Myndigheten hänvisar till att sådana frågor tas upp i den senare prövningen av tillstånd för gruvverksamhet. Bergsstaten menar vidare att en prövning av kostnader för hantering av gruvavfall och efterbehandling inom ramen för bearbetningskoncessionen skulle kunna innebära en dubbelprövning och riskera att ta udden av tillståndsprövningen för gruvverksamhet. Vid prövning av bearbetningskoncession har Bergsstaten oftast inte tillgång till uppgifter om var anrikningsverk, vägar eller upplag för gruvavfall ska placeras. Bergsstaten skulle därmed ha svårt att göra korrekta uppskattningar av kostnader för avfallshantering och efterbehandling. Bergsstaten har övervägt en uppdatering av riktlinjerna och då kommit till slutsatsen att det är svårt och inte särskilt ändamålsenligt att frångå dem.⁴²

Bland annat Naturvårdsverket har framhållit att det i malmbevisningen bör vägas in kostnader för efterbehandling av såväl avfallsanläggningar som övriga delar av området som påverkas av gruvverksamheten. Myndigheten framför att sådana kostnader på ett realistiskt sätt bör vägas in i bedömningen av en gruvas lönsamhet så att omfattningen av kostnaderna för efterbehandling inte blir en överraskning vid tillståndsprocessen enligt miljöbalken.⁴³

2.3 Miljöpåverkan från gruvverksamhet

Gruvverksamhet har en betydande miljöpåverkan. Det sker en påtaglig påverkan i form av buller och damm, ingrepp i landskapsbilden och utsläpp av föroreningar till luft och omgivande vattendrag och grundvatten. Den viktigaste miljöaspekten avser hanteringen av gruvavfallet, som kan skapa långsiktiga problem.⁴⁴

2.3.1 Störst miljöproblem med sulfidhaltiga malmer

Gruvavfallet har olika karaktär beroende på vilken typ av malm som bryts i gruvorna. Malmerna i Sverige kan enligt SGU indelas huvudsakligen i oxidiska och sulfidiska malmer. De oxidiska malmerna dominerar i järnmalmsfälten i Norrbottens län medan

⁴¹ Mellan 1991 och 1 juli 1993 ingick enligt minerallagen (1991:45) en lämplighetsprövning av sökanden. Den prövningen avskaffades dock med motiveringen att den kunde hämma en livskraftig mineralindustri. Intervju med Bergsstaten 2015-06-02.

⁴² Intervju med Bergsstaten 2014-05-20.

⁴³ Naturvårdsverket, *Inspel till svensk mineralstrategi*, skrivelse 2012-03-22, s. 6 f.

⁴⁴ SGU:s webbplats <http://www.sgu.se/mineralnaring/gruvor-och-miljopaverkan/>, besökt 2015-09-15.

sulfidiska malmer är mer framträdande i exempelvis Skelleftefältet i Västerbottens län. Sveriges största sulfidmalmsgruva Aitik är dock belägen i Norrbottens län.⁴⁵ Det finns också järnmalmer med svavelinnehåll, exempelvis en stor del av malmerna i Bergslagen.⁴⁶

Allvarliga miljöproblem kan framförallt uppkomma från gruvavfall efter brytning av sulfidhaltiga malmer. När sulfidhaltigt gruvavfall får ligga oskyddat och påverkas av väder och vind, kommer avfallet att vittra genom en oxidationsprocess. Vittringen leder till att surt och ofta metallrikt lakvatten (det vill säga vatten som passerar genom en deponi) frigörs till den omgivande miljön runt deponin. De vanligaste metoderna för att förebygga uppkomst av surt och metallrikt lakvatten är att minska kontakten med luft genom att täcka gruvavfallet med morän eller andra tätskikt eller med vatten.⁴⁷

Miljöproblemen med metallläckage från sulfidhaltigt gruvavfall uppmärksammades i Sverige i början av 1970-talet. Det dröjde dock till början av 1980-talet innan det blev vanligt att genomföra efterbehandling av gruvavfallsdeponier.⁴⁸

2.3.2 *Endast en liten del av gruvavfallet klassas som farligt*

År 2012 uppkom enligt Naturvårdsverket 129 miljoner ton avfall inom gruvnäringen, vilket motsvarar 83 procent av den totala uppkomna avfallsmängden i Sverige.⁴⁹ Gruvavfallet består huvudsakligen av gråberg och anrikningssand.⁵⁰ Enligt Naturvårdsverket har en stor del av gråberget och anrikningssanden från sulfidmalmsbrytning egenskaper som gör att det producerar surt och metallhaltigt lakvatten om det får kontakt med luft.⁵¹

Naturvårdsverket redovisar i avfallsstatistiken att år 2012 genererade gruvsektorn endast 6 000 ton farligt avfall.⁵² Det farliga avfallet innefattade dock inte gråbergsavfall eller anrikningssand.⁵³

⁴⁵ SGU:s webbplats <http://www.sgu.se/mineralnaring/gruvor-och-miljopaverkan/>, besökt 2015-09-15 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, *Tillsynsprojekt sulfidmalmsgruvor*, s. 7 f. och 13.

⁴⁶ E-post från SGU 2015-09-23.

⁴⁷ SGU:s webbplats <http://www.sgu.se/mineralnaring/gruvor-och-miljopaverkan/>, besökt 2015-09-15 och Länsstyrelsen i Västerbottens län, *Tillsynsprojekt sulfidmalmsgruvor*, s. 7 f. och 13.

⁴⁸ Naturvårdsverket, *Gruvavfall – Miljöeffekter och behov av åtgärder*, rapport 4948, 1998, s. 9.

⁴⁹ Naturvårdsverket, *Avfall i Sverige 2012*, s. 7 f.

⁵⁰ Naturvårdsverket, skrivelse 2012-03-22, *Inspel till svensk mineralstrategi*, (N2012/081/FIN), s. 6.

⁵¹ Ibid.

⁵² Naturvårdsverket, *Avfall i Sverige 2012*, s. 43.

⁵³ E-post från Naturvårdsverket 2015-10-23.

Naturvårdsverket har inte möjliggjort klassificering av visst gråbergsavfall som farligt avfall

Naturvårdsverket har föreskriftsrätt för klassificering av avfall som farligt men myndigheten har inte utnyttjat sin föreskriftsrätt så att exempelvis sulfidhaltigt gråbergsavfall kan klassificeras som farligt avfall. Länsstyrelsen i Västerbottens län framförde 2011 till Naturvårdsverket att det finns en stor omedvetenhet bland entreprenörer, verksamhetsutövare och myndigheter om att stora delar av det avfall som kallas gråberg kan vara farligt. Vissa typer av sulfidhaltigt gråberg kunde enligt länsstyrelsen framför allt generera giftigt, cancerframkallande och ekotoxiskt lakvatten samt även vara giftigt för människor vid direktexponering. Länsstyrelsen föreslog att Naturvårdsverket skulle utnyttja sin föreskriftsrätt och reglera att gråbergsavfall med farliga egenskaper kan klassas som farligt avfall.⁵⁴ Naturvårdsverket svarade drygt två år därefter att myndigheten avvaktar med att se över behovet av sådan reglering tills man vet hur den reviderade avfallslistan från EU ser ut.⁵⁵ Kommissionen har nu fastställt en reviderad avfallsförteckning genom beslut 2014/955/EU. Ändringarna innebär att vissa avfallstyper har lagts till listan och andra har skrivits om. Regeringen har därefter anpassat de svenska reglerna till detta beslut genom en ändring i avfallsförordningen. Ändringen träder i kraft den 1 januari 2016.⁵⁶ Naturvårdsverket har uppgett att myndigheten ännu inte har analyserat behovet av särskilda föreskrifter, på grund av en hög arbetsbelastning på avfallsområdet i övrigt under 2015. Myndigheten ser ett fortsatt stort behov av att se över utnyttjande av föreskriftsrätten men anger att man inte har möjlighet att ge besked om när en översyn kan inledas.⁵⁷

Vid Aitikgruvan delas gråbergsavfallet upp i potentiellt syrabildande (det vill säga om det kan ge upphov till surt och metallhaltigt lakvatten) respektive icke syrabildande avfall. Det gråbergsavfall som inte är potentiellt syrabildande klassas bolaget som "miljögråberg". Vid avslutad drift beräknar bolaget att 800 miljoner ton gråbergsavfall har uppkommit. Av den mängden kommer cirka 275 miljoner ton att utgöras av "miljögråberg" och cirka 535 miljoner ton av potentiellt syrabildande gråberg. Bolaget

⁵⁴ Länsstyrelsen i Västerbottens län, *Förfrågan om vägledning och Naturvårdsverkets föreskrifter angående gråberg från gruvindustrin som kan utgöra farligt avfall*, dnr 503-7602-2011, 2011-11-18.

⁵⁵ Naturvårdsverket, *Svar på förfrågan om vägledning och föreskrifter om gråberg från gruvindustrin*, dnr NV-11160-11, 2014-01-24. Naturvårdsverket har enligt 12 § avfallsförordningen (2011:927) delegerats rätt att meddela föreskrifter om att ett ämne eller ett föremål som är avfall och som har någon av de egenskaper som anges i bilaga 1 till förordningen ska utgöra farligt avfall.

⁵⁶ E-post från Miljö- och energidepartementet 2015-11-30. Ändringen av avfallsförordningen innefattar inga innehållsmässiga ändringar avseende gråberg eller anrikningssand. E-post från Miljö- och energidepartementet 2015-11-30. Den nya avfallsförteckningen från EU-kommissionen påverkar inte Sveriges möjlighet att exempelvis klassificera gråberg med farliga egenskaper som farligt avfall. Sverige har därför som tidigare möjlighet att meddela föreskrifter i frågan. E-post från Miljö- och energidepartementet 2015-12-02.

⁵⁷ E-post från Naturvårdsverket 2015-10-23.

menar att denna uppdelning effektiviserar efterbehandlingen avsevärt och möjliggör att material kan användas för anläggningsändamål.⁵⁸

Miljörisker med anrikningssand

När det gäller miljörisker med anrikningssanden, skattade Naturvårdsverket 1998 att det vid den tiden fanns sammanlagt cirka 600 000 ton metaller upplagrade i anrikningssand från sulfidmalmsbrytning. Detta innebär enligt myndigheten att sandmagasinen måste täckas med vatten eller andra material för att inte komma i kontakt med luftens syre och därmed läcka metaller till omgivningen.⁵⁹

2.3.3 Avsaknad av samlad syn på hanteringen av gruvavfall

Sveriges nationella avfallsplan för perioden 2012–2017, som har beslutats av Naturvårdsverket, omfattar inte hanteringen av gruvavfall. Myndigheten gör vissa uttalanden om miljörisker med gruvavfallet i planen men betonar: ”I planen finns inga åtgärder för gruvavfall, trots stora mängder och betydande miljöpåverkan. Hanteringen av gruvavfallet är nära förknippad med gruvverksamheten i övrigt och bör hanteras i det sammanhanget. Utöver det har EU:s direktiv för utvinningsavfall nyligen förts in i svensk rätt och börjat tillämpas. Sammantaget innebär detta att hanteringen av gruvavfallet, trots en betydande miljöpåverkan, inte tas upp närmare i denna plan.”⁶⁰

Företrädare för SGU har framfört att myndigheten arbetar internt med en kunskapssammanställning kring gruvavfall och ekonomiska säkerheter. Under det arbetet anges det ha blivit tydligt att det i Sverige råder en stor brist på teknisk vägledning och tydliga riktlinjer kring hantering av gruvavfall samt att denna brist skulle behöva åtgärdas.⁶¹ SGU har också framfört att det finns en potential för alternativ användning av gruvavfallet som i dag försvåras av regelverket.⁶²

2.4 Utvecklingen av mängden gruvavfall

Produktionen vid de svenska metallgruvorna har ökat kraftigt sedan början av 1980-talet. I detta avsnitt belyser Riksrevisionen inledningsvis olika bakomliggande faktorer till utvecklingen av mängden gruvavfall. Därefter redovisas utvecklingen av mängden

⁵⁸ E-post från Boliden 2015-11-06.

⁵⁹ Naturvårdsverket, *Gruvavfall – Miljöeffekter och behov av åtgärder*, rapport 4948, 1998, s. 40 f.

⁶⁰ Naturvårdsverket (2012), *Från avfallshantering till resurshushållning. Sveriges avfallsplan 2012–2017*, s. 50.

⁶¹ E-post från SGU 2015-10-16.

⁶² E-post från SGU 2015-11-30.

malm och berg som tas upp (uppfordras) och av mängden gruvavfall i form av gråberg och anrikningssand som genereras.⁶³

2.4.1 *Bakomliggande faktorer till utvecklingen av mängden gruvavfall*

Mängden gruvavfall som genereras i Sverige och globalt kan fortsätta att öka framöver, beroende på en rad olika faktorer (förutom ökad brytning i sig). Några av dessa faktorer presenteras nedan:⁶⁴

- Det finns en trend att metallhalter i de malmer som bryts blir lägre med tid.
 - Det beror i sin tur bland annat på den snabba teknikutvecklingen inom gruvbranschen. Idag har man förmåga att bryta malm med betydligt lägre metallinnehåll än vad som har varit möjligt historiskt sett. Begreppet malm har därmed vidgats till att omfatta fler låghaltiga fyndigheter.
 - Såväl i Sverige som globalt finns en trend att storskalig gruvbrytning ökar och att mindre fyndigheter lämnas oexploaterade. Det beror på att de allra flesta gruvföretagen vill arbeta med långsiktiga projekt och investeringar. I dag är exempelvis höghaltiga fyndigheter av basmetaller (som det historiskt sett har brutits mycket av i Sverige) oftast små i storleken. De anses därmed mindre intressanta än de riktigt stora låghaltiga fyndigheterna.
- Lägre halter metall i malm genererar en större mängd gruvavfall i form av anrikningssand per ton bruten malm.
- När det gäller mängden gråbergsavfall per ton bruten malm, beror den främst på om det är underjords- eller dagbrottsbrytning som bedrivs. Dagbrottsbrytning är mer kostnadseffektiv men också mer avfallsintensiv.
- De svenska gruvorna påverkar statistiken över metallhalter i malm på olika sätt: Bland sulfidmalmsgruvorna finns det en mycket stor dagbrottsgruva i Aitik med låga metallhalter, samt flera mindre underjordsgruvor med högre metallhalter.⁶⁵ Beträffande guldgruvorna är Kankberg en renodlad underjordsgruva, Björkdal är en tidigare dagbrottsgruva som övergått till underjordsbrytning medan Svartliden är en renodlad dagbrottsgruva. Beträffande järnmalm dominerar två mycket stora underjordsgruvor, Kirunavaara och Malmberget.
- De rapporterade malmreserverna för svenska underjordsgruvor håller i stort samma relativt höga metallhalter som dagens produktion. När det gäller aktiva dagbrottsgruvor (främst Aitik) och eventuella framtida dagbrottsgruvor (Laver, Rönnbäcken med flera) talar rapporteringen om lägre metallhalter.

