

2021-12-17

Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar angående säkerheter för hantering av utvinningsavfall (M2021/02019)

Sammanfattning

Mot bakgrund av tidigare analyser av ekonomiska risker för staten kopplat till utvinningsverksamhet ser Riksgälden positivt på att en översyn av regleringarna för de ekonomiska säkerheterna för utvinningsavfall har gjorts. Riksgäldens bedömning är dock att förslagen inte ger en ändamålsenlig hantering av statens risker att behöva bekosta efterbehandling vid utvinningsverksamhet.

Riksgälden anser att syftet med förslagen att *minimera* statens är långtgående och att förslagen inte uppnår den målsättningen. Vidare har rollfördelningen mellan myndigheter inte utformats baserat på deras kärnkompetens. Detta riskerar att skapa en ineffektiv beslutsprocess, då frågor riskerar att förbises och ansvarsutkrävande försvåras.

Riksgälden efterlyser genomgripande förändringar av förslagen för att uppnå en ändamålsenlig hantering av statens risk. Med tanke på oklarheterna i förslagen är det tveksamt om Riksgälden kommer att ha förutsättningar att lösa även de begränsade uppgifter som föreslås i promemorian. Riksgälden anser att ett system bör utformas som närmare efterliknar finansieringssystemet för kärnavfall.

Utgångspunkten för förändringar inom detta område, bör enligt Riksgälden, vara att *begränsa* statens risk, inte att *minimera* statens risk. Vidare menar Riksgälden att säkerheten bör omfatta samtliga kostnader för all efterbehandling, inte bara kostnader för hantering av utvinningsavfall.

Riksgäldens bedömning är att alla frågor om prövning och beslut om säkerhetens storlek, och form (form avser godtagbarhet och ianspråktagande) bör samlas till en myndighet. Detta skapar en effektiv beslutsprocess. Ett tydligare myndighetsansvar underlättar också för både myndigheter och verksamhetsutövare vad gäller dialog och transparens. Baserat på respektive myndighets kärnkompetens är Riksgälden bäst lämpad att anförtros denna uppgift.

Säkerhetens storlek bör omprövas vart femte år. Detta kommer utgöra den enskilt viktigaste riskbegränsande mekanismen i systemet. Övriga delar i processen och tidsramarna för arbetet med de ekonomiska säkerheterna bör också tydliggöras.

Det bör regleras att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får föreskriva om vilka säkerheter som kan godtas. Skrivningen i miljöbalken om att alla säkerheter ska kunna godtas under förutsättningen att de är betryggande för sitt ändamål bör därmed inte införas.

Riksgälden ser det som nödvändigt att begränsa antal möjliga former för ekonomiska säkerheter till standardiserad bankgaranti eller deposition av kontanta medel. Detta skulle leda till en ändamålsenlig hantering av statens ekonomiska risk, en effektiv beslutprocess och minska risken för rättsliga tvister.

Riksgälden menar också att det bör införas ytterligare villkor att en säkerhet kan påkallas om en ny godtagbar säkerhet inte har ställts en månad innan den gamla löper ut eller om en verksamhetsutövare inte ställer en ny godkänd säkerhet i enlighet med vad som beslutats.

Riksgälden bör få ta ut tillsynsavgifter för frågor om prövning av säkerheternas storlek och form. Detta bör regleras i förordning, vilket säkerställer full kostnadstäckning för Riksgäldens arbete.

1 Inledning

Riksgälden har fått möjlighet att lämna synpunkter på promemorian Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall (M2021/02019). Dessa redovisas i det följande.

I december 2018 lämnade Riksgälden remissvar på betänkandet Statens gruvliga risker (SOU 2018:59) från Gruvavfallsfinansieringsutredningen. Riksgälden delade i allt väsentligt utredningens slutsatser och ställde sig positiv till den föreslagna utformningen av det nya regelverket. Inledningsvis konstaterar Riksgälden att förslagen i promemorian i stora delar avviker från det som föreslogs i utredningen.

