

Stockholm, 2023-11-06

Till:

Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
david.hansson@regeringskansliet.se

Remiss av Riksgäldens redovisning av uppdrag om säkerheter för utvinningsavfall (dnr KN2023/03260)

Boliden får inledningsvis tacka för möjligheten att lämna synpunkter. Vissa synpunkter har redan i april 2023 framförts genom branschorganisationen Svemin, avseende de övergripande principer som Riksgälden då presenterade och som enligt Riksgälden skulle ligga till grund för de författningsförslag som nu redovisats.

Allmänt

Riksgälden har i redovisningen lämnat ett författningsförslag bestående av två föreskrifter som avser reglera beräkningen av säkerhetens storlek för utvinningsverksamhet.

Effekterna av de föreslagna föreskrifterna är svåra att överblicka i dagsläget. Boliden kan dock övergripande konstatera att Riksgäldens förslag utgör ett avsteg från den harmoniserade modell som råder i gruvbranschen för hur ekonomiska säkerheter beräknas idag. Förslaget riskerar bl.a. leda till orimliga ekonomiska effekter, samt en omotiverad administrativ börda avseende redovisningen av beräkningar för säkerheter, för verksamhetsutövare i Sverige. Detta gäller framför allt avseende hur framtida prisutveckling föreslås beaktas och den modell som föreslås för hur osäkerhetspåslag ska göras.

Boliden är en privat aktör på en öppen och internationell marknad. Svenska gruvföretag bör som utgångspunkt kunna bedriva sin verksamhet på liknande villkor som gruvindustrin i resten av världen och framför allt på EU-nivå. Att införa nationella föreskrifter som förändrar hur efterbehandlingskostnader ska beräknas riskerar snedvrیدا konkurrensen och hämma investeringsklimatet för gruvbolag Sverige. Genom befintliga regelverk på bl.a. EU-nivå samt genom internationellt vedertagna standarder för gruvindustrin, t.ex. framtagna av International Council on Mining and Metals (ICMM) är beräkningen av efterbehandlingskostnaderna i dagsläget förhållandevis likformig och förutsägbar. Mot bakgrund av detta är Bolidens övergripande synpunkt att nationella föreskrifter som i detalj särreglerar beräkningen av ekonomiska säkerheter för utvinningsindustrin i Sverige inte är att föredra, i vart fall inte i den form som Riksgälden nu föreslagit.

Prisutvecklingen på varor och tjänster

Enligt 1 § första stycket 1 i Riksgäldens författningsförslag ska säkerhetens storlek beräknas med beaktande av prisutvecklingen på varor och tjänster.

Riksgälden har i redovisningen av sitt uppdrag konstaterat att det vid utställandet av säkerhet för utvinningsindustrin är fråga om lång tid till dess kostnaderna som säkerheterna ska täcka kommer realiseras och att kostnaderna därför behöver räknas upp med en prognos avseende framtida prisökningar. Riksgälden har vidare konstaterat att avfallshanteringsplaner (som innehåller beräkningen av efterbehandlingskostnaden) ska räknas upp minst vart femte år och att det i samband med detta finns möjlighet att ompröva villkoret om ekonomisk säkerhet i miljötillstånden, men att det inte på förhand går att bedöma om domstolen kommer ta upp målet för prövning och vad utfallet skulle bli.

Enligt Boliden är det naturligt att hänsyn tas till prisutvecklingen på varor och tjänster vid beräkningen av ekonomiska säkerheter. Det är dock inte rimligt att ekonomiska säkerheter ska ställas ut med belopp som innefattar en inflationsuppräknings som tar hänsyn till en prognosticerad prisutveckling fram tills dess kostnaderna förväntas falla ut (d.v.s. när efterbehandling förväntas ske). Det är fråga om långsiktiga verksamheter och således en mycket lång tidsperiod för vilken inflationsuppräknings ska ske.

