

2018-12-07

Yttrande part

Boliden Group

Kontaktperson:
Bolagsjuristen David Granberg
Tel: 08-610 15 05
david.granberg@boliden.com

Mottagande part

Miljö- och energidepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se**Er referens: dnr M2018/01962/Ke**

Remissyttrande angående gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande *Statens gruvliga risker* (SOU 2018:59)

Boliden är ett högteknologiskt metallföretag med egna gruvor och smältverk som arbetar långsiktigt med att garantera samhällets tillgång till bas- och ädelmetaller – från brytning av malm (mineraler) till produktion och leverans av högkvalitativ metall till industrin.

Vår produktionskapacitet är hög och bygger på erfarenhet, innovation och avancerad teknik, utvecklad i samarbete med nordiska teknik- och ingenjörsföretag. Idag arbetar cirka 5 700 personer på Boliden och verksamheten bedrivs i Sverige, Finland, Norge och Irland.

1 SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER

Boliden anser att den remitterade utredningen innehåller en bra genomgång av de problem som aktualiseras vid hanteringen av ekonomiska säkerheter för gruvverksamheter. Boliden uppskattar också utredningens inriktning mot att hitta praktiskt fungerande lösningar på uppmärksammade problem. Flera av utredningens förslag bör genomföras och andra kan utredas vidare. I några delar anser dock Boliden att utredningens förslag inte bör genomföras.

Boliden är positivt till tydligare regler för hur verksamhetsutövare ska beräkna och redovisa framtida efterbehandlingskostnader i samband med fastställandet av beloppet för den ekonomiska säkerheten. Boliden förstår att det finns ett behov av marginaler i beräkningarna men vill samtidigt betona att säkerheterna inte får bli onödigt stora. Överförsäkring är kostsamt för både företag och samhälle.

Boliden tillstyrker förslaget att säkerhetens belopp ska bestämmas för en femårsperiod i taget.

Boliden avstyrker förslaget om en separat process, efter tillståndsprocessen, för att bestämma säkerhetens storlek. Det måste i vart fall säkerställas att en sådan process inte försenar investeringar genom att hindra verksamhetsutövaren från att ta tillståndet i anspråk. Lämpligen bestäms säkerhetens belopp även fortsättningsvis av tillståndsmyndigheten, dock gärna med stöd av ett i vissa delar tydligare regelverk än dagens.

Boliden tillstyrker förslaget om att endast tillåta vissa standardiserade former av säkerheter. Det kan underlätta för alla inblandade parter. Samråd med verksamhetsutövare och banker bör ske när de standardiserade säkerheterna utformas.

Boliden tillstyrker förslaget om att införa regler i lag för när säkerheten får tas i anspråk. Processen för ianspråktagande av säkerheter måste vara rättssäker eftersom ett felaktigt ianspråktagande kan få ödesdigra konsekvenser. Föreslagna regler är i huvudsak bra, men Boliden anser att säkerheten inte ska få tas i anspråk i större omfattning än vad som behövs för att genomföra eller fortsatt säkerställa de åtgärder som säkerheten avser.

Boliden motsätter sig förslaget att ett eventuellt överskott från en ianspråktagen säkerhet ska tillfalla staten.

2 SYNPKUNKTER PÅ UTREDNINGENS ÖVERGRIPANDE ÖVERVÄGANDEN (KAP. 10)

I syfte att minska statens risk för förluster ger utredningen förslag inom fyra områden:

1. Tydligare reglering av syftet med säkerheterna och målsättningen för den efterbehandling de avser att täcka.
2. Tydligare regler för beräkning av säkerhetens storlek.
3. Uppstramade regler för vilken form av säkerhet som ska kunna accepteras.
4. Säkerställande av myndighetskompetens och förenklad beslutsprocess för säkerhetens storlek och form.

Boliden instämmer i att tydligare regler inom dessa områden kan bidra till att minska statens risk. Rätt utformade kan tydligare regler dessutom förenkla för verksamhetsutövarna.

Boliden vill lyfta ett femte område av central betydelse för systemet med ekonomiska säkerheter, nämligen reglerna kring ianspråktagandet av säkerheterna. Utredningen lämnar förslag även i denna fråga, vilket Boliden välkomnar. De ekonomiska säkerheterna kommer att uppgå till mycket stora belopp och det måste finnas rättssäkra processer för att avgöra hur de får tas i anspråk.