Sammantaget är det Riksgäldens uppfattning att förslagen i promemorian inte leder till att statens ekonomiska risker hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Genomförs förslagen är det Riksgäldens bedömning att syftet att begränsa, eller minimera som det uttrycks i promemorian (se vidare avsnitt 2, nedan), statens ekonomiska risker inte kommer att uppnås. Det finns således en betydande risk för att staten, och i förlängningen skattebetalarna, kommer att behöva stå för efterbehandlingskostnader vid utvinningsverksamhet.

Detta remissvar behandlar:

- Syftet med säkerheterna, säkerheternas omfattning och principer för nya regleringar.
- Beslut om säkerheternas storlek och tillsyn inom detta område.
- Beslut om säkerheternas form och tillsyn inom detta område.
- Påkallande av säkerheterna.
- Finansiering av Riksgäldens nya uppdrag.
- Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Inom respektive område kommenterar Riksgälden förslagen i promemorian och ger förslag på alternativa lösningar. Riksgäldens ställningstagande och förslag till alternativa lösningar bygger på följande principer:

- Utgångspunkten är att statens, och därmed i förlängningen skattebetalarnas, risker ska begränsas vid varje givet tillfälle.
- Processen för prövningen av säkerheterna (såväl storlek, som form) ska utformas så den är tydlig, effektiv och förutsägbar.
- Rollfördelningen mellan myndigheter ska bygga på att respektive myndighets kärnkompetens tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt.

Riksgäldens förslag till alternativa lösningar bör ses i ett samlat sammanhang. Det är inte lämpligt att bryta ut och genomföra delar av förslagen.

2 Syftet med säkerheterna, säkerheternas omfattning och principer för nya regleringar

2.1 Kommentarer till förslagen

Förslagen syftar till att *minimera* risken för att staten ska behöva bekosta nödvändiga åtgärder för att stänga, återställa och följa upp nedlagda utvinningsverksamheter. Riksgälden anser att målsättningen att minimera statens risk är långtgående och att förslagen inte uppfyller den målsättningen. Om beslut skulle tas som säkerställer denna ambition skulle säkerheterna och kostnaderna för verksamhetsutövaren bli stora – i princip skulle säkerheter motsvarande en 100 procentig konfidensnivå behöva tas in.¹

Det är tveksamt om ändringar i miljöbalken är tillräckliga för att uppfylla syftet att minimera (eller begränsa) risken för att staten ska behöva bekosta efterbehandling vid utvinningsverksamhet. Gruvavfallsfinansieringsutredningen föreslog istället en ny lag med avsevärt mer omfattande regleringar. Utredningens tanke var, att på samma sätt som i finansieringssystemet för kärnavfall, undanta gruvverksamhet från kraven på säkerheter i miljöbalken men ge nya skyldigheter enligt införande av en ny lag samt en ny förordning om finansiella säkerheter för gruvverksamhet.

Enligt promemorian ska säkerheterna täcka kostnader för åtgärder och aktiviteter som anges i avfallshanteringsplanen. Avfallshanteringsplanen täcker dock endast utvinningsavfall och inte samtliga åtgärder som kan bli aktuella vid efterbehandling. Detta kan röra sig om att återfylla dagbrott, återställning av områden som verksamheten har påverkat till ett tillfredsställande skick samt åtgärder, inklusive kontroll och uppföljning, efter stängningen. Det är således bara en delmängd av de kostnader som kan komma att uppstå vid avveckling av gruvverksamhet som täcks av de föreslagna säkerheterna.

2.2 Riksgäldens förslag på alternativa lösningar

Riksgälden menar att syfte med säkerheterna bör vara att *begränsa* statens risk, inte *minimera* statens risk. Syftet bör regleras på samma sätt som i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen). Detta skapar möjligheter för staten att göra en avvägning mellan å ena sidan statens risk att behöva infria sitt sista hands ansvar, å andra sidan vad som är en rimlig kostnad för verksamhetsutövarna att behöva ställa säkerheter. Statens riskpreferens kan uttryckas genom att reglera vid vilken konfidensnivå säkerheten ska beräknas samt vilken styrka säkerheten ska ha.