⁶³ Uppgifterna om utvecklingen bygger på rapportering från gruvor och anrikningsverk till SGU, samt information från bland annat bolagens årsrapporter, webbplatser och pressmeddelanden. Enligt SGU omfattas uppgifterna inte av sekretess.

⁶⁴ E-post från SGU 2015-10-16, e-post från SGU 2015-11-13, e-post från SGU 2015-11-16.

⁶⁵ Till de mindre underjordsgruvorna hör Zinkgruvan, Garpenberg, Kristineberg med flera.

En ytterligare faktor som kan bidra till ökningen av mängden gruvavfall framöver är att brytning av sällsynta jordartsmetaller samt av ämnen som till exempel fosfor, litium och flourit blir alltmer intressant.⁶⁶

2.4.2 *Historisk utveckling av hur mycket berg och malm som tas upp samt hur mycket gruvavfall som uppkommer*

Diagram 2 nedan redovisar utvecklingen av mängden uppfordrat berg och malm från järnmalms- respektive icke-järnmalmsgruvor i Sverige under perioden 1975–2014. Diagrammet redovisar också total mängd uppfordrat berg och malm. Dessutom redovisas total mängd uppkommet gruvavfall (gråberg och anrikningssand) under perioden.⁶⁷

För järnmalmsgruvorna berodde den stora mängden bruten malm och berg i mitten av 1970-talet antagligen på att huvudaktören LKAB ville kompensera de låga metallpriserna med ökad produktion. Runt 2005 började järnmalmspriserna stiga och i slutet av perioden låg produktionen på nästan samma nivå som i mitten av 1970-talet. Den kraftiga minskningen 2009 berodde på vikande efterfrågan och fallande järnmalmspriser.⁶⁸

För sulfidmalmsgruvorna präglas utvecklingen av brytningen i den stora dagbrottsgruvan Aitik. I början av perioden svarade underjordsbrytning för 35 procent av den brutna malmen men har därefter sjunkit till cirka 7 procent. Runt finanskrisen 2008–2009 minskade brytningen, dock inte lika kraftigt som för järnmalmsgruvorna.⁶⁹ Efter 2010 har produktionen ökat kraftigt.

Av diagrammet framgår också att utvecklingen av den totala mängden gråberg och anrikningssand i stort sett följer utvecklingen av den totala mängden uppfordrat berg och malm.

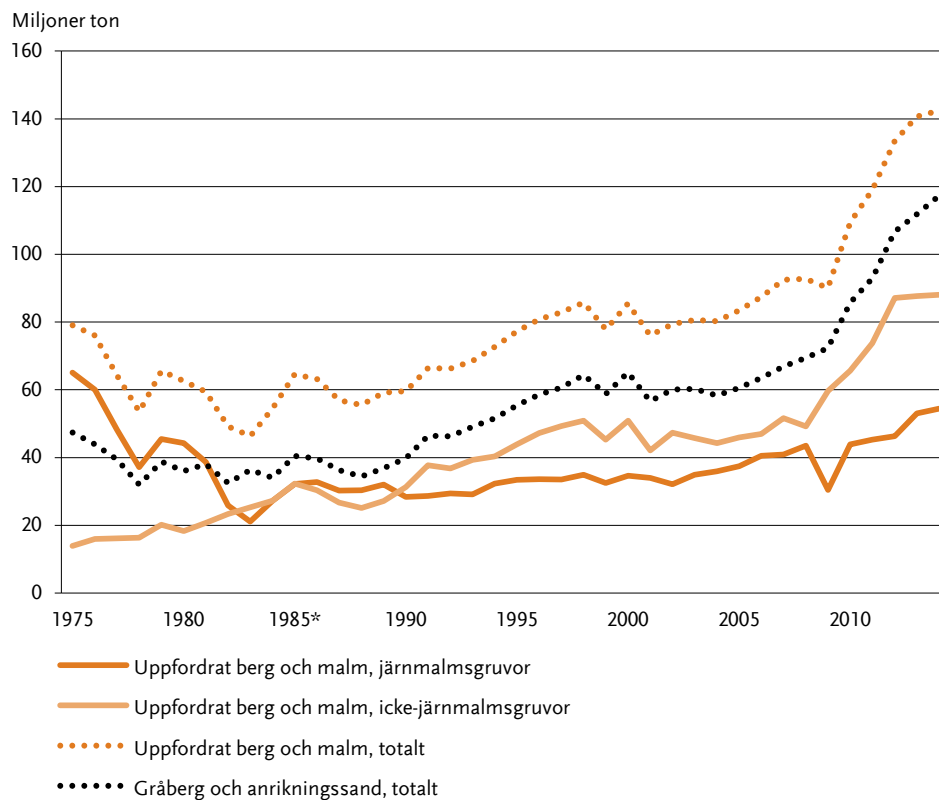
⁶⁶ Länsstyrelsen i Västerbottens län, *Tillsynsprojekt – Efterbehandling av sulfidmalmsgruvor*, meddelande 3 2012, s. 7. E-post från SGU 2015-11-30.

⁶⁷ När det gäller 2012 uppgick enligt data från SGU total mängd gråbergsavfall och anrikningssand från de svenska metallgruvorna till cirka 107 miljoner ton. Enligt Naturvårdsverket, *Avfall i Sverige 2012*, uppgick mängden gruvavfall samma år till cirka 129 miljoner ton. Data från SGU bygger på uppgifter som gruvföretagen rapporterat till SGU och som publicerats i SGU:s Bergverksstatistik samt på information från bland annat bolagens årsrapporter, webbplatser och pressmeddelanden. Naturvårdsverkets statistik baseras på miljörapporter för samtliga aktiva tillståndspliktiga metallgruvor och anrikningsverk och kontroller gentemot SGU:s Bergverksstatistik. Skillnaden beror troligen främst på att en eller flera anläggningar rapporterar olika mängder och att Naturvårdsverkets avfallsstatistik och SGU:s Bergverksstatistik är gjorda med olika utgångspunkter och troligen har olika tillämpningar av definitioner. En del av skillnaden utgörs vidare av "engångsavfall vid uppstart", bestående av gråberg och morän ovanför själva malmfyndigheten, innan brytning kunde sätta igång. E-post från Naturvårdsverket 2015-11-27, e-post från Naturvårdsverket 2015-11-30, e-post från SGU 2015-11-26, e-post från SGU 2015-11-30, e-post från SGU 2015-12-01.

⁶⁸ E-post från SGU 2015-11-13.

⁶⁹ E-post från SGU 2015-11-16.

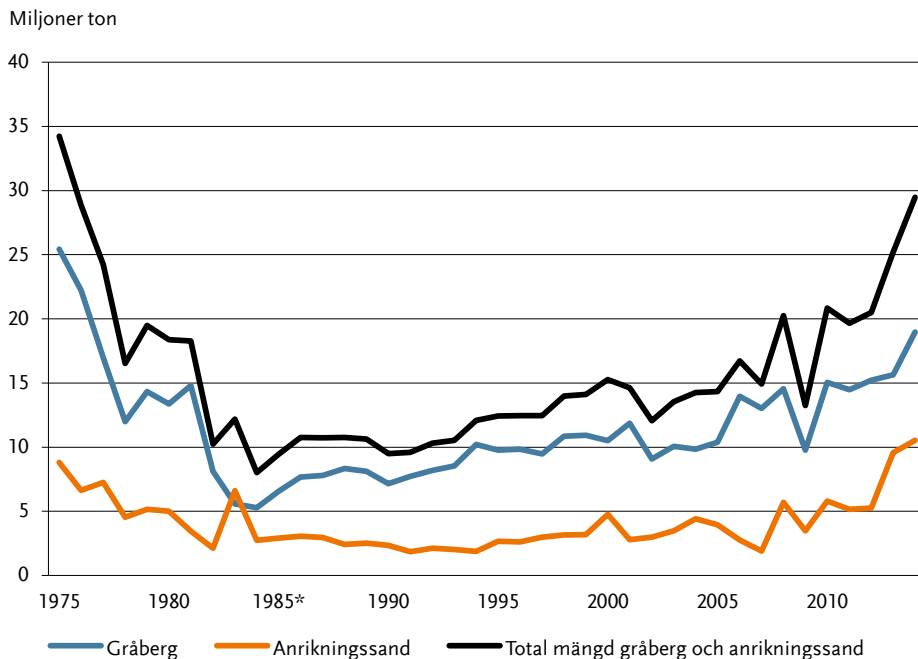
Diagram 2 Mängd uppfordrat berg och malm för järnmalm- respektive icke-järnmalmgruvor samt total mängd gråberg och anrikningssand från sådana gruvor, 1975–2014, miljoner ton



Källa: SGU

* Mängden anrikningssand för järnmalmgruvor, som utgör en del av mängden gråberg och anrikningssand totalt, har för 1985 beräknats som ett genomsnitt av mängden för 1984 och 1986. Detta beror på brister i rapporterade data om mängden 1985, vilka medfört att dessa data utelämnats.

Diagram 3 nedan visar utvecklingen av mängden uppkommet gråberg och anrikningssand från svenska järnmalmgruvor och anrikningsverk under perioden 1975–2014. Utvecklingen av avfallsmängderna speglar utvecklingen av mängden uppfordrat berg och malm relativt väl.

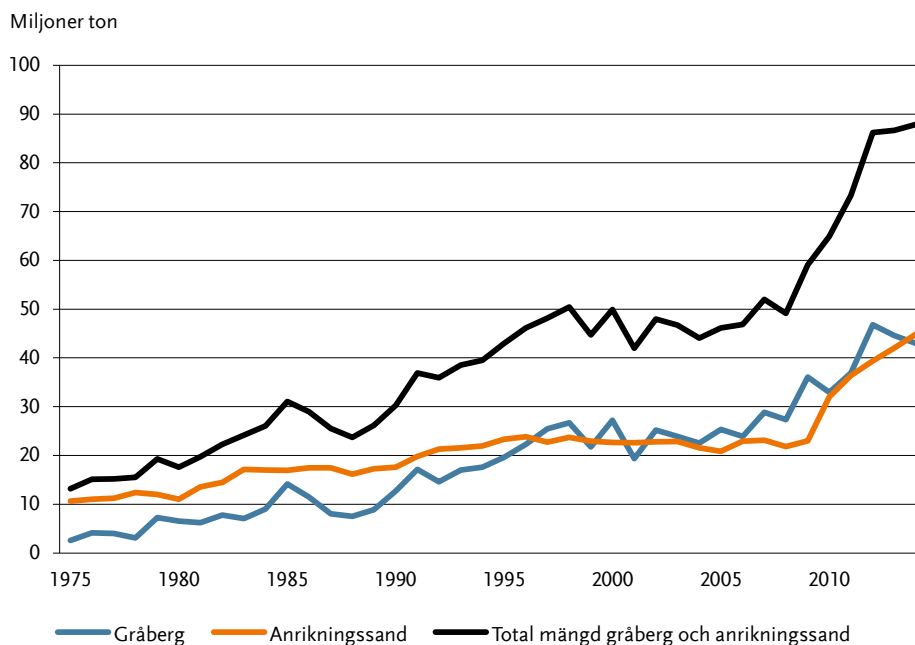
Diagram 3 Mängd gråberg och anrikningssand för järnmalmgruvor, 1975–2014, miljoner ton

Källa: SGU

* Mängden anrikningssand har för 1985 beräknats som ett genomsnitt av mängden för 1984 och 1986. Detta beror på brister i rapporterade data om mängden 1985, vilka medfört att dessa data utelämnats. Anmärkning: Figuren redovisar de uppkomna mängderna gruvavfall i form av gråberg och anrikningssand. Figuren redovisar inte hur gruvavfall har behandlats.

Diagram 4 nedan redovisar utvecklingen av mängden gråberg och anrikningssand från svenska icke-järnmalmgruvor och anrikningsverk under perioden 1975–2014. Även här speglas utvecklingen av mängden uppfordrat berg och malm. Den kraftiga ökningen under slutet av perioden beror nästan helt och hållet på produktionsökningen i Aitikgruvan.⁷⁰ Fram till mitten av 1990-talet var mängden producerad anrikningssand betydligt större än mängden producerat gråberg. Efter det är de producerade mängderna gråberg och anrikningssand ungefär lika stora, med undantag främst för perioden 2007–2009.

⁷⁰ E-post från SGU 2015-11-16.

Diagram 4 Mängd gråberg och anrikningssand för icke-järnmalmgruvor, 1975–2014, miljoner ton

Källa: SGU

Anmärkning: Figuren redovisar de uppkomna mängderna gruvavfall i form av gråberg och anrikningssand. Figuren redovisar inte hur gruvavfall har behandlats.

2.5 Sammanfattande iakttagelser

- Gruvnäringen har länge varit en viktig del av svensk industri och i förhållande till andra EU-länder är den fortfarande stor. Branschens förädlingsvärde som andel av BNP har under perioden 1980–2012 varierat mellan 0,4 och 0,8 procent. En orsak är de stora variationerna i världsmarknadspriser på metaller.
- Gruvverksamhet har en betydande miljöpåverkan, och den viktigaste miljöaspekten avser hanteringen av gruvavfall.
- Mängden gruvavfall har ökat kraftigt under perioden 1975–2014 och kommer sannolikt också att öka framöver. En sådan utveckling drivs bland annat av ökad produktion och minskande metallkoncentrationer i den brutna malmen.
- Trots att mängden gruvavfall och dess miljöpåverkan är stor, saknas en samlad strategi och vägledning för hur gruvavfallet ska hanteras. Det anges finnas en potential för alternativ användning av gruvavfallet som i dag försvåras av regelverket.

