

Yttrande över Remiss av EU-kommissionens förslag till reviderat industriutsläppsdirektiv (IED), diarienummer M2022/00853

Till: Anna Cedrum
Cecilie Windspoll
Miljödepartementet

Stockholm 2022-08-15

SveMin är den nationella branschföreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Vi representerar knappt 60 företag med drygt 13 000 anställda inom produktion, prospektering och teknik.

SveMin har mottagit en remiss av EU-kommissionens förslag till reviderat industriutsläppsdirektiv (IED), diarienummer M2022/00853 och har följande synpunkter att framföra. SveMin fokuserar på de delar som är specifika för gruv- och mineralnäringen och hänvisar i de mer generella delarna till remissvaren från Svenskt Näringsliv och Jernkontoret. Vi hänvisar även till remissvaren från våra medlemsföretag LKAB och Boliden.

Svemins budskap

SveMin anser inte att IED är ett lämpligt instrument för att reglera gruv- och mineralnäringens utsläpp. Sverige bör motsätta sig en inkludering av gruvverksamhet i IED. Den föreslagna nya punkten gällande utvinning av metaller och mineral, punkt 3.6 e i Annex 1, bör utgå.

Huvudskälet till att det är olämpligt att utvinning av metaller och mineral inkluderas i IED är att gruvverksamhet inte har repeterbara jämförbara processer likt t.ex. en processindustri utan att geologi, hydrologi och klimat kräver att varje gruva anpassas efter sina unika förutsättningar. Vad som är bästa tillgängliga teknik (BAT) kan därför inte föreskrivas på en generell nivå.

Bakgrund

Samhällets behov av metaller och mineral

Klimatomställningen och det moderna samhället kräver mer metaller och mineral än tidigare. International Energy Association pekar på att behovet är 6 gånger större på övergripande nivå och mångdubbelt högre för vissa viktiga omställningsmineral. Att återvinna och cirkulera de metaller och mineral som redan finns i omlopp är viktigt, men kommer inte att räcka eftersom behovet av råvaror är så stort. Gruvdrift kommer därför att vara av stor vikt under lång tid framöver.

EU importerar idag större delen av sitt behov av metall och mineral, vilket är problematiskt då tillgången på dessa råvaror i många fall är osäker. Den nuvarande geopolitiska situationen har ytterligare påvisat riskerna med ett omfattande importberoende av samhällsviktiga råvaror. Det är därför av stor vikt att EU säkrar tillgången till strategiska råvaror och möjliggör ökad produktion inom EU.

IED

Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (IED) är det viktigaste EU-instrumentet för reglering av utsläpp från industrianläggningar. Syftet med direktivet är att uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön som helhet genom att minska industriutsläppen i hela EU. Den 5 april 2022 presenterade EU-kommissionen ett förslag på revidering av IED i syfte att genomföra EU:s gröna giv.

Inom EU omfattas totalt 50 000 anläggningar i dagsläget av IED. Dessa anläggningar behöver ett tillstånd kopplat till IED för sin verksamhet. I Sverige finns det i nuläget cirka 1 100 anläggningar som omfattas av IED. I Sverige har direktivets utsläppskrav i stora delar implementerats genom generella föreskrifter, främst genom den s.k. industriutsläppsförordningen.

Utvinning av metaller och mineral har hittills inte omfattats av IED, men det föreslås nu att det inkluderas.

Specifika frågor för gruvnäringen

IED är inte ett lämpligt instrument för att reglera gruvnäringen

- Svemin anser inte att IED är ett lämpligt instrument för att reglera gruv- och mineralnäringens utsläpp. Sverige bör därför motsätta sig en inkludering av gruvverksamhet i IED. Konkret innebär detta att den föreslagna nya punkten 3.6 e i Annex 1 bör utgå. Skälen till detta ställningstagande anges nedan.

Gruv- och mineralnäringen har inte jämförbara processer

IED som verktyg har ett tillämpningsområde och en systematik som lämpar sig väl för sinsemellan jämförbara processindustrier. Den europeiska utvinningsindustrin består däremot av olika verksamheter som arbetar under väsentligt olika förhållanden i fråga om t.ex. geologi (dvs. vilka metaller som finns i berggrunden och hur berggrunden är sammansatt), hydrologi och klimat. Den enda gemensamma nämnaren är att det handlar om utvinning av råvaror ur berggrunden. Vad som utvinns och tekniken för detta varierar från gruva till gruva eftersom alla gruvor har olika förutsättningar

och omgivningspåverkan. Det finns till exempel stora skillnader mellan saltgruvor, kolgruvor och metallgruvor. Dessutom är det stor skillnad mellan vilka metaller som utvinns och vilka övriga mineral som finns i berggrunden¹, om gruvan är en underjordsgruva eller ett dagbrott och hur verksamheten i respektive anläggning lämpligen (tekniskt och miljömässigt) bör bedrivas.