Riksgälden anser att säkerheten bör omfatta samtliga kostnader för efterbehandling, inte bara kostnader för hantering av utvinningsavfall som följer av avfallshanteringsplanen. Dessutom är det viktigt att säkerheternas omfattning är tydligt definierad. Detta underlättar arbetet för både myndigheter och verksamhetsutövare. Enligt Riksgälden bör det regleras,

¹ Problematiken diskuteras också i Statens gruvliga risker.

precis som det föreslogs i Gruvavfallsfinansieringsutredningen, att säkerheten ska täcka följande delar:

- stänga, och i övrigt avveckla de anläggningar som använts i gruvverksamheten
- återvinna, bortskaffa eller på annat sätt fysiskt hantera utvinningsavfall
- återställa det område som påverkats av verksamheten till ett tillfredställande skick och
- utföra den omgivningskontroll korrigerande åtgärder och uppföljning i övrigt av det område som påverkats av verksamheten.

I samband med tillståndsprocessen bör verksamhetsutövaren ta fram en efterbehandlingsplan, dvs. en teknisk beskrivning som omfattar de åtgärder som anges ovan. Efterbehandlingsplanen bör prövas av länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs och omarbetas vart femte år. Vid nytt eller ändrat tillstånd bör mark- och miljödomstolen pröva efterbehandlingsplanen. Efterbehandlingsplanen bör ligga till grund för den kostnadsberäkning som i sin tur ligger till grund för beräkningen av säkerhetens storlek. Se vidare avsnitt 3.

3 Beräkning och beslut om säkerheternas storlek och tillsyn inom detta område

3.1 Kommentarer till förslagen

Ansvar och roller

Inledningsvis konstaterar Riksgälden att ansvaret inom detta område är splittrat på många aktörer vilket skapar risker och försvårar ansvarsutkrävande.

Verksamhetsutövaren ska beräkna vilket belopp säkerheten ska uppgå till och redovisa beräkningen till prövningsmyndigheten (*mark-och miljödomstolen eller miljöprövningsdelegationen avseende täktverksamhet*) i samband med ansökan om nytt eller ändrat tillstånd.

Prövningsmyndigheten beslutar om villkor för säkerheterna, dvs. vilket belopp som säkerheten ska uppgå till och att den säkerhet som krävs ska vara giltig och i kraft.

Länsstyrelsen (i det län där verksamheten bedrivs) är tillsynsmyndighet för säkerheterna storlek. *Statens geotekniska institut (SGI)* ska få meddela ytterligare föreskrifter om hur en säkerhet ska beräknas. *Riksgälden* föreslås få uppgifter att yttra sig över säkerheternas storlek för verksamhet som omfattas av tillståndsplikt A samt för verksamhet som omfattas av tillståndsplikt B med krav på avfallshanteringsplan. Riksgäldens yttrande ska avse beräkningen av säkerhetens storlek. Det innebär att Riksgälden ska göra en bedömning av de kostnader som krävs för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter gällande utvinningsavfall som anges i miljöbalken.

Det är inte lämpligt att verksamhetsutövaren beräknar och föreslår säkerhetens storlek. Beräkning av säkerhetens storlek bör istället göras av staten, som har sistaansvaret för efterbehandlingen. Verksamhetsutövarens ansvar bör istället begränsas till att, precis som

inom systemet för finansiering av kärnavfall, ta fram ett kostnadsunderlag som sedan granskas och användas som underlag för att beräkna säkerhetens storlek av en myndighet.

Riksgälden bedömer att den myndighet som ges uppdrag att granska kostnadsberäkningen och beräkna säkerhetens storlek inte kan fullgöra detta uppdrag utan möjlighet att föreskriva hur verksamhetsutövarnas kostnadsberäkningar ska utformas. Med andra ord är det lämpligt att samma myndighet som har till uppgift att granska kostnadsberäkningarna också har föreskriftsrätt för hur kostnadsberäkningarna ska utformas.

Exempel på områden som kan behöva regleras är metoder för stokastisk riskanalys, prognoser för real prisuppräkning och diskontering av framtida kassaflöden. Detta är finansiell och ekonomisk kompetens som Riksgälden redan idag besitter genom arbetet med finansieringssystemet för kärnavfall. Statens geotekniska institut (SGI) arbetar bland annat med att ta fram ny kunskap och nya metoder för att sanera förorenade områden. Sådan expertis är användbar för att granska tekniska antaganden i efterbehandlingsplanen, vilket enligt Riksgäldens mening bör göras innan kostnadsberäkningen tas fram. Mot bakgrund av respektive myndighets kärnkompetens är det därför tveksamt om SGI är bäst lämpad för att ta fram föreskrifter för beräkning om säkerhetens storlek.

