

Till: Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet)

Epost:

Kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:

Susanne.gylesjö@regeringskansliet.se

Datum: 2023.04.21

Ärendenummer: KN2023/02645

European Critical Raw Materials Act

Remiss av EU-kommissionens förslag till förordning om kritiska och strategiska råvaror

SveMin är branschorganisationen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. SveMin representerar cirka 60 företag med drygt 15 000 anställda inom produktion, prospektering och teknik. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet. Metallgruvorna är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen medan kalkstensfyndigheterna främst finns på Gotland.

SveMins huvudsakliga synpunkter:

- SveMin välkomnar den tydliga signal som EU-kommissionen nu sänder genom att lägga fram en förordning om kritiska råvaror (Critical Raw Materials Act, "CRMA") i syfte att öka diversifieringen och stärka den inre marknaden gällande försörjningen av kritiska råvaror.
- Det är positivt med ett ökat fokus på råvarufrågor och att EU adresserar EU:s beroendeställning gentemot enskilda länder. SveMin välkomnar att akten såväl syftar till att diversifiera genom att stärka handelsrelationerna med likasinnade länder som att öka förmågan till produktion inom EU.
- Det är välkommet att listan över kritiska råvaror ("CRM") uppdateras. SveMin ser dock att det framöver kan finnas behov av tätare intervall för uppdatering av listan över CRM.
- I den kritiska och strategiska listan bör endast råvaran och grundämnesbeteckningen anges. Användningsområdet för en råvara är vanligtvis inte förutbestämt vid utvinningssteget.
- SveMin ser positivt på att det uttalas att det är nödvändigt med ökad gruvproduktion i EU gällande strategiska råvaror och att det sätts tidsatta riktmärken gällande utvinning, återvinning, bearbetning av råvaror och beroende av enskilda länder.
 - Att EU i praktiken enbart fokuserar på försörjning av strategiska råvaror, dvs. råvaror som redan har en kritisk försörjningssituation är ett alltför snävt fokus. Det en finns risk att detta på sikt kommer leda till fler beroenden.
- SveMin ser positivt på ambitionen att åstadkomma effektivare och kortare tillståndsprocesser för strategiska projekt och att det sätts tidsramar för tillståndsprocesserna.

- Svemin är positiv till att CRMA tar upp behovet av prospektering, men det saknas skrivningar om hur EU ska öka attraktiviteten för prospekteringsinvesteringar med privata medel. All prospektering i Sverige sker i privat regi. Det finns även behov av att tydliggöra att ökade prospekteringsinsatser inte ska begränsas till CRM.
- Det bör upprätthållas en tydlig gräns mellan hållbarhetsstandarder och lagkrav. Det bör därför inte ställas krav på att projekt inom EU, som redan följer EU-lagstiftningens höga krav, också ska följa vissa hållbarhetsstandarder för att kunna klassas som strategiska projekt.

Inledning

SveMin tackar för möjligheten att lämna synpunkter.

Svensk gruv- och mineralindustri bedrivs med högt ställda miljökrav och levererar metaller och mineral till samhällsviktiga värdekedjor. Metaller är helt nödvändiga för att klara den omställning av transporter, industri och energiförsörjning som pågår för att hejda klimatförändringarna och är oundgängliga för att bibehålla och utveckla vårt sätt att leva. Givet den befolkningsökning som förutspås globalt och den välbefinningsökning som sker i många delar av världen bedöms behovet under lång tid vara stort.

Sverige är EU:s främsta gruvnation. Trots att det i nuläget enbart finns tolv aktiva gruvor i Sverige står Sverige för en mycket stor del av produktionen i EU av framför allt järnmalm. Sverige har därutöver en relativt stor produktion av basmetaller såsom koppar, zink och bly samt ädelmetaller som guld och silver. Sverige är även världsledande när det gäller gruvteknik – särskilt för underjordsgruvor. Trots detta goda utgångsläge kan det konstateras att Sverige har potential att bryta mer, bygga mer på värdekedjan som startar i berggrunden och ytterligare stärka sin position som ledande gruvnation.

Inledande kommentarer

SveMin välkomnar den tydliga signal som EU-kommissionen nu sänder genom att lägga fram en förordning om kritiska råvaror. Det är första gången som EU-kommissionen inte nöjer sig med att konstatera att EU har ett starkt beroende av vissa råvaror (de som definieras som kritiska) utan också lägger fram ett förordning med förslag på åtgärder för att öka diversifieringen och stärka den inre marknaden gällande försörjningen av kritiska råvaror.