De varierande driftförhållandena gör att teknikval och miljöskyddsåtgärder måste anpassas till förhållandena i varje enskilt fall. I Sverige sker sådana överväganden och anpassningar i samband med tillståndsprövningen enligt miljöbalken, vilket måste anses vara ett lämpligt sätt att hantera dessa komplexa frågor. I prövningen ingår anpassningar enligt EU-direktiv såsom vattendirektivet, art- och habitatdirektivet, MKB-direktivet och utvinningsavfallsdirektivet. Prövningen resulterar bl.a. i villkor och begränsningar gällande utsläpp till vatten och luft samt buller. Om miljöprövningen i stället skulle utgå från slutsatser om teknikval med tillhörande utsläppsbegränsningar samt resursbegränsningar för den europeiska gruv- eller utvinningsindustrin är risken stor att förädlingsprocesserna blir ineffektiva och att miljöskyddet försämras för de svenska gruvorna. Det är därmed uppenbart att IED inte är ett lämpligt verktyg för att minska utsläpp från gruvindustrin.

Syftet med IED, det vill säga att anta gemensamma BREF-dokument och BAT-slutsatser för att minska utsläppen och med begränsade möjligheter att anpassa kraven till de lokala förhållandena, kan i stället få negativa effekter för den lokala miljön och dessutom hämma både produktivitet och resurseffektivitet.

Det kommer att vara i princip omöjligt att ta fram BREF och BAT-dokumentation för gruv- och mineralnäringen

Det har tidigare gjorts försök med att fastställa data för BAT för hantering av gruvavfall inom ramen för arbetet med utvinningsavfallsdirektivet (Extractive waste directive, EWD). Som ett led i detta arbete togs det fram ett referensdokument avseende bästa tillgängliga teknik (Best Available Techniques Reference Document for the Management of Waste from Extractive Industries).

Slutsatsen från arbetet var att variationen mellan verksamheterna inom sektorn och den stora betydelsen av lokala geologiska faktorer innebar stora utmaningar i arbetet med att från datainsamlingen identifiera gemensamma nämnare och fastställa BAT. Det var i princip omöjligt att fastställa sektorsspecifika BAT-associerade miljöprestandanivåer (så kallade BAT-AEPL, Best Available Technique - Associated Environmental Performance Levels) eller tillhörande utsläppsnivåer (BAT-AEL, Best Available Technique – Associated Emission Levels) för gruvavfall.

Svemins bedömning är att i de fall BAT-AEL:er skulle kunna tas fram i ett nytt arbete med en inkludering av gruvnäringen i IED, så kommer dessa att vara i form av mycket stora intervaller, då tidigare arbete visat på behovet av en lokalanpassad lagstiftning för gruvor. Orsaken till detta är att varje fyndighets geologiska egenskaper är avgörande vid valet av utvinning- och mineralbearbetningsmetoder. Dessa påverkar i förlängningen utvinningsavfallets egenskaper och därmed metodvalet för hanteringen av avfallet. Även utvinningsavfallets geografiska läge och de lokala miljöförhållandena tillsammans med klimattförutsättningar påverkar i hög grad och ökar komplexiteten i utvinningsavfallshanteringen.

En ytterligare komplicerande faktor är att utsläpp till mark, vatten och luft från olika aktiviteter (gruvbrytning respektive hantering av gruvavfall eller annan verksamhet) samt vad som utgörs av naturliga geologiska bakgrundshalter i samma område kan vara svåra att separera eftersom de ofta utgörs av diffusa utsläpp av just naturligt förekommande ämnen. Det är även svårt att separera och mäta utsläpp från anläggningar som inte är slutna. Exempelvis kan sprängningar i dagbrott, krossanläggningar såväl som gruvavfallsanläggningarna ge upphov till spridning av damm. Hur

¹ Detta skiljer sig åt i varje enskilt fall.

utsläppen bör hanteras vid respektive anläggning är beroende av klimat, topografi och hydrogeologiska förhållanden. För gruvor regleras detta redan i dag i den svenska nationella miljöprövningen.