Enligt Riksgälden är det också ändamålsenligt att tillsynsansvaret för säkerhetens storlek vilar på den myndighet som ges uppdrag att granska kostnadsberäkningen och beräkna säkerhetens storlek. Utifrån respektive myndighets kärnkompetens är det tveksamt om länsstyrelserna är bäst lämpade för att bedriva tillsyn över en säkerhets storlek.

Vad gäller förslagen om beslut om säkerhetens storlek föreslår Riksgälden få en begränsad roll i prövningen av säkerhetens storlek genom att yttra sig till prövningsmyndigheterna. Det är oklart hur Riksgälden i sitt yttrande ska förhålla sig till eventuella föreskrifter från SGI. Det är även oklart för Riksgälden hur prövningen ska förhålla sig till eventuella föreskrifter från SGI. Med tanke på vad som framförts ovan är det tveksamt om Riksgälden kommer att ha förutsättningar för att lösa även dessa begränsade uppgifter. Det är dessutom oklart om den föreslagna ordningen ger en effektiv och ändamålsenlig hantering av statens risker inom detta område. Förslagen har heller inte angett tidsramar för Riksgäldens yttrande. Detta försvårar resursplanering och skapar en oförutsägbar beslutsprocess för både myndigheter och verksamhetsutövare. Det saknas även tidsramar för övriga delar i beslutsprocessen.

Beräkning av säkerhetens storlek

Riksgälden ser positivt på att kostnadsunderlaget ska justeras för förväntad prisutveckling på relevanta varor, tjänster och material samt för oplanerad eller tidigarelagd stängning. Det är dock oklart för Riksgälden hur dessa justeringar ska göras i praktiken, speciellt vad gäller oplanerad eller tidigarelagd stängning. Enligt Riksgäldens erfarenhet krävs det både vägledning och tydliga riktlinjer för att den här typen av justeringar ska få ändamålsenlig effekt på kostnadsunderlaget. Återigen vill Riksgälden framhålla att baserat på respektive myndighets kärnkompetens är det tveksamt om SGI är bäst lämpad att ta fram föreskrifter för hur säkerheterna ska beräknas.

Riksgälden ser också positivt på att förslaget att kostnadsunderlaget ska innehålla en osäkerhetsanalys men konstaterar samtidigt att med nuvarande skrivningar får osäkerhetsanalysen en oklar roll i kostnadsberäkningarna. Omfattningen av analysen och i vilken utsträckning osäkerhetsanalysen används som underlag för kostnadsberäkningen är med nuvarande förslag inte reglerat. Det är således helt upp till verksamhetsutövaren att göra dessa bedömningar. Riksgälden noterar även att det i förslagen helt saknas krav på att verksamhetsutövarna ska beräkna kostnader som en sannolikhetsfördelning. Utan en fördelning av kostnader är det svårt att beräkna säkerheten utifrån en viss konfidensnivå.

Riksgälden är kritisk till att förslagen inte medför en regelbunden omprövning av säkerheternas storlek. Enligt Riksgäldens tolkning av förslagen sker omprövningen endast vid nytt eller ändrat tillstånd för verksamhet. Detta är problematiskt eftersom realiserade avfallsmängder för en verksamhet kan vara högre än de som användes som underlag för beslut om säkerhets storlek. I sådant fall speglar inte den ställda säkerheten de faktiska kostnaderna för efterbehandling. Även externa faktorer kan förändras som påverkar de förväntade återstående kostnaderna (utan att verksamheten i sig har förändrats). Exempel på detta är utvecklingen av priser på varor och tjänster och lönekostnader. Det finns visserligen ett krav på att avfallshanteringsplanen ska ses över vart femte år, men det är upp till tillsynsmyndigheten att bestämma om villkoren för säkerheten behöver uppdateras. Gruvavfallsfinansieringsutredningen föreslog att säkerheterna skulle omprövas vart femte år på ett sätt som motsvarar de treåriga omräkningarna av kärnavfallsavgifter och säkerheter i finansieringssystemet för kärnavfall.