Boliden instämmer i utredningens slutsats att gruvavfallsfinansieringen inte bör lösas genom fondering eller genom en branschgemensam försäkring.

Bolidens detaljerade synpunkter på de föreslagna reglerna framgår nedan.

3 SYNUNKTER PÅ UTREDNINGENS FÖRSLAG (KAP. 11)

3.1 SÄKERHETENS BELOPP OCH PRÖVNINGEN AV EFTERBEHANDLINGSPLANEN

Boliden instämmer i att säkerhetens belopp bör utgå från en **kostnadssatt efterbehandlingsplan**. Så gör Boliden redan idag.

Som utredningen påpekar finns det oklarheter om principerna för beräkningen och om vilka poster som ska ingå. En ökad tydlighet om hur efterbehandlingsplanen och kostnadsredovisningen ska utformas skulle vara av godo. Boliden noterar att utredningen i det avseendet föreslår ett bemyndigande till Naturvårdsverket. Det är viktigt att ett eventuellt bemyndigande används för att förtydliga och standardisera företagets redovisningar och inte för att ställa upp nya och utökade utredningskrav och målsättningar. De materiella kraven på utredningen bör regleras i lag eller förordning. Bemyndigandet bör omformuleras med detta i åtanke. Det kan övervägas om SGU borde vara föreskrivande myndighet, eftersom SGU har egen praktisk erfarenhet av att genomföra efterbehandlingsprojekt.

Utredningen föreslår en tydligare reglering av **vilka efterbehandlingsåtgärder som ska omfattas av kravet på säkerhet** (4 § i förslaget till lag om finansiella säkerheter för gruvverksamhet). Förslaget innebär att skyldigheten att ställa säkerhet ska omfatta efterbehandling inte bara av utvinningsavfallsanläggningarna utan av verksamhetsområdet som helhet. Nuvarande lagstiftning innebär att det är obligatoriskt att ställa säkerhet för efterbehandling av utvinningsavfallsanläggningarna och att skyldigheten att ställa säkerhet för avvecklingen av verksamhetsområdet i övrigt avgörs från fall till fall. Praxis har dock utvecklats så att ekonomiska säkerheter för gruvverksamheter oftast omfattar efterbehandlingen av verksamheten som helhet. Mot den bakgrunden kan Boliden se ett värde i att det tydliggörs i författning att säkerheten ska ha den föreslagna omfattningen.

Boliden tillstyrker förslaget om att säkerhetens belopp ska bestämmas med utgångspunkt i antagandet att en efterbehandling ska ske inom den närmaste **femårsperioden** och att revideringar ska ske minst vart femte år. Förslaget innebär dels att det blir lättare att redovisa en relevant kostnadsberäkning, dels att säkerheten kommer att svara bättre mot statens behov av att skydda sig mot kostnader för en förtida avveckling av verksamheten. De regelbundna revideringarna bör inte göras mer omfattande än nödvändigt. I många fall bör det räcka med att uppdatera enhetskostnader och mängduppgifter i befintliga kalkyler.

2018-12-07

Boliden ställer sig tveksamt till utredningens förslag om ett **osäkerhetspåslag** i beräkningen av säkerheten. Det är i och för sig ofta rimligt att ta upp en post för oförutsedda kostnader i beräkningarna. Men det är inte rimligt att ha ett generellt påslag även på den samlade kostnadsberäkningen, inklusive posten för oförutsedda kostnader.

Boliden är tveksamt till om det verkligen behövs **en separat process för bestämmandet av säkerhetens belopp**. Tydligare regler som standardiserar efterbehandlingsplaner och kostnadsberäkningar borde räcka långt för att underlätta fastställandet av säkerhetsbeloppet.

Enligt förslaget ska efterbehandlingsplanen först prövas av tillståndsmyndigheten vid tillståndsprövningen och därefter ges in till tillsynsmyndigheten för ekonomiska säkerheter. Processerna kommer sannolikt att innehålla ett stort mått av överlappning eftersom frågor om efterbehandlingskostnader ofta kommer upp redan i tillståndsprocessen, där efterbehandlingsplanen fastställs. Att väga efterbehandlingskostnader mot miljönytta ingår ofta som ett led i fastställandet av efterbehandlingsplanen. Sammantaget riskerar förslaget att förlänga den totala prövningsprocessen. Utdragna tillståndsprocesser är redan idag ett stort problem för företagen.