Det finns enligt de nuvarande bestämmelserna i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall redan ett system som säkerställer att uppräknings av ställda säkerheter kontinuerligt sker med hänsyn till prisutvecklingen på varor och tjänster (och som undviker att säkerhet redan vid den ursprungliga tillståndsprövningen behöver ställas för en miljökada vars omfattning inte kommer att existera förrän långt fram i tiden). Enligt nämnda bestämmelser ska varje verksamhets avfallshanteringsplan, inkl. kostnadsberäkningen för efterbehandlingen av verksamheten, uppdateras så snart det finns anledning till det och minst vart femte år. Vid varje revidering förändras som regel kostnadsberäkningen, bl.a. med hänsyn till prisutvecklingen för varor och tjänster. När detta sker, initieras som regel en omprövning av villkoret gällande ekonomisk säkerhet, vilket sedermera leder till att en ny eller kompletterande säkerhet får ställas ut och godkännas. Detta är ett rimligt system, bl.a. med beaktande av att en efterbehandlingsplan är konceptuell och förändras över tid, i och med att gruvverksamhetens omfattning också förändras. Tanken måste rimligtvis vara att säkerheten *vid varje given tidpunkt* ska motsvara kostnaden för att återställa åsamkad miljökada, inte att säkerheten från startpunkten av verksamheten ska uppgå till beräknad slutkostnad av den åsamkade miljökada som föreligger vid avslutande av verksamheten många år senare. Detta säkerställs genom de nuvarande bestämmelserna i utvinningsavfallsförordningen.

Enligt Bolidens erfarenhet finns det inget praxisexempel när en omprövning av ett villkor för ekonomisk säkerhet initieras i samband med en uppdatering av en avfallshanteringsplan *inte* lett till att beloppet i villkoret justerats med beaktande av den uppdaterade beräkningen av efterbehandlingskostnaderna. Boliden kan därför inte känna igen sig i Riksgäldens beskrivning att det skulle finnas en osäkerhet gällande möjligheterna att åstadkomma omprövning av villkor

till följd av en förändring gällande beräkningen av den ekonomiska säkerheten i avfallshanteringsplanen. Det finns således av detta skäl ingen anledning att ta höjd för en långsiktig framtida prisutveckling vid beräkningen av den ekonomiska säkerheten.

Ett rimligt alternativ för att hantera frågan om framtida prisutvecklingen på varor och tjänster är att komplettera bestämmelserna i utvinningsavfallsförordningen med att villkorsvis reglera i miljötillstånden att säkerheten ska indexuppräknas med ett rimligt intervall. Ett rimligt intervall att fastställa i ett tillståndsvillkor är ca 3–5 år (så att det motsvarar intervallet för när avfallshanteringsplanen ska uppdateras). Förändringar i avfallshanteringsplanen omfattar nämligen nödvändigtvis inte bara om en omberäkning till följd av prisutvecklingen, utan kan även inbegripa andra eller nya efterbehandlingsåtgärder att ta hänsyn till. En ständigt, eller årlig, indexuppräkning av säkerheterna försvårar vidare upphandlingen av säkerheter för verksamhetsutövarna.

Förutsatt att de föreslagna föreskrifterna ska föreskrivas över huvud taget föreslår Boliden mot bakgrund av ovanstående att formuleringen i 2 § punkten 1 ändras till ”en redogörelse för hur hänsyn tagits till prisutvecklingen på varor och tjänster enligt 1 § punkten 1”.

Merkostnad vid tidigarelagd stängning

Enligt 1 § första stycket 2 i Riksgäldens författningsförslag ska säkerhetens storlek beräknas med beaktande av de merkostnader som kan uppstå vid oplanerad eller tidigarelagd stängning.

Boliden noterar förvisso att det står ”*kan uppstå*” i författningsförslaget och har därför inga direkta synpunkter på formuleringen i föreskriften i denna del. Oavsett detta, måste påpekas att redovisningen i stora delar bygger på antagandet att en tidigarelagd stängning alltid skulle medföra merkostnader. Enligt Boliden torde en tidigarelagd stängning som regel *inte* medföra merkostnader (vid jämförelse med stängning efter verksamhetens förväntade fulla livslängd). Vid en förtida stängning av en gruvverksamhet kan exempelvis alla markytor som planerats användas inte hunnit tas i anspråk och gråbergsupplagen har inte nått sin fulla utbredning. Vidare kan t.ex. håligheter som annars skulle ha återfyllts med bergmaterial i stället vattenfyllas och behöver då inte täckas i slutskedet (med lägre efterbehandlingskostnad än beräknat som följd).