Av de skäl som nämns ovan konstaterades det under Sevilaprocessen för utvinningsavfall att det i allmänhet inte är möjligt att härleda sektorsspecifika BAT-associerade miljöprestandanivåer (BAT-AEPL) eller tillhörande utsläppsnivåer (BAT-AEL) för gruvavfall. Slutsatsen efter arbetet med att ta fram utsläppsnivåer var att för att härleda BAT-AEL:s behöver man inte bara beakta de förebyggande åtgärder och kontrollåtgärder som kan vidtas av verksamhetsutövarna, utan även annan platsspecifik information såsom klimat- och geologiska förhållanden, olika typer av utvinningsavfall och slag av utvinningsavfallsanläggning.

Ytterligare en komplicerande faktor utifrån slutsatserna ovan är hur de gruvverksamheter som ännu inte finns ska kunna hanteras. Risker är att en ny process behöver startas för varje ny gruva, vilket skulle förlänga tiden för tillståndsprövningen radikalt.

De utmaningar som identifierades vid arbetet med utvinningsavfall gäller även för gruvverksamhet generellt, det vill säga val av brytningsteknik, teknik för anrikning och separation av metallerna och för utformningen av verksamheten i övrigt. Kort sagt kan man dra slutsatsen att eftersom varje mineralfyndighet är unik är det mycket svårt att ta fram BAT-slutsatser och än svårare att ta fram BAT-AEL:er som kan gälla för mer än en anläggning.

IED är därmed inte ett lämpligt verktyg för gruvverksamhet.

Gruvnäringen är redan utförligt reglerad på EU-nivå

Europas gruv- och mineralverksamheter är redan idag strikt reglerad genom såväl europeisk som nationell miljö- och gruvlagstiftning, vars syfte är att säkerställa en hög miljö-, klimat- och säkerhetsstandard. Den europeiska gruvindustrin omfattas av följande miljöskyddsdirektiv:

- MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt)
- Miljöansvarsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador)
- Utvinningsavfallsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG)
- Ramvattendirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område)
- Art- och habitatskyddsdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter)
- Fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar)

SveMin ser därför inga uppenbara vinster för miljö och klimat med att inkludera gruvnäringen i IED.

Förlängda och än mer komplicerade tillståndprocesser för gruvnäringen ökar importberoende till EU

Det finns idag stora möjligheter att öka brytningen av metaller och mineral i Sverige. Detta skulle kunna bidra till Sveriges ekonomi, till att säkra mineralbehovet för klimatomställningen och till att öka

EU:s självförsörjningsgrad av samhällsviktiga råvaror. Redan idag är dock tillståndprocesserna något som hämmar gruvnäringens utveckling i Sverige, då de tar lång tid och har ett osäkert utfall.

Det finns en uppenbar risk att den föreslagna revideringen av IED kommer försvåra de svenska tillståndprocesserna generellt, genom att förslaget gör IED betydligt bredare och mer detaljerat än tidigare. Enligt en bedömning gjord av Svenskt Näringsliv kommer Sverige, med det lagda förslaget, inte kunna behålla den nuvarande implementeringen med generella föreskrifter. Att i stället hantera kraven i tillståndsprövningen kommer med stor sannolikhet att resultera i längre processer.

SveMin anser därför att det är av stor vikt att den svenska regeringen i de kommande förhandlingarna noga analyserar de konsekvenser den föreslagna revideringen av IED kan få för den nationella implementeringen. Slutresultatet får inte bli förlängda tillståndprocesser i Sverige.

Generella synpunkter på förslaget

Då gruvnäringen idag inte ingår i IED är det svårt att bedöma konsekvenserna av den revidering som nu föreslås. SveMins sammantagna bedömning är dock att förslaget till ett reviderat IED är slarvigt framtaget och att det har stora generella brister. Detta riskerar att öka administrationen och tidsåtgången för tillståndprocesser. Skälen för denna bedömning redogörs nedan.

Överlappande regleringar ger ingen förbättrad miljöprestanda eller minskad miljöpåverkan

Den föreslagna revideringen med både breddning och fördjupning av scope, vilket inkluderar befintlig lagstiftning och kommande lagstiftning under framtagning, skapar en dubbelreglering och det finns betydande risk för motstridig lagstiftning.

- SveMin föreslår att omfattningen av IED inte inkluderar nya områden där dubbelreglering riskeras. Detta då det vare sig kommer att förbättra miljöprestandan eller minska miljöpåverkan. I stället riskerar det att öka den administrativa bördan för både verksamhetsutövarna och berörda myndigheter.
-

Tillståndprocesserna kompliceras ytterligare

Den föreslagna revideringen av IED kommer försvåra de svenska tillståndprocesserna genom att förslaget gör IED bredare och mer detaljerat än tidigare.