- Naturvårdsverket har inte utnyttjat sin föreskriftsrätt så att exempelvis sulfidhaltigt gråbergsavfall med farliga egenskaper kan klassificeras som farligt avfall.
- Kostnaderna för hantering av gruvavfall och efterbehandling hanteras sent i processen. Bergsstatens prövning av en fyndighets potential för en ekonomiskt lönsam gruvverksamhet omfattar inte kostnader för hantering av gruvavfall och efterbehandling. Sådana frågor tas upp i miljödomstolarnas prövning av tillstånd för gruvverksamhet. De riktlinjer som Bergsstatens prövning grundas på är från 1976, vilket var innan det blev vanligt att genomföra efterbehandling av gruvavfallsdeponier.

3 Ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet

I detta kapitel redovisas inledningsvis lagstiftningen om att ställa ekonomisk säkerhet för gruvverksamhet. Gruvbolagen ska ställa säkerhet i såväl prospekteringsstadiet som under faktisk gruvdrift. Därefter presenterar Riksrevisionen en genomgång av villkor för och resonemang kring ekonomiska säkerheter i domar från mark- och miljödomstolarna om tillstånd för gruvverksamhet. Genomgången avser de fjorton gruvor som är i drift samt två gruvor som har blivit försatta i konkurs under 2014 och 2015.⁷¹

Kapitlet innehåller också en beskrivning av länsstyrelsernas arbete med bevakning av säkerheterna. I bevakningen ingår till exempel att kontrollera att beslutade inbetalningar till så kallade successiva säkerheter görs av gruvbolagen och att de av banker uppsagda säkerheterna ersätts med nya.

3.1 Regelverket för att ställa ekonomisk säkerhet

Syftet med kravet på säkerhet är att skydda samhället från att behöva stå för kostnaden för efterbehandlingen i situationer där den ansvariga verksamhetsutövaren försatts i konkurs eller av någon annan anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter enligt miljöbalken.⁷²

3.1.1 Säkerhet i samband med bearbetningskoncession

Sökanden av en bearbetningskoncession⁷³ ska ställa ekonomisk säkerhet.⁷⁴ Bergsstaten har ansvar för att bland annat bevaka att säkerheterna är giltiga och kan ompröva säkerhetens storlek.⁷⁵ Den ekonomiska säkerheten har samma giltighetstid som koncessionen, det vill säga normalt 25 år. Säkerheten ska täcka kostnader för

⁷¹ Beslutstidpunkten för domarna sträcker sig från den 13 november 2005 till den 30 januari 2015. De texter i domarna som innehåller information om begreppet "säkerheter" har valts ut och legat till grund för iakttagelser och slutsatser.

⁷² Prop. 2006/07:95 s. 96.

⁷³ Bearbetningskoncession beskrivs som steg 3 i processen för att starta en gruva, i avsnitt 2.2.

⁷⁴ Minerallagen (1991:45).

⁷⁵ Med stöd av 5 kap. minerallagen (1991:45).

återställning av gruvområdet.⁷⁶ Våren 2015 uppgick de sammanlagda säkerheterna för bearbetningskoncessioner till cirka 2,6 miljoner kronor.⁷⁷

3.1.2 Säkerhet i samband med tillstånd för gruvverksamhet

Tillstånd till en verksamhet som omfattar *deponering av avfall* (till exempel gruvavfall) får endast meddelas om verksamhetsutövaren för fullgörande av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten ställer ekonomisk säkerhet eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande.⁷⁸ Säkerheten ska ställas för kostnaderna för att avhjälpa en eventuell miljöskada och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan ge upphov till. En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten kan ställas efterhand enligt en plan som vid varje tidpunkt tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.⁷⁹ Sökanden ska i samband med ansökan till mark- och miljödomstolen informera om den säkerhet som krävs enligt en oberoende kvalificerad bedömning.⁸⁰ Säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten (i det här fallet mark- och miljödomstolen).⁸¹

Säkerheten ska baseras på en bedömning av de kostnader som krävs för att säkerställa rehabilitering av mark, stängning och åtgärder efter stängning inklusive eventuell övervakning och behandling av förorenade ämnen.⁸²

Enligt regeringen kan säkerheten ofta behöva vara skyddad vid gäldenärens konkurs och vara omedelbart tillgänglig för tillsynsmyndigheten, det vill säga säkerheten ska vara enkel att realisera när den behöver tas i anspråk. En väsentlig förutsättning vid en sådan bedömning är att säkerheten kan omvandlas till pengar i den takt som krävs för att det planerade avhjälpandet ska kunna genomföras.⁸³

3.2 Nuvarande ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet

I detta avsnitt redovisar Riksrevisionen hur ekonomiska säkerheter fastställs för gruvverksamhet och vilka belopp de omfattar. Riksrevisionen belyser också risker och

⁷⁶ E-post från SGU 2015-04-13.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ 15 kap. 34 § MB.

⁷⁹ 16 kap. 3 § andra stycket MB. Säkerheter som ställs på detta sätt kallas för successiva säkerheter.

⁸⁰ Enligt 64 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall ska den som i fråga om en verksamhet som omfattas av denna förordning ansöker om ett sådant tillstånd om avses i 9 eller 11 kap. miljöbalken i samband med ansökan informera tillståndsmyndigheten om den säkerhet som i fråga om en utvinningsanläggning enligt en oberoende kvalificerad bedömning krävs enligt 15 kap. 34 § miljöbalken samt den hänsyn som har tagits till en eventuell oplanerad eller tidigarelagd stängning av anläggningen och de merkostnader som en sådan stängning kan medföra.

⁸¹ 16 kap. 3 § tredje stycket MB.

⁸² EU:s tekniska riktlinjer för upprättande av den ekonomiska säkerheten (2009/335/EG).

⁸³ Prop. 2006/07:95 s. 110.

praktiska problem med olika slag av säkerheter. Sådana risker och problem kan exempelvis bestå i svårigheter att bestämma nivån på säkerheterna eller i att vissa slag av säkerheter kräver en omfattande bevakning av tillsynsmyndigheten.

Genomgången avser gruvorna Kirunavaara, Mertainen, Gruvberget, Leveäniemi, Malmberget, Aitik, Maurliden, Björkdal, Kankberg, Svartliden, Kristineberg, Renström, Zinkgruvan, Garpenberg, Dannemora och Tapuli. De två sistnämnda gruvorna är försatta i konkurs.⁸⁴ Riksrevisionens genomgång av domar från mark- och miljödomstolarna visar att omfattningen på de ställda säkerheterna är på nära 2,7 miljarder kronor. Denna siffra stämmer väl med SveMins skattning av de totalt ställda säkerheterna för gruvverksamhet.⁸⁵ Den vanligaste säkerheten är bankgaranti i form av borgensgaranti eller demandgaranti. Beloppsmässigt är demandgaranti störst och den står för 50 procent av det totala säkerhetsbeloppet. I två fall utgörs säkerheten av successiv avsättning, i det ena fallet i kombination med ett pantsatt konto och i det andra med en borgensgaranti.⁸⁶ Se tabell 1 nedan.

Tabell 1 Godtagna säkerheter och deras omfattning

Typ av säkerhet	Antal*	Belopp (miljoner kr)	Andel av totalen
Pantsatt konto	3	112	4 %
Pantsatt konto med successiv avsättning	1	32	1 %
Borgensgaranti med successiv avsättning	1	30	1 %
Spärrat konto hos tillsynsmyndigheten	1	17	1 %
Demandgaranti**	7	1 330	50 %
Borgensgaranti	6	1 142	43 %
Totalt	19	2 663	100 %

Källa: Riksrevisionens genomgång av domar utfärdade av mark-och miljödomstolarna.

** För vissa gruvor finns det flera ekonomiska säkerheter.*

*** Till säkerheterna i denna kategori har Riksrevisionen hänfört alla bankgarantier vilka enligt sitt innehåll kan tolkas som demandgarantier, även om begreppet demandgaranti inte uttryckligen har använts.*

I sju fall ges tillsynsmyndigheten möjlighet att sänka/anpassa säkerheten i takt med att efterbehandlingen fortskrider. Mark- och miljödomstolen har vid sju tillfällen höjt

⁸⁴ Lovisagruvan saknar säkerhet och ingår därför inte i genomgången. Deponering av gråberg i Tingvallsulle för detta dagbrott samt avfallsmagasinet Hötjärnsmagasinet i Boliden ingår inte heller i Riksrevisionens genomgång.

⁸⁵ Intervju med SveMin 2015-06-25.

⁸⁶ Svartlidengruvan respektive Tapuli gruva.

säkerhetens storlek i förhållande till gruvbolagets yrkande efter bland annat synpunkter från berörd länsstyrelse och/eller Naturvårdsverket. Den totala höjningen enligt domarna uppgår till cirka 470 miljoner kronor.

3.3 Hur fastställs säkerhetens storlek?

I detta avsnitt redovisas inledningsvis principerna för beräkningen av säkerhetens storlek. Därefter redovisas hur Naturvårdsverket och länsstyrelserna har argumenterat i de fall som de ansett att bolagets förslag på säkerhet inte har varit tillräckligt. Generellt sett har såväl länsstyrelserna som Naturvårdsverket under granskningen framfört att det är komplicerat att bedöma gruvbolagens beräkningar av säkerhetens storlek.

3.3.1 Principer för beräkning av säkerhetens storlek

Miljöbalken reglerar inte närmare grunderna för beräkningen av den ekonomiska säkerheten. Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att de förväntade avhjälpandekostnaderna bör kunna tjäna som utgångspunkt vid bedömningen av säkerhetens storlek.⁸⁷ Vid beräkningen av säkerhetens storlek ska även de extra kostnader ingå som kan uppstå om bolagets egna maskiner, material och personal inte kan användas för att utföra efterbehandlingsarbetet.⁸⁸

Enligt förordningen (2013:19) om utvinningsavfall ska ekonomisk säkerhet beräknas utifrån en oberoende kvalificerad bedömning.⁸⁹ Verksamhetsutövaren ska ha en avfallshanteringsplan och ska informera mark- och miljödomstolen om innehållet i avfallshanteringsplanen. Planen ligger, tillsammans med annan information, till grund för att bedöma säkerhetens storlek. Verksamhetsutövaren ska se över planen så snart det finns anledning till det och minst vart femte år.⁹⁰

Enligt SveMin är det svårt att i prövningsskedet i mark- och miljödomstolen ha all nödvändig kunskap för att kunna upprätta en slutgiltig efterbehandlingsplan eftersom tekniken successivt utvecklas. Det är därmed svårt att i detta tidiga skede beräkna säkerhetens storlek. Därför är det bra att avfallshanteringsplanen regelbundet ska uppdateras menar SveMin.⁹¹

⁸⁷ MÖD 2010:27.

⁸⁸ Kommissionens beslut (2009/335/EG) om tekniska riktlinjer för upprättande av den ekonomiska säkerheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin.

⁸⁹ 64 § förordningen (2013:19) om utvinningsavfall.

⁹⁰ 29 § förordningen (2013:19) om utvinningsavfall.

⁹¹ Intervju med SveMin 2015-06-25.

EU-kommissionen har i ett beslut 2009 föreskrivit vilket underlag som beräkningen av den ekonomiska säkerheten ska baseras på.⁹² Av beslutet framgår att medlemsstaterna och behöriga myndigheter ska basera beräkningen av den finansiella säkerheten på bland annat följande:

- Tillämpliga miljönormer⁹³ och miljömål, inklusive avfallsanläggningens fysiska stabilitet, minimikvalitetsnormer för mark- och vattenresurser och högsta tillåtna utsläppsnivåer för förorenade ämnen.
- En bedömning av de kostnader som krävs för att säkerställa rehabilitering av mark, stängning och åtgärder efter stängning inbegripet eventuell övervakning och behandling av förorenande ämnen.

3.3.2 *Ofta är det inte specificerat hur länge säkerheten ska räcka*

I domarna om tillstånd till gruvverksamhet tar mark- och miljödomstolarna sällan uttrycklig ställning till hur lång tid som den ekonomiska säkerheten ska räcka. Gruvbolagens förslag till ekonomisk säkerhet har dock i flera fall utgått från kontroll och kompletterande åtgärder under en period av 30 år efter det att efterbehandlingen har avslutats.⁹⁴

För tillstånd som innefattade deponering av avfall och som meddelades före den 1 september 2008, skulle verksamhetsutövaren se till att det i minst 30 år, eller den längre tid som tillsynsmyndigheten bestämmer, vidtas de åtgärder för underhåll, övervakning och kontroll som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.⁹⁵ Efter 1 september 2008 gäller det inte någon bestämd tid för sådana åtgärder. Däremot ska avfallshanteringsplanen innehålla uppgifter om beräknat tidsperspektiv för avfallsanläggningens påverkan på människors hälsa och de avhjälpandeåtgärder som kommer att behövas.⁹⁶

SveMin anger å ena sidan att förutsättningarna för avfallshantering och efterbehandling varierar mellan olika gruvverksamheter och det därför är naturligt att

⁹² Kommissionens beslut (2009/335/EG) om tekniska riktlinjer för upprättande av den ekonomiska säkerheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin.

⁹³ Sådana skulle kunna utgöras exempelvis av de svenska miljökvalitetsmålen och BAT (Best Available Technique).

⁹⁴ Se exempelvis mark- och miljödomstolens dom från 2014 ifråga om Kristinebergsgruvan, mål nr 1993-12. I det fallet utgick bolagets förslag för två olika delar av gruvverksamheten från en period om 30 respektive 25 år. Ifråga om Maurlidengruvan anger sökanden bland annat att "den beräknade säkerheten får även sägas ta höjd för 30 års kontroll och övervakning efter det att deponin har sluttäckts", se mark- och miljödomstolens dom från 2010 i mål nr 2463-08.