Enligt promemoria bedöms en regelbunden omprövning innebära alltför stora administrativa kostnader för både staten och företagen. Riksgälden vill betona att konsekvensen av att *inte* regelbundet ompröva säkerhetens storlek sannolikt kommer innebära att de ställda säkerheterna succesivt blir får små i förhållande kostnaderna för efterbehandling. Detta kan leda till att staten tvingas skjuta till medel för de fall då statens tvingas infria sitt sistahandsansvar.

Det är oklart hur många verksamheter för tillståndsplikt B som omfattas av krav på avfallshanteringsplan och därmed hur många ärenden som Riksgälden kan behöva yttra sig över. Det finns 1 300 täkter men hur många av dessa som har krav på avfallshanteringsplan är okänt enligt promemorian. Detta gör det svårt, för att inte säga omöjligt, för Riksgälden att bedöma omfattningen på uppdraget.

Det är också tveksamt om det är en lämplig uppgift för Riksgälden att lämna yttrande avseende storleken på säkerheter för täkter. De samlade efterbehandlingskostnaderna och riskerna förknippade med täktverksamhet utgör troligen endast en liten del av de totala efterbehandlingskostnaderna och riskerna för utvinningsverksamhet som helhet. Riksgälden har dessutom inte fått uppgifter att pröva säkerheternas form för täktverksamhet.

3.2 Riksgäldens förslag på alternativa lösningar

Riksgäldens bedömning är att alla frågor om prövning och beslut om säkerhetens storlek (och form) bör samlas till en myndighet. Detta skapar en effektiv beslutsprocess. Ett tydligare myndighetsansvar underlättar också för både myndigheter och verksamhetsutövare

vad gäller dialog och transparens. Här finns det också paralleller till regeringens beslut att samla alla frågor om kärnavfallsfinansiering till Riksgälden.

Riksgälden bör få ett övergripande ansvar för alla frågor om prövning och beslut om av säkerhetens storlek (och form). I dag har Riksgälden en liknande roll inom området för finansiering av omhändertagandet av kärntekniska restprodukter samtidigt som myndigheten har en viktig roll inom systemet för den statliga garantimodellen. Mot denna bakgrund anser Riksgälden att myndigheten har eller kan rekrytera och behålla den kompetens som behövs för ett sådant uppdrag. Ett samlat ansvar innebär bland annat att Riksgälden bör:

- Pröva kostnadsberäkningen och ges föreskriftsrätt på området. Lämplig myndighet (exempelvis SGI, Naturvårdsverket eller berörda länsstyrelser) bör höras innan beslut om föreskrifter fattas av Riksgälden. Med tydliga föreskrifter underlättas det praktiska arbetet med att ta fram kostnadsunderlag för verksamhetsutövaren, men även myndighetens arbete med att granska kostnadsberäkningar och fastställa närmare beräkningsprinciper underlättas. Föreskrifterna kan bl.a. reglera frågor om osäkerhetsanalysen och hur kostnadsunderlaget ska justeras för förväntad prisutveckling på relevanta varor, tjänster och material samt för oplanerad eller tidigarelagd stängning. Det kan även vara lämpligt att reglera att:
 - De totala kostnaderna enligt efterbehandlingsplanen ska uttryckas som en sannolikhetsfördelning. Detta gör det möjligt att bestämma storleken på säkerheten i förhållande till en konfidensnivå i sannolikhetsfördelningen.
 - Storleken på säkerheten ska bestämmas utifrån en viss konfidensnivå i en sannolikhetsfördelning för de totala kostnaderna för efterbehandling. Den lägsta tillåtna konfidensnivån bör dock regleras i förordning.
- Beräkna och besluta om säkerhetens storlek. Dessa beslut bör kunna överklagas till regeringen. Prövningsmyndigheten avlastas därmed denna uppgift. Förslag på beslut om säkerhetens storlek bör remitteras till verksamhetsutövare, berörda myndigheter och övriga intressenter.
- Bli tillsynsmyndighet för frågor om säkerhetens storlek.