Förslaget medger inte att nuvarande implementeringen med generella föreskrifter bibehålls utan den nationella implementeringen i Sverige kommer att behöva omarbetas i grunden. Det kommer innebära en viktförskjutning mot mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna, vilket riskerar att leda till ökad arbetsbelastning och tidsutdräkt i tillståndprocesserna.

- Det är viktigt att den svenska regeringen noga analyserar de konsekvenser den föreslagna revideringen av IED kan få för nationella implementeringen och driver förändringsförslag i syfte att tillståndprocesserna i Sverige inte förlängs.

Ett generellt krav på lägsta "BAT-AEL"-nivån är utopiskt

I artikel 15.3 förskrivs att den behöriga myndigheten ska fastställa utsläppsgränsvärdena i enlighet med de lägsta "BAT-AEL"-nivåerna som beskrivs i BAT-AEL dokumenten och inte vara ett intervall som tidigare.

Svemins bedömning är att det kommer vara nästan omöjligt att isolera parametrar på detta sätt då parametrarna ofta står i beroende till varandra. Enkla förbränningsscenarior visar exempelvis att om processen styrs mot ett lägsta utsläppsvärde för en viss parameter så stiger utsläppsvärdet för en annan parameter – då de är beroende av varandra. Andra exempel är direkt produktrelaterade då vissa slutprodukter kan behöva en högre halt av ett ämne än andra slutprodukter. Processerna kommer då att ha olika processförhållanden som kan göra att vissa utsläppsnivåer skiljer sig åt. Det är just på grund av faktorer som dessa som BAT-AEL:er har angetts som intervall och inte som fasta värden.

- Svemin anser därför att det inte är lämpligt att sätta strängaste nivå på utsläppsgränsvärden. Tvärtom måste hela BAT-intervallet kunna tillämpas för att maximera den totala miljönyttan. Optimering av olika parametrar påverkar olika miljöaspekter vilket måste beaktas och anpassas efter lokala förhållanden. Förslaget om att lägsta utsläppsgränsvärdet alltid ska vara huvudregel går därtill helt emot de grundläggande principerna i IED om ett holistiskt och integrerat tillvägagångssätt.
- Svemin anser därtill att det är viktigt att dispenser fortsatt ska kunna ges för utsläppsgränsvärden över det övre BAT-intervallvärdet och att det finns en flexibilitet för de fall där intervallet inte kan nås.

Det bör inte ställas krav på resurshushållning i IED

Optimering av användandet av resurser är av naturliga skäl alltid en prioritet för industrin, men att sätta krav och bindande mål för detta i tillståndet riskerar att få negativa effekter. Mer avancerade produkter och processer kräver ofta mer resurser i tillverkningsfasen, men resultatet kan vara produkter som ger mycket miljönytta i användningsfasen. Bindande krav på resurshushållning kan därför hindra både innovation och att det inte tas fram produkter som innebär miljönytta. Krav på att användandet av råvaror, energi, vatten, kemikalier ska regleras gör vidare att en verksamhetsutövare kan tvingas hantera faktorer som står utanför dennes rådighet. Detta kan exempelvis vara tillgång på råvaror och energi, utvecklingen av insatsvaror eller perioder av torka eller extrem nederbörd.

- Svemin anser att man bör undvika bindande krav på resurshushållning (krav på råvaror, energi, vatten, kemikalier etc.). Den svenska regeringen bör i första hand arbeta för att artikel 15.3a ska utgå. Om det inte skulle vara möjligt krävs omskrivningar.

Innovationsmöjligheten och intresset därav begränsas kraftigt om tillstånd för verksamheten riskeras vid försök att införa ny teknik

I artikel 27 förskrivs att vid tester av nya tekniker ska de estimerade utsläppsvärdena uppfyllas inom sex år. Om de estimerade utsläppsvärdena inte uppfyllts efter sex år riskerar verksamhetsutövaren att förlora sitt tillstånd.

Att testa en ny och obeprövad teknik tar ofta lång tid och är krävande både för nya och befintliga verksamheter. En period om sex år är en mycket kort tid i dessa sammanhang och ett misslyckande kan då få orimliga följder om verksamhetsutövaren riskerar att förlora sitt tillstånd.

Detta förslag riskerar att kraftigt sänka företagets vilja till innovation och till att försöka använda obeprövade tekniker.

Omfattning och granskning av ett miljöledningssystem

Artikel 14 a beskriver krav och omfattningen på ett miljöledningssystem. Ett miljöledningssystem av denna omfattning finns på plats hos de flesta verksamhetsutövarna av större storlek. Bolagen har också vanligen anslutit sig till ackrediterade organ och certifierat sina miljöledningssystem enligt standarder vilket också deras kunder ofta kräver.