Boliden ser också en risk för att den föreslagna processen för ställande av säkerhet kan begränsa **möjligheten att ta ett tillstånd i anspråk**. Det bör enligt Bolidens mening inte komma ifråga att hindra verksamhetsutövaren från att utnyttja ett tillstånd medan frågor kring den ekonomiska säkerheten avgörs.

Utredningen hänvisar till den utdragna godkännandeprovningen av säkerheterna för Aitik och menar sig kunna konstatera att verksamheten sedan 2012 har tillåtits bedrivas utan fullgoda säkerheter. Detta är inte korrekt. Fullgoda säkerheter har ställts för Aitikgruvan. Hos mark- och miljödomstolen finns sedan många år tillbaka giltiga bankgarantier utställda av stabila och välrenommerade banker. Dessa bankgarantier är ännu inte slutligt godkända, eftersom parterna i målet haft olika synpunkter på detaljer i garantitexten. Men de utgör likväl en fullgod säkerhet som kan tas i anspråk när som helst. Garantiernas nuvarande lydelse innebär att de kan tas i anspråk på i allt väsentligt samma villkor som utredningen föreslår.

Den utdragna provningen av garantierna för Aitik utgör alltså inte ett argument för att en säkerhet måste vara godkänd innan verksamheten får påbörjas. Den utdragna provningen utgör istället ett argument för att det måste vara möjligt att ta ett tillstånd i anspråk även om godkännandeprocessen drar ut på tiden. Därtill utgör den ett gott argument för utredningens förslag om att standardisera säkerheternas form.

3.2 SÄKERHETERNAS FORM

Utredningen föreslår att endast två typer av säkerheter ska godtas framöver; deposition av kontanta medel och/eller en standardiserad bankgaranti där villkoren fastställs av staten.

Boliden välkomnar standardiserade pantavtal och bankgarantier. Det skulle kunna spara mycket tid för både verksamhetsutövare och myndigheter. Det finns i och för sig nackdelar med att utesluta andra former av betryggande säkerheter, men fördelarna överväger ifall de standardiserade lösningarna är rimliga och genomtänkta.

Samråd med verksamhetsutövare och banker bör ske när de standardiserade säkerheterna utformas.

3.3 KRAV PÅ GARANTIUTSTÄLLAREN

Boliden har inget att erinra mot utredningens förslag att garantiutställaren ska stå under tillsyn av Finansinspektionen eller motsvarande utländsk myndighet och att garantiutställaren ska ha en kreditrating motsvarande minst "investment grade". Om sådana krav införs bör det också finnas regler om hur man ska agera ifall en garantiutställares ställning försämras under garantins löptid. En lämplig lösning kan vara att verksamhetsutövaren i sådant fall föreläggs att ersätta den befintliga garantin med en ny säkerhet. För detta måste verksamhetsutövaren ges tillräcklig tid, normalt minst tre månader plus tid för godkännandeprövning.

3.4 AVSLUTANDE AV GARANTIAVTAL

Boliden instämmer i utredningens slutsatser att en garanti ska få vara uppsägningsbar med en längre uppsägningstid. Säkerheterna blir som regel mindre kostsamma för verksamhetsutövarna om garantiutställarna har möjlighet att säga upp garantierna. Garantimallen bör hålla öppet för ett antal olika uppsägningstider eftersom det då blir lättare för verksamhetsutövare att hantera refinansieringsrisker. En verksamhetsutövare kan t.ex. vilja försäkra sig om att inte samtliga garantier blir uppsagda till en och samma tidpunkt.

Utredningen föreslår att garantibeloppet ska utbetalas till staten om verksamhetsutövaren inte före uppsägningstidens utgång har ersatt garantin med en ny godkänd säkerhet. Det anser Boliden vara rimligt. Men det bör klargöras än tydligare att beloppet i sådant fall endast tillfaller staten med panträtt, som en ny säkerhet. Detta gäller även när en garanti tas i anspråk för att den inte ersatts av en ny säkerhet innan den ordinarie löptiden gått ut. Lämpligen kan det förtydligas i den föreslagna lagens 21 § att belopp som utbetalats från en garanti ska användas för att finansiera efterbehandlingen *eller för att utgöra fortsatt säkerhet såsom en deposition av kontanta medel.*

Kommande regler bör också vara öppna för möjligheten till förlängning av en garanti, som ett alternativ till utbetalning, när ett krav framställs på den grunden att en ny säkerhet inte har ställts innan den befintliga garantin löper ut. Förlängning av den befintliga garantin kan ofta vara ett betydligt bättre alternativ för garantigivaren, verksamhetsutövaren och samhället. Det är därför viktigt att reglerna inte utformas så att det bli obligatoriskt för tillsynsmyndigheten att kräva utbetalning i sådana situationer.