⁹⁵ 33 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Sedan den 1 september 2008 ska deponeringsförordningen inte tillämpas på avfall som omfattas av förordningen om utvinningsavfall. Tidigare gällde förordningen (2008:724) om utvinningsavfall. Den har ersatts av förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

⁹⁶ 25 § 4 d. förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

utgå från vad som anges i avfallshanteringsplanen. Det kan vara bra att den del av den ekonomiska säkerheten som avser uppföljning och kontroll anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet. SveMin anger å andra sidan att en vedertagen tidsram underlättar beräkningen av den ekonomiska säkerheten. SveMin förordar inte en generell bestämd tid, men menar att 30 år kan vara en lämplig tid för beräkning av säkerhetens storlek.⁹⁷ I flera domar från mark- och miljödomstolarna efter 2008 anknyter domstolarna till tidsperioden 30 år. Det har då exempelvis varit fråga om avfallshanteringsplanen och varaktigheten i dess efterbehandlingsdel, eller villkor om delrapportering med prognoser för avfallsmagasinet möjlighet att efter 30 år kunna betraktas som en långtidsstabil konstruktion.⁹⁸ Enligt vad som framkommit i domarna har varken Naturvårdsverket eller länsstyrelserna invänt mot tidsperiodens längd.⁹⁹

3.3.3 *Länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets bedömning av säkerhetens storlek*

Länsstyrelserna och Naturvårdsverket har tillsammans med andra berörda myndigheter i domstolsförhandlingarna möjlighet att lämna synpunkter på gruvbolagens förslag till säkerhet. Myndigheterna framför att det är svårt att göra mer precisa bedömningar av bolagens underlag för kostnader för efterbehandling och menar att de snarare gör rimlighetsbedömningar av de underlagen.

Naturvårdsverket bedömer i första hand det tekniska beräkningsunderlaget

Naturvårdsverket granskar framför allt det underliggande materialet från gruvbolaget i form av de tekniska lösningar som beskriver hur efterbehandlingen av avfallet ska ske för att uppfylla villkoren i domen. Naturvårdsverket bevakar vidare att bolagets beräkningar har gjorts av en oberoende part. Myndigheten deltar inte som företrädare för allmänintresset vid alla ansökningar om att få starta gruvverksamhet, utan gör en prioritering utifrån miljöpåverkan av de ärenden i vilka myndigheten ska delta.¹⁰⁰

Länsstyrelserna gör främst rimlighetsbedömningar av metoder och kostnader

De två länsstyrelser som har störst erfarenhet inom gruvområdet menar att det är komplicerat att bedöma gruvbolagens beräkningar av kostnaderna för efterbehandling. De bedömer på en övergripande nivå om sökandens föreslagna metod för efterbehandling, till exempel täckning med ett lager grus eller morän av en viss tjocklek, är tillräcklig för att uppnå utsläppsvillkoren i domen. Enligt Länsstyrelsen i

⁹⁷ E-post från SveMin 2015-11-13.

⁹⁸ E-post från Naturvårdsverket 2015-11-04 beträffande avfallshanteringsplanen för Aitikgruvan, samt mark- och miljödomstolens dom ifråga om Svartlidengruvan (M 1704-10).

⁹⁹ Naturvårdsverket menar att myndigheten i många fall har invänt mot den av sökanden föreslagna efterbehandlingsmetoden och att myndigheten då inte kommenterat den föreslagna tidsperioden för efterbehandling. E-post från Naturvårdsverket 2015-12-01.

¹⁰⁰ Naturvårdsverket, *Vårt arbete med partsrollen i mål och ärenden*, maj 2013. Telefonintervju med Naturvårdsverket 2015-08-18.

Västerbottens län är det inte heller lätt att bedöma kostnaderna för efterkontroll och tillsyn i framtiden.¹⁰¹

För provningar inom det närliggande området täktverksamhet har Naturvårdsverket tagit fram en handbok med utgångspunkter för bedömning av metoder och kostnader.¹⁰² Länsstyrelsen i Västerbottens län menar att det skulle vara möjligt att i en manual redovisa standardkostnader per kvadratmeter för exempelvis tätskikt och skyddsskikt för en sulfidmalmsgruva, genom att utgå från bästa möjliga teknik (BAT).¹⁰³ Länsstyrelsen i Norrbottens län är tveksam till värdet av en manual eftersom varje ansökan är unik och menar att det är det ansökande bolagets ansvar att redovisa kostnadsberäkningarna på ett begripligt och överskådligt sätt.¹⁰⁴

3.3.4 Omständigheter som medfört höjning av föreslagen säkerhet

Av Riksrevisionens genomgång framgår att mark- och miljödomstolarna har höjt säkerhetens belopp i förhållande till bolagets yrkande vid sju tillfällen, bland annat efter Naturvårdsverkets och/eller länsstyrelsernas yttranden.¹⁰⁵ Det har rört sig om höjningar mellan några miljoner kronor upp till cirka 370 miljoner kronor. I detta avsnitt redovisas exempel på sakfrågor som har förts fram av myndigheterna i fall där domstolarna har höjt sökandenas föreslagna belopp för ekonomisk säkerhet.

Efterbehandling av hela gruvområdet ska ingå

I flera fall handlar Naturvårdsverkets eller berörd länsstyrelses yttrande om att kostnaderna för efterbehandling av gruvområdet med vidhängande industriområde inte ingår i bolagets förslag till ekonomisk säkerhet. Det gäller till exempel provningen av Svappavaara år 2013 och Kankberg år 2011. I domen för Svappavaara ökade domstolen den föreslagna säkerhetens belopp med 25 miljoner kronor, för att säkerheten skulle täcka kostnaderna för efterbehandling av hela gruvområdet. Beträffande Kankberg höjdes den ekonomiska säkerheten från 0,3 till 5,5 miljoner kronor för efterbehandling av bland annat det vidhängande industriområdet med tillhörande anläggningar.

Otillräckliga metoder för efterbehandling

Naturvårdsverket och/eller berörd länsstyrelse för ofta fram att bolagets föreslagna metoder/teknik för efterbehandling är otillräckliga för att området ska kunna återställas till tillfredsställande status efter att gruvverksamheten upphört. Enligt myndigheterna måste därmed beloppet för den ekonomiska säkerheten höjas för att täcka kostnader för ytterligare efterbehandlingsåtgärder. Det gäller exempelvis provningen av Aitikgruvan

¹⁰¹ Intervju med Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-04-17, intervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-04-22.

¹⁰² Naturvårdsverket, *Prövning av täkter. Handbok med allmänna råd. Handbok 2003:1.*

¹⁰³ Intervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-04-22.

¹⁰⁴ Intervju med Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-04-17.

¹⁰⁵ Det finns också fall där mark- och miljödomstolarna inte har höjt säkerhetens belopp.

år 2014, där länsstyrelsen framförde att säkerheten måste höjas med bland annat kostnaderna för ytterligare tätskikt för både sandmagasinet och det potentiellt syrabildande gråbergssupplaget. Domstolen höjde säkerhetens belopp med 371 miljoner kronor jämfört med bolagets förslag.

Kostnaderna för efterbehandling ska utgå från att åtgärderna utförs av någon annan än gruvbolaget självt

Det finns flera exempel på att länsstyrelsen och/eller Naturvårdsverket anför att bolaget har beräknat kostnaderna för efterbehandling utifrån antagandet att det är bolagets egen personal som utför arbetet och därmed har underskattat säkerhetens storlek. Ett exempel på detta gäller prövningen av gruvan i Svartliden 2012. Enligt länsstyrelsen behövde säkerhetens belopp därför höjas med ytterligare 4 kronor per hanterat ton malm. Domstolen fastställde detta.

Lägre ekonomisk säkerhet kan inte uppvägas av värdet av bolagets anläggningstillgångar

I prövningen av Zinkgruvan 2015 hade bolaget föreslagit att vid bedömningen av säkerheten för efterbehandling av området skulle hänsyn tas till intäkter från försäljning av bolagets anläggningstillgångar. Länsstyrelsen anförde att en lägre ekonomisk säkerhet inte kan kompenseras av intäkter från sådan försäljning, eftersom dessa medel i praktiken inte kommer bolaget till godo vid en konkurs. Domstolen höjde den av bolaget föreslagna säkerheten på 148 miljoner kronor till 188 miljoner kronor.

3.3.5 Praktiska problem och fördelar med successiv höjning eller sänkning av säkerheten

I detta avsnitt redovisar Riksrevisionen vissa praktiska problem och fördelar med tillämpning respektive fastställande av villkor om successiv avsättning till eller successiv sänkning av ekonomisk säkerhet.

Successiv avsättning

Som framgår av tabell 1 ovan har mark- och miljödomstolen i två fall beslutat om successiv avsättning. Dessa domar avser gruvan i Tapuli respektive Svartliden. Även för gruvan i Blaiken beslutade domstolen om successiv avsättning.

Länsstyrelsen i Västerbottens respektive Norrbottens län och branschorganisationen SveMin¹⁰⁶ pekar på olika problem respektive fördelar med successiva avsättningar för ekonomisk säkerhet.

Länsstyrelsen i Västerbottens län framför att det är problematiskt att basera den årliga avsättningen till säkerheten enbart på volymen producerad malm eftersom

¹⁰⁶ Intervju med SveMin 2015-06-25.

efterbehandlingskostnaden inte alltid är proportionell i förhållande till volymen producerad malm. Detta kan leda till att säkerheten inte avsätts i tillräckligt snabb takt.¹⁰⁷

Länsstyrelsen i Norrbottens län framför att domar om tillstånd för gruvverksamhet bör tydligt ange den eller de tidpunkter under ett verksamhetsår där successiv avsättning till säkerhet ska göras, exempelvis vid utgången av varje kvartal eller varje halvår. Ett ytterligare problem som länsstyrelsen nämner är att det inte är självklart att bolagets bank efter en ekonomisk bedömning av bolaget beviljar nya medel för avsättning till den successiva säkerheten. Det har också inträffat att gruvbolaget försätts i konkurs innan banken beviljat medel för årets insättning till den årliga successiva säkerheten, vilket skedde för Tapuli.¹⁰⁸

En aspekt som lyfts fram av båda länsstyrelserna är att kontrollen av att inbetalningar gjorts är resurskrävande.

SveMin anser att det finns företagsekonomiska fördelar med successiva avsättningar till säkerheter. En sådan avsättning innehåller dessutom en värdesäkring enligt konsumentprisindex av kostnaderna för efterbehandlingen till skillnad mot ett engångsbelopp.¹⁰⁹

SGU framför att det finns fördelar med successiva avsättningar eftersom gruvverksamhet är föränderlig i större utsträckning än annan industri. I ett inledande skede är det vanligt att det saknas en klar uppfattning om storleken på malmen och hur länge verksamheten kan bedrivas. SGU framför samtidigt att det är viktigt att den initiala ekonomiska säkerheten inte bestäms till för lågt belopp. Vid nyetablering av en gruvverksamhet sker stora ingrepp i miljön redan från början. Det är enligt SGU nödvändigt att den initiala säkerheten anpassas efter detta och sedan byggs på allteftersom produktionen kommer igång och verksamheten expanderar.¹¹⁰

Successiv sänkning av säkerhetens storlek

Riksrevisionens kartläggning visar att mark- och miljödomstolarna i sju fall har medgivit tillsynsmyndigheten möjlighet att sänka säkerheten i takt med att sluttäckning och andra efterbehandlingsåtgärder vidtas. Enligt vad som framkommit har det inte i något fall ännu skett någon sänkning av säkerhetens storlek. En möjlig förklaring är att sådana frågor är svåra att bedöma innan bolagen kommit in med

¹⁰⁷ Intervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-04-22.

¹⁰⁸ Intervju med Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-04-17.

¹⁰⁹ Intervju med SveMin 2015-06-25.

¹¹⁰ E-post från SGU 2015-11-30.

reviderade avfallshanteringsplaner (vilket numera ska ske minst vart femte år eller då det sker betydande ändringar i verksamheten).¹¹¹

Beträffande Björkdalsgruvan framförde tillsynsmyndigheten¹¹² i tillståndsprovningen att bolagets förslag till villkor om kontroll av säkerhetens storlek i syfte att bedöma behovet av ökning eller minskning av säkerheten inte borde accepteras. Tillsynsmyndigheten menade att bolagets förslag inte skulle vara hanterbart och avböjde att få redovisningar från bolaget med bedömningar av behovet av ökning eller minskning av säkerheten. Domstolen konstaterade att nämnden därmed inte kunde förväntas ha en tillräcklig överblick över om den av bolaget ställda ekonomiska säkerheten borde ändras, vare sig i höjande eller sänkande riktning. Därför menade domstolen att det inte borde komma i fråga att delegera till nämnden att fastställa villkor rörande säkerheten. Domstolen avvisade mot den bakgrunden bolagets krav på successiv minskning/höjning av säkerheten.¹¹³

3.3.6 *Gruvverksamheten kan ofta påbörjas innan säkerheten har bedömts som betryggande*

Utformningen av de flesta domarna om tillstånd till gruvverksamhet medför att gruvverksamheten kan påbörjas innan domstolen har bedömt säkerheten som betryggande. Domstolsprovningen av ekonomisk säkerhet sker i två steg. I det första steget beslutar mark- och miljödomstolen om säkerhetens storlek och i ett andra steg om den är betryggande. I en del domar anges uttryckligen att tillståndet får tas i anspråk först när domstolen har bedömt att säkerheten är betryggande. I majoriteten av domarna uppställs dock inte något sådant krav. I dessa domar anges i stället att gruvbolaget ska inkomma med ett förslag till säkerhet inom en viss tid efter det att tillstånd till gruvverksamhet har meddelats. I de domar som Riksrevisionen gått igenom har den tiden varierat mellan en och sex månader. I praktiken innebär detta att gruvverksamheten kan bedrivas utan ekonomisk säkerhet under viss tid. En annan aspekt är att säkerhetens form kan komma att överprövas vilket kan medföra att den tiden förlängs.

Såväl länsstyrelserna som Naturvårdsverket menar att gruvverksamheten inte bör kunna påbörjas innan säkerheten har bedömts vara betryggande. Naturvårdsverket framhöll i sitt yttrande i tillståndsprovningen för Garpenbergsgruvan att tillståndet inte kunde tas i anspråk innan bolaget hade inkommit med en ekonomisk säkerhet och beslutet att godkänna denna hade vunnit laga kraft. Myndigheten framhöll vidare att ett

¹¹¹ E-post från Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-10-05.

¹¹² I detta fall Miljönämnden vid Skellefteå kommun.