I artikel 14 a 1 föreskrivs att miljöledningssystemet ska ses över regelbundet för att säkerställa att det fortsätter att vara lämpligt, adekvat och effektivt. Texten kan tolkas på två sätt dels att det ska göras av en tredje part eller att det är tillräckligt att verksamhetsutövaren gör det i egen regi. Det är också oklart om denna översyn ska redovisas på något sätt och hur avvikelser ska hanteras. I artikel 27 d anges det gällande transformationsplaner att "revisionsorganisationen som operatören kontrakterat som en del av dess miljöledningssystem bedömer överensstämelsen mellan de transformationsplaner..." vilket styrker att översynen ska göras av en tredje part. Detta är dock inte lämpligt då tredje parts auditeringar lämpligen bör göras enligt fastställda rutiner. Miljöledningssystem bör enbart revideras av tredje part om en standard finns framtagen

- Krav på miljöledningssystem regleras idag på BREF-nivå, men finns också fastställt i annan lagstiftning exempelvis REACH och energieffektiviseringsdirektivet. Utformningen av ett miljöledningssystem bestäms redan av lämplig lagstiftning och val av certifieringsorgan med tillhörande standard och ackreditering. Svemin anser därför inte att detta bör regleras av IED.

Att miljöledningssystem ska vara publika blir problematiskt på grund av dess omfattning, struktur och grad av känslig information

Artikel 14.3 föreskriver att miljöledningssystemet på installationsnivå ska vara publikt.

Detta kan bli mycket problematiskt då omfattningen är så stor och expertis inom de olika områdena ofta krävs för att hantera informationen. För de flesta verksamhetsutövare är miljöledningssystemet är inte ett separat system utan integrerat med en hela ledningssystemet för verksamheten. Information finns spridd i många delsystem, allt ifrån inköpssystem och logistiksystem till kemikaliesystem och databaser för produktionsdata.

Miljöledningssystem är således till sin natur mycket komplexa och lämpar sig inte att göra publika så som det anges i artikel 14.3.

Miljöledningssystemet hanterar också känslig information som kan användas i brottsliga sammanhang och företagshemlig information (CBI). Detta torde dock gå att hantera om förslaget omarbetas och tar hänsyn till behovet av att viss information fortsatt hålls skyddad.

- Svemin anser att artikel 14.3 bör omarbetas så att det framgår att enbart viss relevant information ska göras publik.

Transformationsplaner påverkas av omvärlden och bör därför inte göras statiska

I artikel 27 d föreskrivs att en transformationsplan på anläggningsnivå ska ingå i miljöledningssystemet. Transformationsplanen ska innehålla information om hur anläggningen kommer att ställas om under perioden 2030-2050 för att bidra till framväxten av en hållbar, ren, cirkulär och klimatneutral ekonomi år 2050

Miljöledningssystemet inklusive transformationsplanen ska vara publikt och en del av tillståndet

I artikel 27 d föreskrivs också att revisionsorganisationen som operatören kontrakterat som en del av dess miljöledningssystem ska bedöma överensstämmelsen mellan transformationsplanen och verkställandet av denna. Det är dock inte fastställt hur avvikelser ska hanteras.

En transformationsplan måste tillåtas vara dynamisk då omvärlden är föränderlig och förändringar kan gå mycket snabbt. Enligt detta förslag blir transformationsplanen statisk. Att en verksamhetsutövare ska göra prognoser gällande allt från ny teknik, till energitillgång och infrastruktur 20 år fram i tiden faller på sin egen orimlighet. Transformationsplaner bör vidare, för att få bästa genomslagskraft, regleras på koncernnivå och inte på anläggningsnivå.

- Svemin föreslår att artikel 27 d och tillhörande text stryks från förslaget.

Fortsatt dialog inför förhandlingarna i rådet

Industrin och inte minst gruvindustrin spelar en mycket viktig roll för Sveriges och EU:s framtid. Det är av yttersta vikt att alla involverade parter som arbetar med en författningsförändring som denna är väl införstådda med vilka konsekvenser förslagen får innan beslut fattas. Svemin välkomnar en fortsatt dialog med regeringen inför fortsatta förhandlingar.

Maria Sunér, VD

0733-017315

maria.suner@svemin.se

Stockholm 2022-08-15



Kristina Branteryd, Ansvarig Miljö

0720-185305

kristina.branteryd@svemin.se

Stockholm 2022-08-15