EU är i dagsläget starkt importberoende av de råvaror som pekats ut som kritiska och strategiska för bland annat förnybar energi, elektromobilitet, försvar och rymd-industrin. Att EU till 2030 vill diversifiera, genom stärkta handelsrelationer med likasinnade länder, samt öka förmågan till produktion inom EU är positivt. Dessa åtgärder är inte konkurrerande, båda kommer krävas för att minska sårbarheten och beroendet av enskilda länder.

Den tydliga ambitionen om att öka gruvbrytning inom EU genom att ta vara på den potential som finns i den europeiska berggrunden måste även genomsyra andra akter såsom Nature Restoration Regulation och revideringen av Industry Emissions Directive. Det är av stor vikt att de olika lagstiftningsakterna styr mot samma vision och inte står i motsats varandra och äventyrar EU:s nettonollvision till år 2045. OECD konstaterar i sin nyligen utgivna rapport "*Försörjningen av kritiska råvaror riskerar att äventyra den gröna omställningen*" att, trots de stora produktionsvolymökningarna av bland annat litium och sällsynta jordartsmetaller, så är det långt kvar innan de fyra- till sexdubbla ökningarna som efterfrågan för den gröna omställningen utgör kan nås. OECD konstaterar att trenden med ökande exportrestriktioner kan påverka viktiga internationella marknader, med potentiellt betydande effekter på både tillgång och priser på dessa råvaror.

Det finns stor potential att öka gruvbrytningen inom EU. Idag investeras för lite pengar i EU på prospektering, det första ledet i gruvans livscykel. Det är därför bra att EU i CRMA också pekar på att varje medlemsstat behöver sätta upp nationella program för att öka kunskapen om vad som finns i EU:s berggrund.

Synpunkter gällande förordningens olika delar

Nedan kommenteras de förslag i CRMA som bedöms ha störst påverkan på Svemins medlemsföretag.

Riktmärken gällande utvinning, återvinning, bearbetning och beroende av tredje land (Artikel 1)

SveMin tillstyrker att det i artikel 1 fastställs ett riktmärke till 2030 om att minst 10 procent av EU:s årsförbrukning av strategiska råvaror ("SRM") ska utvinnas inom EU. Det är positivt att EU har insett den stora betydelsen av dessa råvaror. Genom riktmärket betonas vikten av en diversifierad försörjning av råvaror av avgörande betydelse för grön och digital teknik samt för rymd- och försvarsrelaterade tillämpningar.

Även om ett riktmärke om 10 procent kan framstå som otillräckligt, så förefaller det med tanke på den relativt korta tidshorizonten vara en väl avvägd procentsats. Det är mindre än sju år till år 2030 och att öppna nya gruvor och täkter tar tid. Riktmärket innebär en tydlig ambitionsökning från dagens läge där EU har ett nästan 100-procentigt importberoende av flera SRM och CRM.

På sikt krävs en betydligt högre självförsörjningsgrad i EU för att åstadkomma säkra och resilienta leveranskedjor samt för att bryta EU:s beroendeställning gentemot oberäkneliga och ofta odemokratiska länder. Riktmärket för 2030 får dock ses som en bra utgångspunkt.

SveMin välkomnar även övriga riktmärken som föreskrivs i artikel 1. SveMin har inga synpunkter på procentsatserna utan konstaterar att riktmärkena tydligt utvisar EU:s ambition att i alla delar av förädlingskedjan öka försörjningstryggheten av SRM och diversifiera materialförsörjningen för EU:s industrier.

CRMA tar sikte på SRM: råvaror som redan har en kritisk försörjningssituation och som är av avgörande betydelse för vissa utpekade industrigrenar och tillämpningar. Detta är i grund och botten ett alltför snävt fokus. Om det inte utöver CRMA tas andra initiativ för att underlätta och undanröja hinder för utvinning av metaller och mineral finns det risk för att nya beroenden uppkommer i framtiden. Detta gäller inte minst i ljuset av att andra lagstiftningsprocesser i EU, såsom IED och Nature Restoration Regulation, går i motsatt riktning och kan komma att försvåra utvinning av SRM och andra råvaror i EU. Det finns ett behov av att EU-kommissionen påbörjar en översyn av andra lagstiftningar som reglerar användning av land och vatten.

Slutligen vore det önskvärt med ett tillägg, exempelvis i preambeln, om vikten av att förordningen inte tolkas motsatsvis och att även utvinning och återvinning av råvaror som inte klassas som CRM/SRM har stor betydelse för exempelvis EU:s industrier, jordbruk och byggsektor.

Kritiska och strategiska råvaror (Artikel 3 – 4)

Det är välkommet att listan över kritiska råvaror uppdateras. För svensk del är det av stor vikt att koppar och nickel är med på listan eftersom det finns god geologisk potential för ökad utvinning av dessa metaller i Sverige. SveMin har dock två ändringsförslag:

Ändringsförslag 1): Försörjningssituationen för olika råvaror kan förändras snabbt. Förslagsvis bör uppdateringen av den kritiska listan ske vartannat år i stället för vart fjärde år.