¹¹³ Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt 2010-06-24, dom i mål M25-10.

ianspråktagande av tillståndet måste vara kopplat till ett lagakraftvunnet beslut om en godtagbar säkerhet.¹¹⁴

3.4 De olika säkerheterna och deras villkor

Som har berörts i avsnitt 3.1.2, ska en säkerhet godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Om en ekonomisk säkerhet för gruvverksamhet behöver tas i anspråk, är det staten genom länsstyrelsen som i egenskap av förmånstagare har rätt till de pengar som betalas ut från säkerheten. Regeringen har bland annat betonat vikten av att skraddarsy en lösning för det enskilda fallet. Samtidigt har regeringen framhållit att det bör vara sökandens uppgift att visa att den erbjudna säkerheten är tillräcklig och även i övrigt godtagbar, det vill säga att tillhandahålla all den utredning som behövs för prövningen av säkerheten. Enligt regeringen måste självfallet osäkerhetsmomenten i varje prövning leda till en motsvarande försiktighet i värderingen. För att få sin säkerhet godtagen blir det nödvändigt att sökanden presenterar den utredning om säkerheten som gör att prövningsmyndigheten inte behöver ha egen kompetens att göra de analyser och ekonomiska bedömningar som en del former av säkerheter kan kräva.¹¹⁵

Riksrevisionens genomgång av säkerheter visar att det finns flera olika slag av säkerheter knutna till dagens gruvor. Det är i första hand fråga om pantsatta bankkonton samt olika former av bankgarantier. Det finns dock olika praktiska problem för staten att få ut pengar även från sådana former av säkerheter.¹¹⁶

- När det gäller pantsatt bankkonto är det vanligt att villkoren anger att det krävs en lagakraftvunnen dom eller skiljedom som visar att gruvbolaget inte har fullgjort de förpliktelser som pantsättningen ska täcka, för att staten ska få ut medel från kontot. Då kan situationen uppstå att gruvbolaget eller en eventuell konkursförvaltare inte medger att medel tills vidare betalas ut.
- När det gäller bankgarantier kan de vara utformade på olika sätt även om bankerna ofta använder egna standardiserade formulär. Villkoren för garantin avgör om statens rätt till ersättning bestäms av ett bakomliggande avtal eller om staten i princip har en ovillkorlig rätt till ersättning oavsett bakomliggande förhållanden.
 - Om det är fråga om en borgensgaranti, där rätten till ersättning utgår från ett bakomliggande avtal, kan den situationen uppkomma att länsstyrelsen och gruvbolaget (eller en eventuell konkursförvaltare) inte är överens ifråga om omfattningen av gruvbolagets förpliktelser. I sådana fall kommer banken

¹¹⁴ Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, dom M 3808-07. Naturvårdsverket hänvisade till 15 kap. 34 § MB och art. 14 i utvinningsavfallsdirektivet 2004/35/EG.

¹¹⁵ Prop. 2006/07:95 s. 108 f.

¹¹⁶ Några sammanfattande exempel på problem redovisas i utförligare beskrivningar i bilaga 2.

troligen inte att betala ut medel från garantin innan frågan avgjorts av domstol. Detta kan medföra att det dröjer innan länsstyrelsen erhåller betalning för nödvändig efterbehandling.

- Om det är fråga om en demandgaranti, ska banken inte närmare utreda om ett krav på betalning är korrekt eller inte. Garantin kan dock innehålla villkor om att staten ska ange på vilket sätt gruvbolaget inte har fullgjort sina åtaganden för att pengar ska betalas ut. Det gäller exempelvis för Renströmsgruvan, där länsstyrelsen måste ange på vilket sätt gruvbolaget har brutit mot sina skyldigheter med avseende på avhjälpan av miljöskada för att säkerheten ska kunna tas i anspråk.¹¹⁷

De godtagna säkerheterna för gruvverksamhet varierar i såväl slag som ställda villkor. Det är också i linje med vad regeringen har framhållit ifråga om ekonomiska säkerheter som fastställs enligt miljöbalken. Skiftande villkor om när bankens betalningsskyldighet inträder kan dock påverka statens möjligheter att utan dröjsmål ta säkerheten i anspråk och därigenom få täckning för nödvändiga efterbehandlingskostnader i samband med att gruvbolag försätts i konkurs. Det förefaller saknas generella standardiserade villkorstexter för olika slag av säkerheter.

3.5 Länsstyrelsens bevakning av utställda säkerheter

I detta avsnitt redovisas hur de utställda säkerheterna bevakas av länsstyrelsen. I bevakningen ingår bland annat att se till att successiva säkerheter årligen avsätts av gruvbolagen och att av banker och kreditinstitut uppsagda säkerheter ersätts med nya.

3.5.1 *Bevakning av säkerheter är en del av länsstyrelsens miljötillsyn*

Länsstyrelsernas bevakning av de ekonomiska säkerheterna grundas bland annat på gruvbolagens miljörapporter, vilka årligen ska lämnas in till länsstyrelsen. Rapporten ska godkännas och besvaras av länsstyrelsen. Om bolaget inte har kommenterat de villkor som ställs i domstolens tillstånd för att få bedriva gruvverksamhet kan länsstyrelsen ställa kompletterande frågor. Enligt Länsstyrelsen i Västerbottens län är säkerheten ett sådant villkor som bolaget måste kommentera i rapporten. Om bolaget till exempel har en säkerhet med successiv avsättning, ska bolaget visa att medlen har avsatts enligt den fastlagda planen. Länsstyrelsen får även kvartalsvisa rapporter från bolagets bank, vilka avser redovisade insättningar för ekonomisk säkerhet.¹¹⁸

Förutom att bevaka ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet, ska länsstyrelserna bevaka ekonomiska säkerheter för annan miljöfarlig verksamhet. En enskild

¹¹⁷ Även Zinkgruvan har sådana villkor för den ekonomiska säkerheten.

¹¹⁸ Intervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-04-22.

länsstyrelse kan ha i uppdrag att bevaka ett stort antal ekonomiska säkerheter. Till exempel ska Länsstyrelsen i Norrbottens län löpande bevaka ekonomiska säkerheter för cirka 250 tillståndsgivna verksamheter.¹¹⁹

3.5.2 *Bevakning av säkerheters giltighetstider är resurskrävande*

De bankgarantier och andra finansiella instrument som utfärdas av banker och kreditinstitut som säkerhet har olika lång giltighetstid. Uppsägningstiden är oftast ett år. Dessutom kan säkerheten normalt sägas upp av kreditgivaren. Länsstyrelsen måste därför bevaka att nya säkerheter ställs ut eller att säkerhetens belopp betalas ut till myndigheten. I Västerbottens län finns det flera exempel på att säkerheter har gått ut och ersatts av nya. Däremot finns det inte något exempel på att bolaget inte har fått en ny säkerhet. Länsstyrelsen i Norrbottens län är av uppfattningen att säkerheternas giltighetstider blir kortare och kortare. Det innebär att bevakningen av säkerheterna har blivit mer resurskrävande. I Norrbotten finns det exempel på att gruvbolag inte har förlängt säkerheten i tid. Länsstyrelsen har då förelagt bolaget att inkomma med en ekonomisk säkerhet med uppräknat belopp och längre giltighetstid.¹²⁰

Det har funnits brister i bevakningen över den ekonomiska säkerheten för en gruva. Säkerheten hade upphört att gälla, vilket den aktuella länsstyrelsen inte uppmärksammade förrän efter viss tid. I praktiken bedrevs därmed gruvverksamheten vid den aktuella gruvan utan ekonomisk säkerhet under drygt två års tid.

3.5.3 *Otydliga villkor komplicerar möjligheten för staten att ta del av ekonomiska säkerheter*

Redan i det skede när mark- och miljödomstolen prövar om säkerheten är betryggande är det viktigt att länsstyrelserna kommer in och lämnar synpunkter, menar Länsstyrelsen i Västerbottens län.¹²¹ Skälet är att det är viktigt att bevaka att villkoren från den som ställer ut säkerheten är formulerade på ett sådant sätt att tillsynsmyndigheten kan ta del av pengarna vid en eventuell konkurs. Enligt länsstyrelsen förekommer det ibland att utställarens villkor för säkerheten är formulerade på ett sådant sätt att det är oklart om säkerheten är betryggande. Enligt Länsstyrelsen i Norrbottens län förekommer det också skilda tolkningar av villkoren för de utställda säkerheterna.¹²²

¹¹⁹ E-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-11-18.

¹²⁰ Intervju med Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-04-17.

¹²¹ Intervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-04-22.

¹²² Intervju med Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-04-17.

3.5.4 *Det behövs vägledning för bedömning av säkerhetens storlek*

En del av bevakningen av om säkerhetens storlek är tillräcklig vid varje tidpunkt kan lämpligen göras i samband med den omprövning av avfallshanteringsplanen som ska göras minst vart femte år, anser såväl Länsstyrelsen i Norrbottens län som Länsstyrelsen i Västerbottens län. Båda länsstyrelserna menar dock att det kan behövas handledning och stöd för detta. Det gäller särskilt den del av beräkningarna för säkerheten som handlar om hur mycket efterbehandlingen av gruvavfallet kommer att kosta. Enligt länsstyrelserna är det också viktigt att allmänt klargöra att en ny beräkning av säkerheten ingår som en del av uppdateringen av avfallshanteringsplanen.¹²³

Länsstyrelsen i Norrbottens respektive Västerbottens län anser också att det generellt behövs vägledning och kompetensutvecklingsinsatser för tillsyn av gruvbolagens säkerheter eftersom det är det fråga om en komplicerad arbetsuppgift.¹²⁴

3.6 **Bättre förutsättningar att bestämma säkerhetens storlek**

I detta avsnitt beskriver Riksrevisionen hur förändringar i lagstiftning och rättspraxis har förbättrat möjligheterna att fastställa ekonomisk säkerhet för gruvverksamhet.

Såväl Länsstyrelsen i Västerbottens län som Länsstyrelsen i Norrbottens län menar att utvinningsavfallsförordningen¹²⁵ från 2013 har förtydligat frågan om hur säkerheter ska hanteras och fört den framåt.¹²⁶

Ett exempel anges vara att riskbedömningen av olika deponier och hur de ska täckas har underlättats genom förordningen. Även kravet på att avfallshanteringsplanen ska uppdateras minst vart femte år upplevs som positivt av länsstyrelserna och ses som ett tillfälle att ompröva (höja/sänka) säkerhetens storlek. I domen för Kristinebergsgruvan från 2014 framgår att ett reviderat underlag för beräkning av den ekonomiska säkerhetens ska ges in till tillsynsmyndigheten vart femte år eller dessförinnan vid behov. En förändring av säkerhetens storlek kräver att mark- och miljödomstolen fastställer storleken i en ny dom.

¹²³ Intervju med Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-04-17, intervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-04-22.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ SFS 2013:319.

¹²⁶ Intervju med Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-04-17, intervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-04-22.

Av utvinningsavfallsförordningen framgår även att den säkerhet som krävs ska vara grundad på en oberoende kvalificerad bedömning.¹²⁷ I vissa domar, exempelvis beträffande Aitik och Svappavaara, har sökanden angett att så är fallet.

I två domar från 2014 (Kristinebergsgruvan och Renströmsgruvan) ställs som villkor att säkerheten ska räknas upp med konsumentprisindex vart femte respektive vart tionde år. Länsstyrelsen föreslog detta villkor i sina yttranden över ansökningarna om tillstånd. Något motsvarande krav ställs inte i utvinningsavfallsförordningen.

EU-kommissionen framförde i ett motiverat yttrande 2013 att Sverige har underlåtit att korrekt införliva EU-direktivet om hantering av avfall från utvinningsindustrin i svensk lagstiftning. Bristerna gällde bland annat direktivets krav på att redan under konstruktionsskedet beakta fasen efter stängning och beräkning av ekonomisk säkerhet för verksamheten.¹²⁸ Regeringen bestred kommissionens yttrande.¹²⁹ Kommissionen avskrev ärendet i oktober 2014.¹³⁰

3.7 Sammanfattande iakttagelser

- De utställda säkerheterna i koncessionsstadiet uppgår till drygt 2,6 miljoner kronor.
- Det totala säkerhetsbeloppet i miljöbalksprövningen är cirka 2,7 miljarder kronor. Olika former av bankgarantier står för drygt 90 procent av det totala säkerhetsbeloppet. Skiftande villkor om när bankens betalningsskyldighet inträder kan påverka statens möjligheter att utan dröjsmål ta säkerheten i anspråk. Det kan i sin tur påverka om staten får täckning för nödvändiga efterbehandlingskostnader i samband med att gruvbolag försätts i konkurs.
- Säkerhetstypen ”successiv avsättning” bedöms som svårhanterlig och resurskrävande av tillsynsmyndigheterna men motsvarar endast cirka 60 miljoner kronor eller cirka 2 procent av det totala säkerhetsbeloppet.
- Vid sju tillfällen har domstolen höjt den säkerhet som gruvbolaget föreslagit. Höjningarna uppgår till totalt cirka 470 miljoner kronor.
- Naturvårdsverket och länsstyrelserna har svårt att bedöma om gruvbolagens förslag till säkerhetens storlek för efterbehandling av gruvavfallet är rimliga.
- Den svenska lagstiftningen specificerar inte hur lång tid efter avslutad efterbehandling den ekonomiska säkerheten ska räcka för efterbehandling, kontroll och kompletterande åtgärder. Tidsperioden för efterbehandling med

¹²⁷ 64 § utvinningsavfallsförordningen (2013:319).

¹²⁸ Europeiska kommissionen, Generalsekretariatet, *Motiverat yttrande – Överträdelse nummer 2011/2117*, Bryssel den 21 november 2013.

¹²⁹ Utrikesdepartementet, Svar på kommissionens motiverade yttrande angående införlivandet av direktiv 2006/21EG om hanteringen av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG (KOM:s ref SG Greffe (2013) D/19196, ärendenummer 2011/2117, 2014-01-21).

¹³⁰ E-post från Miljö- och energidepartementet 2015-11-10.

mera ska i stället anges i avfallshanteringsplanen. Gruvbolagens förslag till ekonomisk säkerhet har i flera fall utgått från kontroll och kompletterande åtgärder under en period av 30 år efter det att efterbehandlingen har avslutats. Också i flera domar från mark- och miljödomstolarna efter 2008 knyter domstolarna an till tidsperioden 30 år. Naturvårdsverket och länsstyrelserna förefaller inte ha invänt mot tidsperiodens längd i sig.