Påslag för osäkerheter

Enligt 1 § första stycket 3 i Riksgäldens författningsförslag ska säkerhetens storlek beräknas med beaktande av påslag för osäkerheter som gör att säkerhetens storlek med hög sannolikhet täcker kostnaderna för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten.

Boliden kan inledningsvis konstatera att påslag för osäkerheter regelmässigt görs idag vid beräkning av säkerhetens storlek. Det är i detta skede svårt att till fullo överblicka vilken effekt den föreslagna föreskriften och de metoder som redogörs för i redovisningen kommer att få för gruvnäringen. Rent övergripande kan dock Boliden konstatera följande.

Boliden är en privat aktör som verkar på en öppen och internationell marknad. Det skulle medföra problem att för sådana aktörer reglera en metod gällande osäkerhetsberäkningar, likt den Riksgälden nu föreslår, som är probabilistisk och främst tillämpas och passar för *statliga* investeringar. (Boliden noterar att de exempel och jämförelser som använts i redovisningen gäller statliga investeringsprojekt i Sverige eller Norge.)

Boliden (och gruvindustrin i stort) använder sig av kostnadsberäkningar inkl. osäkerhetsberäkningar som har förankring i olika internationella standarder framtagna av t.ex. International Council on Mining and Metals (ICMM) och The Pan European Reserves and Resources Reporting Committee (PERC).¹

I korthet hanteras kostnadsberäkningar enligt dessa standarder baserat på olika studienivåer allteftersom designen (för t.ex. en efterbehandling) mognar och detaljnivån i beräkningen därigenom ökar. Metodiken är internationellt etablerad och i hög grad harmoniserad. Studienivån reglerar noggrannheten i kalkylerna där Förprojekt är den högsta studienivån, vilket normalt innefattar en noggrannhet på +-10-15% och är den nivå som normalt ligger till grund för investeringsbeslut och miljötillståndsansökningar. För en verksamhet i drift bedöms kalkylnoggrannheten vara ännu mer precis, då stora delar av beräkningarna bygger på empiriska data från den aktuella regionen.

För probabilistiska metoder, så som föreslås av Riksgälden, tilldelas ett möjligt spann och sannolikhet för kostnader för varje aktivitet och en statistisk modell används för att uttrycka skattningen som en fördelning av sannolika kostnader. Även om denna metod ger stor insyn, så är den mer arbetskrävande och svår att hantera i projekt som förväntas ha långt tidsspann mellan planering av åtgärd och genomförande av åtgärd (exempelvis gruvdrift +50 år). Det kan vidare resultera i svårigheter när det gäller att identifiera vad som är rätt värde att använda i rapporteringen och i beslut, och en otydlighet kring vad som gäller när det gäller tidsatt (stegvis) uppsäkring av kapital i förhållande till detaljnivån på planering/ projektering. Den av Riksgälden föreslagna modellen för beräkning av osäkerhetspåslag är sammanfattningsvis olämplig att föreskriva för privata verksamheter på en internationell marknad som ägnar sig åt projekt med mycket långt tidsspann mellan planering och genomförande av åtgärd. Den föreslagna modellen riskerar leda till orimliga osäkerhetsberäkningar som kan snedvrیدا konkurrensen samt hämma investeringsklimatet för svenska gruvbolag.

Förutsatt att de föreslagna föreskrifterna ska föreskrivas över huvud taget föreslår Boliden att 1 § andra stycket stryks samt att formuleringen i 2 § punkten 3 ändras till ”en redogörelse för beräkningen av osäkerhetspåslag enligt 1 § punkten 3”.

Som ovan,

Joakim Edvinsson
Bolagsjurist
Boliden Group

¹ Se t.ex. ICMM:s standard Financial Concepts for Mine Closure.