Riksgälden vill tydliggöra att myndigheten inte har den kärnkompetens som krävs för att granska efterbehandlingsplaner. Granskning och fastställande av efterbehandlingsplaner bör istället göras av en annan myndighet med teknisk kärnkompetens, exempelvis SGI, berörda länsstyrelser eller Naturvårdsverket. En kostnadsberäkning bör tas fram baserat på en fastställd efterbehandlingsplan.

Säkerhetens storlek bör omprövas vart femte år. Inom finansieringssystemet för kärnavfall är de treåriga omräkningarna av kärnavfallsavgifter och säkerheter den enskilt viktigaste riskbegränsande mekanismen. Verksamhetsutövaren bör därmed lämna in en uppdaterad efterbehandlingsplan och kostnadsberäkning vart femte år. Berörd länsstyrelse bör pröva den uppdaterade efterbehandlingsplanen. Vid nytt eller ändrat tillstånd prövar alltjämt mark- och miljödomstolen eller miljöprövningsdelegationen efterbehandlingsplanen.

Processen och tidsramarna för arbetet med de ekonomiska säkerheterna bör vara tydlig. Med andra ord bör varje del i prövnings- och beslutsprocessen vara tidsatt och varje myndighet bör ha en tydlig roll. Detta skapar ett transparent och förutsägbart system, vilket underlättar arbetet för både myndigheter och verksamhetsutövare.

Riksgälden anser också att det bör tydliggöras att verksamhetsutövarens primära ansvar är att ta fram ett kostnadsunderlag för efterbehandling, inte att beräkna storleken på säkerheten.

4 Beslut om säkerheternas form och tillsyn inom detta område

4.1 Kommentarer till förslagen

Riksgälden ser positivt på att myndigheten ska

- pröva frågor om säkerhetens form och om säkerheten är betryggande,
- utöva tillsyn i fråga om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas för verksamhet som omfattar gruvdrift eller gruvanläggning,
- få meddela föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas och
- fortlöpande granska de ställda säkerheterna och förelägga om nya eller ändrade säkerheter om säkerheterna inte är betryggande för sitt ändamål.

Riksgälden understryker att det med de nuvarande förslagen finns frågetecken om såväl omfattningen som finansiering av Riksgäldens uppdrag. Dessa frågor, tillsammans med bristerna i förslagen om prövning av säkerhetens storlek, behöver enligt Riksgälden klargöras innan en ändamålsenlig hantering av statens risker kan uppnås.

Riksgälden ser problem med regleringen i miljöbalken om att alla säkerheter ska kunna godtas under förutsättningen att de är betryggande för sitt ändamål. Riksgälden bedömning är att det inte är möjligt för myndigheten att genom föreskrifter begränsa säkerheternas form om det samtidigt framgår i miljöbalken att alla säkerheter ska kunna godtas. Riksgälden vill också framhäva att de nuvarande förslagen, om att tillåta alla former av säkerheter, kan medföra att myndighetens prövningar av förslag på säkerheter blir omfattande och att en ändamålsenlig hantering av staten risker försvåras. Risker för att det uppstår utdragna rättsliga tvister är också hög, vilket bl.a. konstaterats i gruvavfallsfinansieringsutredningen.

Enligt förslagen ska Riksgälden pröva om säkerheten är ”betryggande”. Ordet ”betryggande” används vanligtvis som ett samlingsbegrepp för att beskriva en säkerhets storlek och form (form avser godtagbarhet och ianspråktagande). Skrivningen antyder med andra ord att säkerhetens storlek ska prövas samtidigt som säkerhetens form prövas. Enligt förslaget är dock denna prövning uppdelad.

(13)

Liksom i processen för prövning av säkerhetens storlek saknas det för prövningen av säkerhetens form tidsramar för Riksgäldens arbete. Utan tidsramar försvåras resursplanering och det skapas en oförutsägbar beslutsprocess för både myndigheter och verksamhetsutövare.

Enligt förslagen ska en verksamhetsutövare underrätta Riksgäldskontoret om säkerheten har sagts upp eller om andra omständigheter som är av betydelse för bedömningen av om säkerheterna är betryggande för sitt ändamål. Riksgälden vill uppmärksamma att det kan uppstå ett scenario där en verksamhetsutövare säger upp en säkerhet innan verksamhetsutövaren har ställt en ny säkerhet som granskats och godkänts av tillsynsmyndigheten. I ett sådant scenario är risken att det under en period saknas giltig säkerhet.

