2008-12-19

Högsta Domstolen

Angående Boliden Mineral AB:s överklagande av Miljööverdomstolens dom 2008-11-24 i mål M 617-08 avseende Efterbehandlingsåtgärder och ekonomisk säkerhet med anledning av tillstånd till nytt sandmagasin (Hötjärnsmagasinet)

SveMin är en närings- och arbetsgivarpolitisk förening för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Ett 40-tal företag är medlemmar i SveMin, däribland samtliga i Sverige verksamma gruvföretag. Antalet anställda uppgår totalt till cirka 6 000.

Bakgrund

SveMin har tagit del av Boliden Mineral AB:s överklagande av Miljööverdomstolens dom i mål M 617-08. Överklagandet avser formen för en ekonomisk säkerhet för efterbehandling av ett sandmagasin, dvs. en deponi för gruvavfall. Formerna för ekonomiska säkerheter är en fråga av yttersta vikt för gruvbranschen som helhet vilket varit skälet till att SveMin varit aktivt engagerat i förhandlingar om hur frågan om ekonomiska säkerheter skulle regleras i det 2006 antagna EU-direktivet om hantering av utvinningsavfall (2006/21/EG). Nyss nämnda direktiv implementerades i huvudsak i svensk lagstiftning genom den i juli 2008 utfärdade förordningen om utvinningsavfall (SFS 2008:722).

EU-direktivets krav på ställande av ekonomisk säkerhet implementerades dock i Miljöbalken redan i juni 2007 (SFS 2007:660, prop. 2006/07:95) baserat på de förslag som ställdes i Miljöansvarsutredningens delbetänkande ”Ett utvidgat miljöansvar”, SOU 2006:39. Gruvbranschen deltog med en expert, Stefan Månsson från Lundin Mining AB, i utredningen.

En fråga som utredningen hade att ta ställning till var vilka former av ekonomiska garantier som skulle anses uppfylla rimliga krav på säkerhet. Såväl utredaren som senare regeringen i sin proposition (2006/07:95) konstaterar att pant och borgen ofta är kostsamma lösningar som innebär att kravet på säkerhet kan bli betungande för företag och att detta talar för att ändra bestämmelserna om säkerhet i miljöbalken så att de ger utrymme för en större flexibilitet i fråga om formerna. Utredaren och regeringen bedömer vidare att man idag kan räkna med att även andra former av ekonomisk säkerhet än pant och borgen kan tillgodose kraven på bl.a. tillgänglighet och att vara fredad i konkurs och att i miljöbalkssammanhang alla gängse former av säkerhet på den finansiella marknaden bör kunna godtas till det värde de prövas ha i det enskilda fallet.

SveMin – Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige • Swedish Association of Mines, Mineral and Metal Producers
Box 1721 • SE-111 87 Stockholm • tel +46-(0)8 762 67 35 • fax +46-(0)8-611 62 64 • info@svemin.se

Propositionen ledde till en ändring av miljöbalkens 16 kap. 3 § (SFS 2007:660) innebärande bl.a. att hänvisningen till utsökningsbalken ersattes av en ny mening med lydelsen: ”En säkerhet skall godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål.”

Enligt SveMins bedömning är den ändring som gjordes av miljöbalkens krav en väl avvägd kompromiss mellan samhällets behov av att säkerställa att resurser finns tillgängliga för de kostnader som uppkommer vid efterbehandling av nedlagda verksamheter och samhällets och företagens gemensamma intresse av att inte onödigtvis belasta nya projekt med administrativa kostnader. Ändringen har föregåtts av en ingående analys innefattande kontakter med såväl gruvföretag och myndigheter som företrädare för banker och försäkringsbolag.

SveMin finner det ytterst anmärkningsvärt att Miljööverdomstolen i det nu aktuella ärendet kategoriskt avfärdar moderbolagsborgen som en möjlig form för ekonomisk säkerhet på grund av att prövningen av säkerheten skulle ställa orimliga krav på tillståndsmyndigheten. De krav på tillståndsmyndigheten som en prövning av säkerheten innebär måste enligt vår uppfattning ställas i relation till de långtgående företagsekonomiska konsekvenserna av att ställa säkerhet ”i form av garanti från bank eller annat kreditinstitut”.

Motiv för ställande av ekonomisk säkerhet

Att avveckla och efterbehandla en gruva efter avslutad verksamhet kan vara en mycket kostsam del av ett gruvprojekt. Hur kostsam beror på en rad faktorer. En avgörande faktor är i vilken mån vittring av sulfidmineral i anrikningssand och gråberg är ett problem som måste åtgärdas. Detta avgörs i sin tur av sammansättningen av den malm som brutits och anrikats.

Grundtanken med miljöbalkens krav på ekonomisk säkerhet för efterbehandling är att skydda samhället, dvs skattebetalarna, från att behöva stå denna kostnad i situationer där det ansvariga företaget gått i konkurs eller av annan anledning inte fullföljt sina åligganden. SveMin delar uppfattningen att detta är en rimlig utgångspunkt.

Beslut om lämpliga former för ställande av säkerheten bör dock även väga in risken för att samhället faktiskt ska drabbas av dessa kostnader. En genomgång av de fall där samhället bekostat efterbehandling av gruvor visar att dessa fall nästan uteslutande hänför sig till äldre gruvor, ofta sådana där verksamheten upphört i början av förra seklet eller ännu tidigare. Ser man till idag verksamma gruvföretag så har avslutade gruvor efterbehandlats, av ansvarigt företag, i enlighet med de krav som myndigheterna har ställt.

Kostnader för ekonomiska säkerheter

Tillämpningen av kravet på ekonomiska säkerheter har en potential att leda till betydande konsekvenser för enskilda företag, för gruvbranschen, för industriföretag i allmänhet och i förlängningen för samhället.