- I de flesta fall där tillstånd till gruvverksamhet beviljats, har det inte uppställts något krav på att tillståndet får tas i anspråk först när den ekonomiska säkerheten har bedömts som betryggande. I dessa domar anges i stället att gruvbolaget ska inkomma med ett förslag till säkerhet inom en viss tid efter det att tillstånd till gruvverksamhet har meddelats. I de domar som Riksrevisionen gått igenom har den tiden varierat mellan en och sex månader. I praktiken innebär detta att gruvverksamheten kan bedrivas utan ekonomisk säkerhet under viss tid. En annan aspekt är att säkerhetens form kan komma att överprövas vilket kan medföra att den tiden förlängs.
- Tillsynsmyndigheternas bevakning av befintliga säkerheter är resurskrävande och kräver såväl juridisk som finansiell kompetens. Det finns behov av vägledning för bevakningen. Det har funnits brister i tillsynen över den ekonomiska säkerheten för en gruva. Säkerheten hade upphört att gälla, vilket den aktuella länsstyrelsen inte hade uppmärksammat förrän efter viss tid. I praktiken bedrevs därmed gruvverksamheten vid den aktuella gruvan utan ekonomisk säkerhet under drygt två års tid.
- Enligt länsstyrelserna behövs vägledning för bedömning av om de säkerheter som gruvbolagen föreslår är tillräckliga.
- Ny lagstiftning har förbättrat förutsättningarna för att långsiktigt bestämma säkerhetens storlek vid varje tillfälle bland annat genom krav på upprättande av en avfallshanteringsplan som ska uppdateras minst vart femte år eller vid behov.

4 Gruv- och miljötillsyn

I detta kapitel redovisas Bergsstatens gruvtillsyn och länsstyrelsernas miljötillsyn samt respektive myndighets kostnader för detta arbete. Länsstyrelsen kan delegera miljötillsynsansvaret till kommunen vilket har skett för två gruvverksamheter i Skellefteå kommun.¹³¹ Även intäkter och kostnader för tillsynen av dessa gruvor redovisas i detta kapitel.

Information som kommer fram i samband med länsstyrelsernas miljötillsyn kan vara av betydelse även för bevakningen av de ekonomiska säkerheterna, till exempel i samband med krav på nedsättning av en säkerhet efter genomförd efterbehandling från gruvbolagets sida. Tillsyn i form av bevakning av ekonomiska säkerheter redogörs för i kapitel 3.

4.1 Bergsstatens gruvtillsyn

Bergsstaten bedriver tillsyn över efterlevnaden av minerallagen (1991:45) och av föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen. Tillsynsansvaret omfattar dels aktiva gruvor, dels gruvprospekteringar.

För aktiva gruvor gör Bergsstaten en årlig gruvinspektion. Myndigheten bedriver även tillsyn som är egeninitierad eller initierad efter klagomål från enskilda.¹³²

Gruvinspektionen omfattar insamling av information om bland annat produktion, brytningsmetoder, koncessionsgränser och planer för fortsatt brytning.

Gruvinspektionen innefattar även platsbesök och resulterar i ett protokoll med en lista på punkter som bolaget behöver åtgärda. Det kan gälla exempelvis betalning av avgifter eller åtgärdande av stängsel. Enligt Bergsstaten påträffas sällan några allvarliga problem eller avvikelser från regler och villkor.

Hela Bergsstatens verksamhet inklusive tillsynsarbetet finansieras av ansökningsavgifter. Det finns således ingen särskild tillsynsavgift. Totalt sett är statens intäkter från avgifter enligt minerallagen större än anslaget för Bergsstatens verksamhet.¹³³

¹³¹ Björkdalsgruvan och Kankbergsgruvan.

¹³² Intervju med Bergsstaten 2014-05-20, e-post från Bergsstaten 2015-04-13.

¹³³ E-post från Bergsstaten 2015-04-13.

4.2 Länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken

Länsstyrelsen är enligt miljöbalken tillsynsmyndighet över gruvverksamheter och ansvarar för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den.¹³⁴ Tillsynen bedrivs i form av tillsynsbesök samt utbildnings- och informationsinsatser.

Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga.¹³⁵

4.2.1 Länsstyrelsens tillsyn utgår framför allt från gruvbolagens egenkontroll

I miljöbalken ingår ett generellt krav om att verksamhetsutövare ska planera och kontrollera sin verksamhet för att motverka och förebygga olägenheter för människors hälsa eller miljö. Länsstyrelsens tillsyn handlar därför om att följa upp bolagens egenkontroll, snarare än att genom tillsynsbesök göra egna mätningar och uppföljningar av huruvida bolagen lever upp till villkoren uttryckta i tillstånden för gruvverksamhet.¹³⁶

Länsstyrelsen i Norrbottens respektive Västerbottens län uttrycker att tillsyn av gruvnäringen har hög prioritet. Länsstyrelsen i Västerbottens län använder en prioriteringsmodell för tillsynsverksamheten som utgår från faktisk miljöpåverkan, nationella och regionala miljömål, miljökvalitetsnormer och hur verksamhetsutövarnas egenkontroll fungerar. Utifrån denna prioritering sker tillsynsbesök av anläggningar med störst risker.¹³⁷

4.3 Finansiering och redovisning av tillsynsavgifter för gruvverksamhet

4.3.1 Finansiering av tillsynen

Även om gruvnäringen liksom annan tillståndspliktig verksamhet betalar prövnings- och tillsynsavgifter så sker finansieringen av länsstyrelsernas prövnings- och tillsynsverksamhet genom förvaltningsanslaget. Gruvnäringen får betala en årlig tillsynsavgift till länsstyrelsen som redovisas på inkomsttitel 2537 (Miljöskyddsavgift) det vill säga bruttoredovisade avgifter. Länsstyrelsen återfår sedan en del av dessa

¹³⁴ Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹³⁵ 26 kap. 1 § MB.

¹³⁶ Intervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-04-22.

¹³⁷ Ibid.

medel som en post benämnd miljötillsyn i myndighetens totala förvaltningsanslag utan särredovisning av de tillsynsavgifter som gruvbolagen betalat in. Medlen fördelas till de olika länen i proportion till inbetalda miljöavgifter.

Finansieringen av gruvnäringens provnings- och tillsynsverksamhet har varit föremål för diskussion. Naturvårdsverket konstaterade 2012 i en rapport till regeringen om tillsyn bland annat att finansieringen genom förvaltningsanslaget medför olika förutsättningar för länsstyrelserna att bedriva tillsyn. Naturvårdsverket menade att länsstyrelserna i stället bör få disponera avgiftsintäkterna för operativ tillsyn, alternativt att avgiftsintäkterna till varje län återförs till respektive länsstyrelse genom öronmärkta anslag. Av rapporten framgår även att såväl Länsstyrelsen i Norrbottens län som Länsstyrelsen i Västerbottens län har kostnader för tillsyn av all miljöfarlig verksamhet som är 16–19 procent högre än avgiftsintäkterna för tillsyn.¹³⁸ Naturvårdsverket konstaterade också i sin rapport att länsstyrelserna inte har tillräckligt med resurser för att bedriva en god tillsyn. Resurserna räcker ofta enbart till reaktiv tillsyn.¹³⁹

Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) får staten in cirka 50 miljoner kronor i tillsynsavgifter för alla typer av tillsyn. Målet är full kostnadstäckning men i praktiken är kostnadstäckningen 60–70 procent på riksnivå.¹⁴⁰

4.3.2 Avgifter för tillsyn

Avgifterna för tillsyn regleras i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Av förordningen framgår att den årliga tillsynsavgift som ett gruvbolag betalar är 150 000 kronor för en sulfidmalmsgruva och 75 000 kronor för en järnmalmsgruva. Under våren 2015 har dock regeringen höjt avgifterna för miljöfarliga verksamheter med 50 procent. Höjningen ska ske stegvis och enligt regeringen är höjningen ett led i att anpassa avgifterna till de faktiska kostnaderna.¹⁴¹

Länsstyrelsen i Norrbottens län menar att ett problem i detta sammanhang är att gruvbolag enligt förordningen betalar en avgift för anläggningen oavsett storlek. En gruva kan emellertid vara en omfattande anläggning med kulsinterverk, malmkross med mera vilka var för sig kan betraktas som en anläggning.¹⁴² Tillsynsavgifterna bör mot den bakgrunden höjas och i fråga om gruvverksamhet baseras på exempelvis årlig mängd producerad anrikningsmalm.¹⁴³

¹³⁸ Avser budgetåret 2011.

¹³⁹ Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. En redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen. NV-01466-12. Naturvårdsverket 12 april 2012.

¹⁴⁰ Telefonintervju med Ekonomistyrningsverket (ESV) 2015-08-17.

¹⁴¹ Förordning (2015:154) om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

¹⁴² Intervju med Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-04-17.

¹⁴³ E-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-11-30.

Även Länsstyrelsen i Västerbottens län menar att kopplingen mellan resurser och faktiskt behov behöver bli bättre på tillsyns- och provningsområdet. En pågående expansion av gruvor och stor utbyggnad av vindkraft innebär ökat behov av tillsyns- och provningsresurser. Det innebär även ökade intäkter i form av tillsyns- och provningsavgifter. Men detta ger inte någon tydlig effekt på tillgängliga resurser hos länsstyrelserna, vilket innebär prioriteringar som påverkar kvaliteten i provnings- och tillsynsarbetet.¹⁴⁴

En kommun är friare att bestämma tillsynsavgiften för gruvverksamhet. Avgiften bygger på en klassning av tillsynsobjekten utifrån miljöprovningförordningen (2013:251). Som grund för klassningen ligger de uppgifter som Bygg- och miljönämnden tagit del av genom bland annat tillståndsbeslutet och tidigare tillsyn av gruvverksamheten. Klassningen ligger till grund för den årliga tillsynsavgift som gruvbolaget betalar. Kommunen bestämmer själv timkostnadens storlek.

Hur förhåller sig kostnaderna för tillsynen till avgiftsintäkterna?

Riksrevisionen har samlat in uppgifter om intäkter och kostnader för den tillsyn som länsstyrelsen i Västerbotten, Norrbotten, Uppsala, Dalarna och Örebro genomförde under år 2014 samt för Skellefteå kommun (2015). Som framgår av tabellen nedan överstiger kostnaderna avgifterna för samtliga länsstyrelser där kostnader kunnat identifieras.

Tabell 2 Intäkter och kostnader för tillsyn över gruvverksamhet 2014, kronor

Länsstyrelse/kommun	Avgiftsintäkt	Kostnader	Kostnad per gruva
Norrbotten	595 000	2 623 000	437 167
Västerbotten	1 058 000	2 560 000	426 667
Dalarna*	150 000	-	-
Uppsala**	74 000	325 000	325 000
Örebro	150 000	181 000	181 000
Skellefteå kommun	301 665	301 645	150 823
Totalt	2 328 665	5 990 645	374 415

Källa: Länsstyrelsen i respektive län samt Skellefteå kommun.

* Länsstyrelsen uppger att myndigheten i sitt tredovisningsystem inte redovisar tillsyn utifrån vare sig objekt eller bransch varför myndigheten saknar kännedom om kostnaden för tillsyn över gruvverksamhet i länet.

** Posten kostnader innefattar kostnader för miljöhandläggare, inte lönekostnader för ledning och juridiskt stöd.

¹⁴⁴ Intervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-04-22.

Principen om full kostnadstäckning

Offentligrättsliga avgifter omfattar avgifter som myndigheter med stöd av lag och förordning kan ålägga enskilda eller företag att betala. Tillsynsavgiften för gruvverksamhet är en sådan offentligrättslig avgift. Regeringen har bestämt att full kostnadstäckning normalt ska gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet såvida inte riksdagen eller regeringen har beslutat något annat.¹⁴⁵

Riksrevisionen konstaterar i sin årliga rapport 2015 att bristande och otydlig styrning av avgiftsfinansierad verksamhet har fått till följd att det förekommer att regeringen i finansiella villkor anger att full kostnadstäckning ska gälla, samtidigt som avgifter är beloppsbestämda i en annan förordning eller i ett regeringsbeslut, det vill säga det saknas förutsättningar för myndigheten att bedriva verksamheten med full kostnadstäckning.¹⁴⁶

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen utrett hur de offentligrättsliga avgifterna som redovisas mot inkomsttitel på statens budget uppfyller kravet på full kostnadstäckning. Kartläggningen visar att en del myndigheter uppvisar väsentliga avvikelser från målet om full kostnadstäckning. Totalt sett visar kartläggningen att det finns ett underuttag på 1,2 miljarder kronor för bruttoredovisade avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Vidare bedömde ESV att det fanns flera verksamheter för vilka det ekonomiska målet var oklart.¹⁴⁷

4.3.3 Tillsyn över stängda och övergivna deponier

Enligt avgiftsförordningen (1998:940) kan tillsynsmyndigheterna debitera 800 kronor per timme för tillsyn över avslutade deponier.¹⁴⁸ Detta förutsätter emellertid att ägarbolaget finns kvar. I det fall ett bolag har försatts i konkurs och efterbehandlingen har finansierats med den ställda säkerheten ingår ofta kostnader för tillsyn och kompletterande efterbehandling i endast 30 år.¹⁴⁹

Förutom gruvverksamheterna i drift (vilka utgör miljöfarlig verksamhet), har tillsynsmyndigheterna identifierat cirka 300 områden med avslutade eller övergivna avfallsanläggningar som medför eller kan medföra allvarliga risker för människors hälsa eller för miljön. Huvuddelen av de områdena är hänförliga till gruvverksamhet.¹⁵⁰

¹⁴⁵ 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

¹⁴⁶ Riksrevisionen, *Årlig rapport 2015*, s. 22 f.

¹⁴⁷ Ekonomistyrningsverket, *Avgifter 2013 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten (ESV 2014:45)*.

¹⁴⁸ Enligt 7 § ska avgift efter särskilt beslut av den statliga myndigheten betalas med 800 kronor för varje hel timme handläggningstid. Med handläggningstid avses den sammanlagda tid som varje tjänsteman vid myndigheten har använt för beredning, föredragning och beslut i ärendet.

¹⁴⁹ Se kapitel 3.

¹⁵⁰ E-post från Naturvårdsverket 2015-10-22.