3.5 IANSPRÅKTAGANDE AV SÄKERHET

Boliden ser positivt på att det införs regler om när en säkerhet får tas i anspråk. Det är viktigt att frågan regleras, eftersom ianspråktagandet av en säkerhet kan få mycket allvarliga konsekvenser för verksamhetsutövaren. Om säkerheten utgörs av en bankgaranti blir verksamhetsutövaren skyldig att omedelbart ersätta banken för utbetalt belopp. Om verksamhetsutövaren inte kan uppfylla det kravet, finns det risk för att en insolvenssituation uppkommer. Även när verksamhetsutövaren kan ersätta banken efter ett ianspråktagande, kan verksamhetsutövaren få problem i sina bankrelationer om myndigheterna tar de utbetalda kontanta medlen i anspråk som säkerhet. Det är nämligen vanligt i låneavtal att begränsa en låntagares rätt att ställa pengar eller annan egendom som säkerhet. Det är därför mycket angeläget med regler som minimerar risken för förhastade eller felaktiga beslut om ianspråktagande.

Det är också viktigt att beslut om att ta säkerheten i anspråk är motiverade och att de är överklagbara. Men det måste också finnas möjlighet att förena ett beslut med verkställighetsförordnande när det är fara i dröjsmål.

Boliden instämmer huvudsakligen i utredningens bedömning att en säkerhet ska få tas i anspråk om:

- verksamhetsutövaren är försatt i konkurs,
- verksamhetsutövaren har underlåtit att vidta sådana åtgärder som säkerheten är avsedd att säkerställa, eller
- verksamhetsutövaren har underlåtit att ställa ny godkänd säkerhet senast 30 dagar innan säkerheten upphör att gälla.

Ett beslut om att ta säkerheten i anspråk på grund av underlåtelse att vidta efterbehandlingsåtgärder måste, så som utredningen skriver i sin motivering, föregås av ett föreläggande att utföra åtgärderna.

Boliden anser också att säkerheten inte ska få tas i anspråk i större omfattning än vad som behövs för att genomföra eller fortsatt säkerställa de åtgärder som säkerheten avser. Säkerheten bör alltså inte få tas i anspråk i dess helhet om det räcker med ett mindre belopp.

Boliden motsätter sig förslaget att ett eventuellt överskott från en ianspråktagen säkerhet ska tillfalla staten. En sådan konfiskation av säkerheten strider mot allmänna civilrättsliga rättsgrundsatser, bl.a. de som kommer till uttryck i 37 § avtalslagen. Ett eventuellt överskott bör istället redovisas till verksamhetsutövaren eller den som annars har bäst rätt till medlen.

3.6 TILLSYN OCH SANKTIONER

Boliden anser att utredningens förslag är alltför långtgående när det föreslås att ”verksamhetsutövaren ska ge tillsynsmyndigheten möjlighet till insyn i och granskning av samtliga uppgifter som berör ... beräkningen av efterbehandlingskostnaden” (25 § i föreslagen lag). Vissa kalkyler, prisuppgifter m.m. måste verksamhetsutövaren få behålla för sig själv. Myndighetens rätt till insyn bör bara gälla i den mån det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Och som regel torde det vara tillräckligt att verksamhetsutövaren tillhandahåller en sammanställning eller liknande.

Boliden anser vidare att kriminalisering inte är en lämplig sanktion för överträdelser av det slag som anges i lagförslaget 28 §.

3.7 ÖVRIGT

Boliden anser att det bör införas regler som gör det möjligt för företag att få bindande beslut om att efterbehandlingsansvaret är fullgjort. Därefter bör ansvaret kunna övergå till det allmänna. I samband med överlämnandet av ansvaret kan företaget behöva betala ett nuvärde av framtida underhållsansvar.

Stockholm som ovan,

Håkan Gabrielsson
Chief Financial Officer

David Granberg
Bolagsjurist, Koncernstab Juridik