När miljöbalkens krav på ekonomiska säkerheter fått fullt genomslag kan de, beroende på vilka former av ekonomisk säkerhet som accepteras, komma att medföra mycket höga kostnader för berörda företag och för samhället. Dessa krav kan i vissa fall leda till att

annars lönsamma projekt blir omöjliga att finansiera och genomföra. I andra fall leder ökade kostnader till att livslängden för gruvprojekt förkortas. I båda fallen resulterande i stora förluster även för samhället i form av förlorade arbetstillfällen och intäkter.

Som redan inledningsvis konstaterats kan efterbehandling av gruvor i vissa fall innebära mycket höga kostnader. I de fall det gäller större sulfidmalmsgruvor, dvs flertalet svenska gruvor utom järnmalmsgruvorna i malmfälten, kan beloppen uppgå till flera hundra miljoner kronor. Branschen är helt på det klara med att detta är ett kostnadsansvar som vilar på verksamhetsutövaren och dessa kostnader räknas in i den totala kalkylen för varje projekt. Ett projekt är bara genomförbart om kalkylen visar att avkastningen från verksamheten kan täcka dess kostnader, inklusive de kostnader som kommer vid projektets avslutning, och fortfarande ge ett överskott. Dessa medel finns dock inte tillgängliga i form av kontanter vid projektstart. Projektets tillgångar består i detta skede av den obrutna malmen.

Kostnaderna för ställande av ekonomisk säkerhet i form av en bankgaranti eller motsvarande består dels av de direkta kostnaderna men domineras av indirekta kostnader som följer av minskat investerings- och låneutrymme samt högre lånekostnader.

Den årliga kostnaden för en bankgaranti brukar anges till 0,5 – 1 % av det totala värdet. För flertalet företag är dock inte denna siffra relevant eftersom det, beroende på garantins storlek, visar sig att banken inte ställer ut någon garanti med mindre än att ett belopp motsvarande garantins totala omfattning deponeras på ett spärrat konto hos banken.

Även om man bara räknar på den årliga kostnaden för bankgarantin kan kostnaden bli betydande. Ett ärende som just nu är aktuellt avser utbyggnaden av Bolidens koppargruva Aitik. Där är efterbehandlingskostnaden beräknad till 660 Mkr. En procent av det beloppet per år under 20 år uppgår till 132 Mkr.

Den mest betungande konsekvensen av krav på ekonomisk säkerhet i form av en bankgaranti eller motsvarande är dock att denna form av säkerhet minskar investeringsutrymmet med hela det aktuella beloppet.

En moderbolagsgaranti medför inte de negativa konsekvenser som följer av en bankgaranti. Moderbolagsgarantin innebär inte några kostnader och påverkar inte investeringsutrymmet eller kostnaderna för annan finansiering.

Alltför stelbenta och kostnadsdrivande krav är inte bara ett bekymmer för branschen utan i högsta grad även ett problem för samhället. Förutom att de kan göra enskilda gruvprojekt ekonomiskt olönsamma så kommer överdrivna krav att ha en generellt negativ effekt på intresset för prospektering och investeringar i branschen. Den största svårigheten vid etablering av nya gruvor är att finansiera projekten. Finansieringsutrymmet är även för goda projekt ytterst begränsat. En konsekvens av krav som avsevärt reducerar finansieringsutrymmet blir att färre projekt kan komma till stånd, vilket i sig innebär kostnader för samhället.

Behovet av prejudikat

Miljööverdomstolen underkänner i sin dom såväl moderbolagsgaranti som moderbolagsgaranti i kombination med ett villkor om att moderbolagsgarantin ska kompletteras med bankgaranti motsvarande halva eller hela det garanterade beloppet vid vissa skuldsättningsgrader.

Enligt vår uppfattning sker detta utan att domstolen redovisar några godtagbara skäl. Trots detta kommer domen att bli vägledande om den inte tas upp till prövning av Högsta domstolen. SveMin anser därför att det är ytterst angeläget att Högsta domstolen meddelar Boliden prövningstillstånd.

Sammanfattande synpunkter

Miljöbalkens krav på ekonomiska säkerheter kan, beroende på vilka former av ekonomisk säkerhet som accepteras, medföra mycket stora kostnader för berörda företag och för samhället.

Krav på bankgarantier för framtida efterbehandlingskostnader kan göra ekonomiskt sunda projekt omöjliga att finansiera och genomföra. Även i de fall projekt kan leva vidare innebär ökade kostnader en försämrad konkurrenssituation.

Orimliga finansiella kostnader avskräcker potentiella investerare och prospekterare.

Det måste vara en rimlig balans mellan nyttan av en ekonomisk säkerhet och gruvföretagets kostnad för säkerheten. Syftet måste vara att ge betryggande säkerhet till lägsta möjliga kostnad för verksamhetsutövaren. Detta har lagstiftaren tagit fasta på genom att öppna för olika former av ekonomisk säkerhet. Enligt SveMins uppfattning måste en moderbolagsborgen vara en principiellt godtagbar form av säkerhet förutsatt att sökanden kunnat visa att den i det enskilda fallet är betryggande för sitt ändamål. Detta är helt i enlighet med förarbetena till gällande krav enligt miljöbalken.

Miljööverdomstolen har i aktuellt ärende meddelat en dom som vi menar står i strid med lagstiftarens intentioner. Utan överprövning kommer denna dom att bli vägledande vid miljödomstolarnas rättstillämpning vilket kommer att medföra allvarliga konsekvenser för den svenska gruvbranschen. Vi anser det därför vara mycket angeläget att Högsta Domstolen tar upp Bolidens överklagande till prövning.

För SveMin

Lars-Åke Lindahl
Yttre Miljö