Tillsynsmyndigheterna kan inte ta ut några avgifter för tillsynen av områden som saknar verksamhetsutövare.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

- Bergsstatens verksamhet finansieras fullt ut genom avgifter enligt Minerallagen.
- Gruvbolagens tillsynsavgifter för länsstyrelsernas tillsyn betalas in till statskassan och ingår som en ospecificerad del i länsstyrelsens förvaltningsanslag.
- Länsstyrelsen prioriterar tillsynen över gruvnäringen högt. Kostnaderna för tillsynen av gruvnäringen överstiger intäkterna från avgifter med nära 3,7 miljoner kronor.
- Principen om full kostnadstäckning för avgiftsfinansierad verksamhet kan stå i konflikt med författning i vilken stadgas att specificerade avgifter ska tas ut.
- Regeringen har under 2015 höjt tillsynsavgifterna för miljöfarliga verksamheter med 50 procent. Det är oklart hur mycket kostnadstäckningen kommer att påverkas av detta.
- Tillsyn av deponier utan verksamhetsutövare kan inte finansieras av tillsynsavgifter.

5 Kostnader och utgifter för efterbehandling av gruvor

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen några exempel på där staten har bekostat omfattande saneringsåtgärder av nedlagda gruvor. Riksrevisionen belyser också möjligheten att åstadkomma permanenta lösningar för efterbehandling.

Om det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare eller om de avsatta säkerheterna inte är tillräckliga när verksamhetsutövaren har försatts i konkurs eller av någon annan anledning inte kan fullgöra sina skyldigheter, kan staten tvingas bekosta efterbehandling efter gruvverksamhet. Staten har också ett ansvar för efterbehandling av statlig mark.

Naturvårdsverket ansvarar för nationell samordning och prioritering när det gäller utredning och efterbehandling av föroreningskador och allvarliga miljöskador. Länsstyrelserna kan ansöka hos Naturvårdsverket om bidrag från anslaget för efterbehandling av förorenade områden.¹⁵¹ Under perioden 2009–2014 har utgifterna på anslaget varierat mellan cirka 300 och 640 miljoner kronor. Under 2014 uppgick utgifterna till cirka 350 miljoner kronor.¹⁵²

Naturvårdsverket redovisade 1998 i återrapporteringen av ett regeringsuppdrag att staten dittills hade lagt ned cirka 265 miljoner kronor på genomförda och beslutade efterbehandlingar av större gruvavfallsupplag. Kostnaden för efterbehandling av de då 27 övriga gruvavfallsupplag som bedömdes angelägna att åtgärda skattades till 790–1 400 miljoner kronor. Kostnaden beräknades till stor del belasta staten, eftersom det för många äldre gruvområden inte gick att finna någon ansvarig.¹⁵³ Myndigheten har därefter inte gjort någon motsvarande generell skattning av kostnader för efterbehandling av nedlagda gruvor.¹⁵⁴

¹⁵¹ 1–5 §§ förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statligt stöd för sådant avhjälpande.

¹⁵² Naturvårdsverkets årsredovisningar för åren 2009–2014, anslagsredovisning för anslaget Sanering och efterbehandling av förorenade områden, UO 20 1:4. Utgifterna för respektive år har beräknats som totalt disponibelt belopp minus utgående överföringsbelopp.

¹⁵³ Naturvårdsverket rapport 4948, *Gruvavfall – miljöeffekter och behov av åtgärder*, s. 11, 63 och bilaga 4.

¹⁵⁴ E-post från Naturvårdsverket 2015-10-15.

För perioden 2007–2018 uppgår de utbetalade eller i dagsläget beslutade statliga bidragen för efterbehandling av nedlagda gruvor till totalt cirka 250 miljoner kronor.¹⁵⁵

5.1 Exempel på otillräckliga säkerheter

5.1.1 *Blaiken och Svärträsk*

Gruvbrytningen vid Blaiken och Svärträsk startade sommaren respektive hösten 2006. Ägarbolaget till respektive gruva försattes i konkurs en kort tid därefter i december 2007. För Blaiken omfattade tillståndet högst 1,5 miljoner ton malm per år medan tillståndet för Svärträsk omfattade 0,6 miljoner ton malm per år. Den ekonomiska säkerheten för Blaiken bestod av en fast del på 2,3 miljoner kronor samt en successiv årlig avsättning. Någon successiv avsättning hann emellertid aldrig göras innan gruvbolaget försattes i konkurs. För gruvan i Svärträsk var säkerheten 1,2 miljoner kronor.¹⁵⁶

Även om såväl Blaiken som Svärträsk var förhållandevis små sulfidmalmsgruvor och gruvbrytningen pågick under en kort tid, har miljöskadorna blivit stora. Det sker en kontinuerlig spridning av metallhaltigt¹⁵⁷ vatten från bland annat gruvområdenas dagbrott, upplag av gråbergsavfall och ett sandmagasin vid ett av gruvområdena.¹⁵⁸ Eftersom säkerheterna inte har varit tillräckliga och risken för miljöskador bedömts som akut, har staten genom Naturvårdsverket beslutat att bekosta stora delar av den kontinuerliga vattenreningen och den kommande efterbehandlingen.¹⁵⁹

Totalt kommer statens hittills beslutade utgifter för vattenrening vid båda gruvorna och efterbehandling vid främst Svärträsk att uppgå till cirka 128 miljoner kronor under perioden 2012–2018.¹⁶⁰ Till detta ska läggas de förväntat höga kostnaderna för slutlig efterbehandling av Blaiken. Efterbehandlingsplanen för Blaiken har ännu inte lämnats in till mark- och miljödomstolen, men den preliminära bedömningen av kostnaden för efterbehandling ligger i intervallet 155–255 miljoner kronor. Troligen kommer den slutliga kostnaden att ligga i den övre delen av intervallet.¹⁶¹ Statens sammanlagda

¹⁵⁵ Naturvårdsverket, *Beslutade åtgärder maj 2015*, e-post från Naturvårdsverket 2015-10-13, e-post från Naturvårdsverket 2015-10-23. För perioden före 2007 medger Naturvårdsverkets ekonomisystem inte möjlighet att söka fram kostnader för efterbehandling av gruvor, e-post från Naturvårdsverket 2015-10-15.

¹⁵⁶ E-post från Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-10-22. Miljötillståndet för Blaiken meddelades med stöd av miljöskyddslagen (1969:387) som upphävdes 1 januari 1999. Miljötillståndet för Svärträsk meddelades med stöd av miljöbalken. E-post från Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-11-27.

¹⁵⁷ Bestående av zink, kadmium och nickel.

¹⁵⁸ Svea hovrätt, Mark och miljööverdomstolen, dom M4233-13 s. 6.

¹⁵⁹ E-post från Naturvårdsverket 2015-10-15.

¹⁶⁰ Naturvårdsverket, *Beslutade åtgärder maj 2015*, e-post från Naturvårdsverket 2015-10-13.

¹⁶¹ E-post från Länsstyrelsen i Västerbottens län 2015-10-19.

utgifter för vattenrening vid och efterbehandling av Blaiken och Svärtråsk kan därför komma att uppgå till mellan cirka 280 och 380 miljoner kronor. Då är inte kostnader för löpande kontroll och åtgärder efter slutförd efterbehandling inräknade.

5.1.2 *Tapuli*

Tapuligruvan utanför Pajala är en järnmalmgruva. Ägarbolaget Northland Resources AB fick i augusti 2010 tillstånd att bedriva gruvverksamhet där. Den ursprungliga ekonomiska säkerheten utgjordes av ett fast belopp på 10,3 miljoner kronor och en successiv årlig avsättning baserad på volymen producerat avfall.¹⁶² Ägarbolaget försattes i konkurs i december 2014. På begäran av Länsstyrelsen i Norrbottens län ställde konkursboet ut en ny garanti på 29,4 miljoner kronor.¹⁶³ Länsstyrelsens preliminära bedömning är att den ställda säkerheten inte täcker hela kostnaden för efterbehandlingen.¹⁶⁴ Det finns därmed en risk för att staten kan tvingas bekosta åtgärder för efterbehandling.

5.1.3 *Dannemora*

Ägarbolaget¹⁶⁵ till Dannemoragruvan i Östhammars kommun fick tillstånd¹⁶⁶ att bedriva gruvverksamhet i juni 2008. Den ekonomiska säkerheten bestod av en garantiförbindelse på 4 miljoner kronor. Länsstyrelsen hade under tillståndprocessen framfört att säkerheten borde uppgå till 40 miljoner kronor.¹⁶⁷ I maj 2014 inleddes en företagsrekonstruktion. Gruvproduktionen stoppades och startades igen vid flera tillfällen. Rekonstruktionen misslyckades och bolaget försattes i konkurs under mars 2015.¹⁶⁸ Länsstyrelsen bedömde 2015 att kostnaden för att efterbehandla det avfall som skapats redan efter fem års produktion kommer att uppgå till 14 miljoner kronor. Eftersom säkerheten uppgår till 4 miljoner kronor, skulle det saknas 10 miljoner kronor för efterbehandlingen. Dock har länsstyrelsen gentemot konkursboet riktat krav på borttagande av upplag, vilket utgör en massafordran i konkursboet. Därmed kommer ytterligare åtgärder för efterbehandling, motsvarande cirka 10 miljoner kronor, att ske utöver de åtgärder som täcks av säkerheten.¹⁶⁹

¹⁶² Finsk-svenska gränsälvscommissionen, beslut M 11/09.

¹⁶³ Brev till Nordea AB från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2014-11-14 (dnr 2521-116-14).

¹⁶⁴ E-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2014-10-26.

¹⁶⁵ Gruvdriften sköttes av Dannemora Magnetit AB och Dannemora Mineral AB var dess moderbolag.

¹⁶⁶ Nacka tingsrätt, mark och miljödomstolen, dom den 20 juni 2008, mål nr. M 3809-7.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ SGU, *Bergverksstatistik 2014*, s. 4.

¹⁶⁹ E-post från Länsstyrelsen i Uppsala län 2015-12-04.

5.2 Andra exempel där staten haft kostnader för efterbehandling av gruvor

Detta avsnitt beskriver två ytterligare exempel där staten bekostar eller har bekostat efterbehandling av nedlagda gruvor. Det första exemplet gäller det statliga gruvfältet Adak och det andra exemplet gäller Gladhammars gruvor, där gruvdriften lades ned på 1800-talet.

5.2.1 Adakgruvan – ett exempel på behov av kontroll och efterbehandling under lång tid

Adakgruvan i Malå kommun var belägen i ett statligt gruvfält bestående av fyra malmkroppar vilka innehöll koppar, guld och silver. Gruvverksamheten som bedrevs av Boliden AB pågick fram till 1977. Vid efterbehandlingen av gruvområdet förseddes avfallsdammen med ett tätskikt av morän på vilket lades ett täckande skyddsskikt. På skyddsskiktet såddes gräs för att förhindra erosion.¹⁷⁰ Den valda metoden är ett exempel på så kallad torrtäckning.¹⁷¹

Statens kostnader för efterbehandling och därefter följande kontroller och åtgärder av Adakgruvan uppgår till cirka 22,4 miljoner kronor för perioden 1998–2015.¹⁷² I det nu gällande kontrollprogrammet för gruvan ingår funktionskontroll, provtagning samt nivå- och flödesmätning vid två tillfällen per år. Kompletterande åtgärder har genomförts vid flera tillfällen, efter att behov upptäckts vid kontrollerna. SGU räknar med att ha en beredskap för kontroll (med längre tidsintervall på sikt) för en mycket lång tid framöver. Den valda efterbehandlingsåtgärden syftar till att täcka gruvavfallet för att förhindra att syre tränger ner i avfallet och startar kemiska processer, vilka leder till surt och metallhaltigt lakvatten. Eftersom syftet med efterbehandlingsåtgärden är att täckningen ska fungera för all framtid som en effektiv syrebarriär, kommer behovet av kontroll och eventuella kompletterande åtgärder aldrig att upphöra helt och hållet. Det anges dock vara närmast omöjligt att i dag skatta behovet av åtgärder för att till exempel minska erosion av avfallsupplaget i framtiden. Det behovet beror på ett antal olika faktorer, inte minst klimatförändring.¹⁷³

5.2.2 Gladhammars gruvor – ett exempel på stora kostnader

Gladhammars gruvor i Västerviks kommun tillhör de allra tidigaste i Sverige. Gruvdriften lades ned 1892 och hade då pågått i minst 900 år. Från gruvområdet läckte varje år ut cirka 430 kg koppar, 125 kg kobolt och 60 kg bly till den intilliggande

¹⁷⁰ Nationalencyklopedins webbplats: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/adakgruvan>, besökt 2015-10-19.

¹⁷¹ E-post från SGU 2015-10-16. SGU betonar att det i Adak inte finns någon avfallsdamm (dammkropp) och att behovet av underhållsåtgärder därmed blir mindre.

¹⁷² E-post från SGU 2015-10-13.

¹⁷³ E-post från SGU 2015-10-16.

Tjursbosjön. Från sjön läckte årligen 109 kg koppar, 19 kg kobolt och 2,7 kilo bly vidare till de nedströms liggande sjöarna.

I en första etapp 2011 åtgärdades källorna till föroreningarna, främst genom att stänga igen ett gruvschakt och genom att ta hand om cirka 70 000 ton gruvavfall. Utgifterna för dessa åtgärder inklusive uppföljning var cirka 58 miljoner kronor. De bidrag som Naturvårdsverket betalade ut för efterbehandling i den första etappen uppgick till cirka 52 miljoner kronor.