Det framgår inte av förslagen till vem en verksamhetsutövare ska ställa säkerhet. Detta är en fråga som behöver klargöras.

4.2 Riksgäldens förslag på alternativa lösningar

Som framgått tidigare är det enligt Riksgäldens bedömning inte möjligt att genom föreskrifter begränsa säkerheternas form, samtidigt som det framgår i miljöbalken att alla säkerheter ska kunna godtas. Riksgälden föreslår därför att, gällande säkerheter för utvinningsavfall, det i stället regleras att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får föreskriva om vilka säkerheter som kan godtas. Skrivningen i miljöbalken om att alla säkerheter för utvinningsavfall ska kunna godtas under förutsättningen att de är betryggande för sitt ändamål bör därmed inte införas.

Riksgälden vidhåller, precis som i remissvaret på gruvavfallsfinansieringsutredningen, en begränsning av antal möjliga former för ekonomiska säkerheter till standardiserad bankgaranti eller deposition av kontanta medel. Detta innebär en tydligare och mer effektiv handläggning, vilket är positivt för både myndighet och verksamhetsutövare. Eventuella tvister borde dessutom vara mer sällsynt om enbart on-demandgarantier med standardiserade villkor (eller deposition av kontanta medel) godtas som säkerheter.

Riksgälden betonar vikten av att alla frågor om prövning och beslut om säkerhetens storlek och form samlas till en myndighet. Detta skapar en effektiv beslutsprocess och ett tydligare myndighetsansvar. Mot bakgrund av detta bör säkerheten ställas till Riksgälden. Riksgäldens beslut bör kunna överklagas till regeringen avseende både säkerhetens storlek och form.

För att undvika att ordet ”betryggande” feltolkas föreslår Riksgälden att det förtydligas att prövning av en säkerhets form innebär prövning av en säkerhets godtagbarhet (bedömning av kreditvärdighet) och ianspråktagande (juridiska och avtalsmässiga bedömningar). Vidare menar Riksgälden att regeringen bör överväga att reglera godtagbarheten i termer av kreditvärdighet, på samma sätt som Riksgälden föreslår att konfidensnivån regleras vad gäller beräkning av säkerhetens storlek.

(13)

5 Påkallande av säkerheterna

5.1 Kommentarer till förslagen

Enligt förslagen ska tillsynsmyndigheten för verksamheten få ta säkerheten i anspråk om verksamhetsutövaren inte har följt ett föreläggande om att vidta åtgärder där tillsynsmyndigheten har informerat om att säkerheten kan komma att tas i anspråk eller om verksamhetsutövaren är försatt i konkurs. Riksgälden är positiv till att villkoren för när en säkerhet fås tas i anspråk förtydligas. Att en verksamhetsutövare går i konkurs torde vara den vanligaste orsaken till att en säkerhet behöver påkallas.

Riksgälden menar att det finns ytterligare två scenarion som kan uppstå då staten har ett behov av att kalla på säkerheten men saknar rätten att göra så. För det första kan den nuvarande säkerheten löpa ut utan att en ny giltig säkerhet har ställts. Med andra ord saknas bestämmelser om att en säkerhet kan påkallas om den gamla inte förnyas. För det andra kan en verksamhetsutövare välja att inte ställa en ny godkänd säkerhet i enlighet med vad som beslutats, trots att den gamla säkerheten fortfarande är giltig. En säkerhet i form av till exempel deposition av kontanta medel eller en i tiden obegränsad bankgaranti upphör nämligen inte att gälla.

Enligt förslagen är det tillsynsmyndigheten för verksamheten som får ta säkerheten i anspråk. Det är dock oklart om det även är tillsynsmyndigheten som ska förvalta säkerheten.

Förslagen medger att säkerheter får tas i anspråk endast i den omfattning som behövs för att täcka kostnaderna för fullgörandet av de åtgärder som säkerheten är avsedd att säkerställa. Enligt Riksgäldens uppfattning är det oklart hur säkerheten ska tas i anspråk eller hur säkerheten ska betalas ut. Detta är frågor som bör klargöras.