Effekterna av åtgärderna i den första etappen ska följas upp genom provtagningar i Tjursbosjön under perioden 2013–2044. Provtagningar under 2015 visade att metallhalterna i vattnet hade minskat kraftigt. En effekt av de minskande metallhalterna kan bli att de metaller som är bundna i bottensedimenten läcker uppåt till vattenmassan och därefter sprids till sjöarna nedströms. Om uppföljningen visar att läckaget av metaller blir för stort, behöver de förorenade bottensedimenten muddras. Kostnaderna för detta är inte kända i dag men kan enligt Västerviks kommun komma att uppgå till cirka 300–400 miljoner kronor.¹⁷⁴

Tidsperioden för uppföljning på 40 år är bestämd utifrån omsättningstiden på vattnet i sjön och det är den period som det finns pengar avsatt för. Om det därefter finns ett fortsatt behov av uppföljning, får man enligt tjänstemän vid kommunen ta ställning till det då.¹⁷⁵

5.3 Behov av efterbehandling på längre sikt

Det förekommer läckage av metaller från gruvavfallsupplag som är i drift eller har slutbehandlats. Täcksikt av vatten eller andra material ska vara dimensionerade för att vara beständiga mot omgivande krafter i minst 1 000 år. Naturvårdsverket menade dock 1998 att erfarenheterna hittills hade visat på osäkerheter i beständigheten i olika täcksikt.¹⁷⁶

SGU framhåller att för sulfidmalmsgruvor är det närmast omöjligt att åstadkomma lösningar för efterbehandling som är helt permanenta och inte kräver ytterligare behov av kontroll och eventuella underhållsåtgärder sett över tid (så kallade *walk-away solutions*). Detta behöver enligt SGU beaktas vid beräkningen av ekonomisk säkerhet som måste ta höjd för kostnader för kontroll och kompletterande åtgärder i ett mycket långt tidsperspektiv. Valet av teknik för efterbehandling påverkar behovet av långsiktig

¹⁷⁴ För referens till detta och ovanstående två stycken, se Västerviks kommuns webbplats med underliggande webbsidor: <http://www.vastervik.se/Trafik-och-infrastruktur/Samhallsutveckling-och-planering/Hallbar-utveckling/Miljoprojekt/Projekt-Gladhammars-gruvor/>, samt e-post från Naturvårdsverket 2015-10-13.

¹⁷⁵ E-post från Västerviks kommun 2015-10-23.

¹⁷⁶ Naturvårdsverket, *Gruvavfall – Miljöeffekter och behov av åtgärder*, rapport 4948, 1998, s. 43.

efterkontroll och underhållsåtgärder men varierar kraftigt mellan olika gruvor. Det ställer stora krav på kompetens hos länsstyrelser och centrala miljömyndigheter och även vägledning hos dessa.¹⁷⁷

Naturvårdsverket framför att det är viktigt att ta tillvara erfarenheterna av möjligheten att uppnå långsiktigt hållbara och geotekniskt stabila åtgärder för stängning av avfallsanläggningar. Därför behöver de efterbehandlingar som har gjorts sedan slutet av 1980-talet av gruvindustrins avfallsdeponier utvärderas. Enligt myndigheten gäller det såväl hur väl åtgärderna för täckning har medfört att vittringen och läckaget av metaller har minskat som hur åtgärderna geotekniskt motsvarar uppställda krav.¹⁷⁸

5.4 Sammanfattande iakttagelser

- Staten har haft och kommer att ha stora kostnader eller utgifter för avhjälpande av miljöskador vid och efterhandling av nedlagda gruvor. Det beror i många fall på att gruvorna är nedlagda sedan lång tid tillbaka och i några fall på att de beslutade ekonomiska säkerheterna visat sig vara otillräckliga.
- SGU framhåller att för sulfidmalmsgruvor är det närmast omöjligt att åstadkomma lösningar för efterbehandling som är helt permanenta och inte kräver ytterligare behov av kontroll och eventuella underhållsåtgärder sett över tid (så kallade *walk-away solutions*). Detta behöver enligt SGU beaktas vid beräkningen av ekonomisk säkerhet som måste ta höjd för kostnader för kontroll och kompletterande åtgärder i ett mycket långt tidsperspektiv. Behovet av kontroller och åtgärder efter avslutad efterbehandling kvarstår i många fall för all framtid. I slutet av 1990-talet menade Naturvårdsverket att täckskikten av vatten eller andra material ska vara dimensionerade för att hålla i minst 1 000 år, men att det visat sig att olika täckskikt inte hade sådan hållbarhet. Adakgruvan, som är efterbehandlad, är ett exempel på att behovet av kontroll och ytterligare åtgärder sannolikt inte kommer att upphöra helt och hållet sett över tid.
- Naturvårdsverket anser att det finns behov av utvärdering av de efterbehandlingar som sedan slutet av 1980-talet har gjorts av gruvindustrins avfallsdeponier.

¹⁷⁷ E-post från SGU 2015-10-16.

¹⁷⁸ E-post från Naturvårdsverket 2015-12-01.

Bilaga 1. Termer och begrepp

Nedan följer en beskrivning av vissa begrepp¹⁷⁹ som används i rapporten.

Anrikningssand

Ett finkornigt material som blir över efter att de värdefulla malmmineralen har separerats ut ur malmen i anrikningsverket. I vissa fall används sanden för att återfylla gruvan. Resten måste deponeras och pumpas därför tillsammans med processvatten till invallade områden, så kallade sandmagasin. I sandmagasinet sedimenterar sanden, medan överskottsvattnet avleds vidare (i den mån det inte återanvänds i processen) till en så kallad klarningsjö för att sedan hamna i närmaste vattendrag.

Anrikningsverk

En anläggning där finmald malm förädlas genom mekanisk eller kemisk behandling till ett koncentrat av värdefulla malmmineral. Koncentratet kallas *slig*.

Avfallsmagasin

(Benämns i denna rapport även sandmagasin) Anläggning eller naturligt förekommande område där finkornigt utvinningsavfall som uppkommit vid bearbetning eller vid rening eller återvinning av processvatten bortskaffas tillsammans med vatten.

Avfallsupplag

(Benämns i rapporten främst som gråbergsupplag, upplag eller deponi) Anläggning på markytan där fast utvinningsavfall bortskaffas.

Bearbetning

Verksamhet som syftar till att skilja ut eller koncentrera ämnen eller material från utvunnet material eller från tidigare bortskaffat utvinningsavfall. Bearbetning kan ske genom mekanisk, kemisk, biologisk, termisk eller annan fysikalisk process eller en kombination av sådana processer.

Fyndighet

Naturlig förekomst i jordskorpan av bland annat mineral.

Gråberg

Berg som inte är brytvärt och som måste tas bort för att nå malmen (se nedan). Gråbergsavfall läggs oftast på upplag i gruvans närhet. Gråberg kan bestå av exempelvis

¹⁷⁹ Begreppen är oftast allmänt vedertagna men inte alltid legaldefinitioner.

sulfidbergarter (vilka läcker metaller om de kommer i kontakt med syre) eller av andra bergarter.

Malm

En i naturen förekommande metallhaltig mineralkoncentration som är brytvärd ur ekonomisk synvinkel. Malm är i strikt betydelse ett ekonomiskt begrepp, men det används ofta i en bredare betydelse för att omfatta även ”malmer” som inte är ekonomiskt lönsamma att utvinna vid den aktuella tidpunkten.

Prospektering

Verksamhet som innebär att man genom provtagning, borrhning, djupgrävning eller på annat sätt systematiskt söker efter en fyndighet som har ett ekonomiskt värde.

Utvinning

Verksamhet som innebär att man bryter, borrar eller spränger i jordskorpan eller på annat sätt lösgör material från jordskorpan i syfte att ta ut en fyndighet eller ämnen eller material från en fyndighet ur jordskorpan.

Utvinningsavfall

Avfall som har uppkommit som en direkt följd av prospektering, utvinning eller bearbetning eller som en direkt följd av lagring av utvunnet material innan bearbetning av materialet har avslutats.

Utvinningsavfallsanläggning

Ett avfallsmagasin, avfallsupplag eller annat område som är avsett för uppsamling eller bortskaffande av utvinningsavfall i fast eller flytande form, med de dammvallar och andra konstruktioner som är till för att hålla kvar, hålla tillbaka eller på annat sätt stödja ett sådant område.

Bilaga 2. Beskrivning av olika former av ekonomiska säkerheter

Denna bilaga innehåller en närmare beskrivning av olika former av ekonomiska säkerheter vilka beslutats av mark- och miljödomstolarna som förutsättning för tillstånd till gruvverksamhet.

Pantsatt bankkonto

Med **pantsatt konto** menas att pantsättaren, det vill säga gruvbolaget, pantförskriver ett belopp motsvarande säkerhetens storlek på ett konto hos en bank. Staten genom länsstyrelsen har rätt att ta det pantsatta beloppet i anspråk utan pantsättarens (gruvbolagets) godkännande. Det är vanligt att villkoren anger att det krävs en lagakraftvunnen dom eller skiljedom som visar att gruvbolaget inte har fullgjort de förpliktelser som pantsättningen ska täcka, för att staten ska få ut medel från kontot. Då kan situationen uppstå att gruvbolaget eller en eventuell konkursförvaltare inte medger att beloppet tills vidare betalas ut.

Olika former av bankgarantier

En **bankgaranti** innebär att en bank garanterar fullgörandet av en gäldenärs förpliktelse mot en borgenär (i detta fall staten). Ifall gäldenären inte fullgör i enlighet med ett avtal eller, som här, ett offentligrättsligt krav, kan borgenären rikta ett krav på betalning mot banken.¹⁸⁰

En bankgaranti kan vara utformad på olika sätt, även om bankerna ofta använder egna standardiserade formulär. I bankgarantin anges vad den gäller för och inom vilka tidsfrister ett krav mot banken måste framställas. För att banken ska gå med på att ställa ut en garanti kräver banken oftast att gruvbolaget ställer säkerhet gentemot banken för det belopp som bankgarantin lyder på. I de fall banken tvingas betala i enlighet med bankgarantin, tvingas gruvbolaget betala banken genom säkerheten för bankgarantin. Bankgarantier är antingen självständiga eller accessoriska.¹⁸¹ Vid en självständig bankgaranti ska förmånstagarens rätt till ersättning endast bedömas enligt

¹⁸⁰ Jämför Ingvarsson, T., *Borgensliknande säkerhetsrätter*, Norstedts Juridik 2000, s. 119 f.

¹⁸¹ *Ibid.* s. 123.

bankgarantins villkor. Vid accessoriska bankgarantier ska förmånstagarens rätt till ersättning bedömas också enligt det underliggande avtalet.¹⁸²

När banken har utfärdat en **borgensgaranti** innebär det att banken går i borgen för någons förpliktelser gentemot en borgenär. Dessa garantier är accessoriska, det vill säga statens rätt till ersättning bedöms också utifrån det underliggande avtalet. Ifall länsstyrelsen och gruvbolaget (eller en eventuell konkursförvaltare) inte är överens ifråga om omfattningen av gruvbolagets förpliktelser skulle det kunna medföra att domstol får avgöra frågan. Detta eftersom banken troligen inte kommer att betala ut enligt garantin innan frågan är slutligt avgjord. Det kan därför komma att dröja innan länsstyrelsen erhåller betalning enligt garantin.

Med en **demandgaranti**¹⁸³ ges staten i princip en ovillkorlig rätt till ersättning, oavsett bakomliggande förhållanden. En demandgaranti är helt självständig i förhållande till det bakomliggande rättsförhållandet mellan parterna,¹⁸⁴ vilket innebär att banken inte närmare ska utreda om ett krav på betalning är korrekt eller inte. En demandgaranti kan dock innehålla krav på att förmånstagaren ska ange på vilket sätt uppdragsgivaren inte har fullgjort sina åtaganden.

¹⁸² Avgörande för frågan om en bankgaranti är självständig eller accessorisk är syftet med garantin, hur garantin formulerats, ställda villkor och hur den rubriceras.

¹⁸³ Även kallad on first demand-garanti eller anfordringsgaranti.

¹⁸⁴ Ingvarsson, T., *Borgensliknande säkerhetsrätter*, Norstedts Juridik 2000, s. 125.

Bilaga 3. Domar om tillstånd för gruvverksamhet vilka gått igenom av Riksrevisionen

Denna bilaga innehåller en förteckning över de domar/beslut om tillstånd för gruvverksamhet vilka Riksrevisionen gått igenom med avseende på villkor för och resonemang kring ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet.

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

Norrbottens län

- Kirunavaara, M 8-05
- Mertainen, M 595-12
- Svappavaara/Gruvberget, M 3412-10, M1471-08
- Svappavaara/Leveäniemi, M 12-14
- Aitikgruvan, M 2498-06, M 3093-12
- Malmberget/Vitåfors, M 2090-06

Västerbottens län

- Björkdalsgruvan, M 22-10
- Maurlidengruvan, M 2463-08
- Renströmsgruvan, M 354-13
- Kankbergsgruvan, M 739-09
- Kristinebergsgruvan, M 1993-12
- Svartlidengruvan, M 1704-10

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt

Uppsala län

- Dannemoragruvan, M 3809-07

Dalarnas län

- Garpenberg, M 1838-07

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt

Örebro län

- Zinkgruvan, M 927-12

Finsk-svenska gränsälvskommisionen

- Tapuligruvan, 11/09

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet
2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten

- 2015:3 Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
- 2015:4 Återfall i brott – Hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
- 2015:5 Digitalradio – varför och för vem?
- 2015:6 Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
- 2015:7 Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
- 2015:8 Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
- 2015:9 Granskning av Årsredovisning för staten 2014
- 2015:10 Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?
- 2015:11 Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet
- 2015:12 Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet?
- 2015:13 Regeringens jämställdhetssatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?
- 2015:14 Överskuldssättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?
- 2015:15 Regeringens hantering av risker i statliga bolag
- 2015:16 Statens finansiella tillgångar – något att räkna med?
- 2015:17 Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?
- 2015:18 Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar
- 2015:19 Rehabiliteringsgarantin fungerar inte – tänk om eller lägg ner

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat om det nuvarande systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet minimerar risken för att staten ska behöva bekosta efterbehandling av gruvor.

Gruvverksamhet har en betydande miljöpåverkan. Kostnaderna för efterbehandling av gruvavfall och förorenade mark- och vattenområden är ofta mycket stora. För att staten inte ska behöva bekosta nödvändig efterbehandling av förorenade gruvområden måste utövare av gruvverksamhet ställa ekonomisk säkerhet.

Granskningen visar att det finns problem i såväl fastställandet som bevakningen av de ekonomiska säkerheterna och i miljötillsynen. Problemen medför sammantaget att systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet inte tillräckligt minimerar riskerna för att staten och därmed skattebetalarna ska behöva bekosta nödvändig efterbehandling av nedlagda gruvor.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att utreda en långsiktig branschfinansiering av efterbehandling, kontroll och tillsyn av nedlagda gruvor när ställda ekonomiska säkerheter inte räcker till. Berörda myndigheter bör ges i uppdrag att ta fram en långsiktig strategi för hantering av gruvavfall och bedömning av åtgärder för efterbehandling med beaktande av alternativ användning av gruvavfall. Regeringen bör också överväga om miljöbalkens regler om att ställa ekonomisk säkerhet behöver förtydligas. Riksrevisionen lämnar även rekommendationer till Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-369-1

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