5.2 Riksgäldens förslag på alternativa lösningar

Riksgäldens vill återigen betona vikten av att alla frågor om prövning och beslut om säkerhetens storlek och form samlas till en myndighet. Mot bakgrund av detta bör det vara Riksgälden som formellt beslutar om säkerheten ska påkallas. Riksgäldens beslut bör dock baseras på att ett eller flera av kraven för villkoren för när en säkerhet får tas i anspråk är uppfyllda. Länsstyrelsen, som är tillsynsmyndighet för verksamheten, bör meddela Riksgälden om en verksamhetsutövare inte fullgör sina skyldigheter eller är i konkurs. På samma sätt bör Riksgälden informera länsstyrelsen sin avsikt att kalla på säkerheten.

Riksgälden menar också att det bör införas ytterligare två villkor för när en säkerhet kan påkallas. Dels om en ny godtagbar säkerhet inte har ställts en månad innan den gamla löper ut, dels om en verksamhetsutövare inte ställer en ny godkänd säkerhet i enlighet med vad som beslutats. På så sätt säkerställs att det vid varje given tidpunkt finns en giltig säkerhet som myndigheten kan kalla på om så krävs.

(13)

Som konstaterats ovan är det enligt Riksgäldens uppfattning oklart hur säkerheten ska tas i anspråk eller hur säkerheten ska betalas ut. Riksgälden har behandlat frågan i sitt remissvar till gruvavfallsfinansieringsutredningen.

6 Finansiering av Riksgäldens nya uppdrag

6.1 Kommentarer till förslagen

Riksgälden bedömer att den inledande prövningen av säkerheternas form inte täcks av den föreslagna finansieringsnivån på 23 800 kronor per prövning. Samtidigt konstaterar Riksgälden att det saknas förslag på finansiering för Riksgäldens uppdrag att lämna yttrande avseende storlek på säkerheterna. I underlaget framgår att ”konsekvenserna blir begränsade för Riksgäldskontoret” angående att lämna ett yttrande över säkerhetens storlek. Riksgälden delar inte denna bedömning. Riksgälden har inom ramen för kärnavfallsfinansiering ett uppdrag att yttra sig över reaktorinnehavares kostnadsberäkningar. Denna granskning av kostnadsberäkningar kräver omfattande resurser.

6.2 Riksgäldens förslag på alternativa lösningar

Mot bakgrund av Riksgäldens förslag bör Riksgälden få ta ut tillsynsavgifter för frågor om prövning av säkerheternas storlek och form. Detta bör regleras i förordning. På så sätt kan Riksgälden få full kostnadstäckning för sitt arbete.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.1 Kommentarer till förslagen

Enligt förslagen kommer Riksgäldens uppgifter för första gången att behöva genomföras när verksamheter ansöker om nytt eller ändrat tillstånd. Det går inte att förutse när nya verksamheter ansöker om nytt tillstånd eller hur ofta verksamheter ansöker om ändring av befintligt tillstånd. Således finns stora osäkerheter om när i tiden från att den nya lagstiftningen träder i kraft som Riksgälden kommer behöva utföra sina uppdrag, vilket i sin tur skapar svårigheter att planera resurser.

7.2 Riksgäldens förslag på alternativa lösningar

Riksgälden föreslår att samtliga efterbehandlingsplaner och säkerhetsbelopp ska ha uppdaterats senast fem år efter ikraftträdandet av den nya lagen. De nya reglerna bör fasas in successivt. Riksgälden bör i samråd med övriga tillsynsmyndigheter inom området fastställa en plan för revidering av befintliga efterbehandlingsplaner med tillhörande säkerheter. Detta skapar bästa möjliga förutsättningar för en ändamålsenlig prövning. Dessutom ger det Riksgälden tid att ta fram föreskrifter för beräkning av säkerheter och verksamhetsutövarna tid att anpassa kostnadsberäkningarna till de nya kraven. Nuvarande säkerheter bör gälla som fullgoda fram till nästkommande revideringstillfälle.

(13)

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av seniora analytikern John Eliasson. I den slutliga beredningen har även avdelningschefen Magnus Rystedt, enhetschefen Peter Stoltz, seniora analytikern Niclas Elofsson och juristen Ida Mohlander deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

John Eliasson, föredragande