Ändringsförslag 2): Listan över strategiska råvaror i annex I innehåller begränsningar gällande användningen av vissa råvaror, till exempel vad gäller REE. Svemin anser att det är tillräckligt att fokusera på grundämnesbeteckningar och begränsningar av detta slag bör tas bort enligt nedan:

Exempel: "Rare Earth Elements ~~for magnets~~-(Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm, and Ce)".

Gruvbolag kan inte styra över hur råvaror används nedströms i värdekedjan. REE har dessutom andra tillämpningar än magneter som är nödvändiga för till exempel digital teknik samt rymd- och försvarstillämpningar. Det övergripande syftet måste vara att öka tillgången på SRM, oavsett användningsområde då det finns konkurrens om tillgången till dessa råvaror.

Ett undantag gällande principen ovan, att det är tillräckligt med grundämnesbeteckningar, är att det även fortsättningsvis enbart bör vara naturlig grafit som anses vara SRM. Att framställa syntetisk grafit är en energikrävande process och innebär ofta stor miljöbelastning. Det finns därför sakliga skäl till att ange naturlig grafit.

Strategiska projekt (Artikel 5 – 7)

Även om Svemin hade önskat att förordningen hade ett bredare anslag ser Svemin positivt på ambitionen att åstadkomma effektivare och kortare tillståndsprocesser för strategiska projekt.

De flesta CRM/SRM är kopplade till "bärande/primära" metaller som zink, järn, guld och koppar (som dock nu klassas som CRM och SRM). Det största ekonomiska värdet ligger i utvinningen av den primära metallen. CRM/SRM utgör oftast biprodukter. Att utvinna kritiska metaller som biprodukter är inte bara resurseffektivt, utan produktionen är också mindre känslig för de instabila marknader som ofta är förknippade med CRM/SRM och mindre känslig för marknadsmanipulation.

För att undvika missuppfattningar bör det tydliggöras att det är tillräckligt att SRM utvinns som en biprodukt för att ett projekt ska kunna klassas som strategiskt.

Svemin uppfattar att ett bolag självt kan bestämma när och om man ansöker om att klassa ett projekt som strategiskt. I en svensk kontext innebär detta att ett bolag exempelvis först kan ansöka om bearbetningskoncession (för att säkra ensamrätten till fyndigheten) och därefter, när miljöprövningen ska genomföras, ansöka om att klassa projektet som strategiskt. Det är viktigt att i de framtida förhandlingarna om CRMA värna om denna princip. Bolag måste ha möjlighet att styra över vilka tillstånd/dispenser som ska prövas inom ramen för prövningen.

Svemin anser att det är angeläget att det skapas två separata spår för tillståndsprövning för gruvor:

- (i) strategiska projekt, som bör handläggas enligt den process som beskrivs i CRMA och
- (ii) icke-strategiska projekt, som även fortsättningsvis bör hanteras enligt nuvarande tillståndsprocess (även denna process bör effektiviseras).

Alla gruvprojekt kommer inte att kunna klassas som strategiska projekt. Om ett bolag avser att bryta SRM är det inte heller säkert att de kommer att ansöka om att klassa projekten som strategiska projekt. Det finns en risk med att blanda ihop tillståndsprövning av strategiska projekt med prövningen av andra projekt eftersom de "icke-strategiska" projekten då kan komma att behandlas som mindre viktiga.

I artikel 6(8) ges kommissionen möjlighet att dra tillbaka statusen som strategiskt projekt om projektet inte längre uppfyller kriterierna i artikel 5(1). Svemin anser att denna bestämmelse bidrar

till osäkerhet och kan verka hämmande, inte minst gällande finansiering. Det avgörande bör vara om projektet uppfyllde kriterierna i artikel 5(1) när beslutet fattades. Det kan även konstateras att om en råvara inte längre är kvar på listan över strategiska råvaror så kommer ändå utvinning av råvaran att bidra till stor samhällsnytta. Bestämmelsen bör därför ändras så att kommissionen enbart ges möjlighet att återkalla statusen som strategiskt projekt om bolaget har lämnat oriktiga uppgifter.

Svemin noterar att artikel 7(2) inkluderar en förklaring att strategiska projekt ska anses vara av allmänt intresse och att de kan anses vara av överordnat allmänt intresse vid tillämpning av ramvattendirektivet (2000/60/EC), art- och habitatdirektivet (92/43/EEC) och fågeldirektivet (2009/147/EC). Detta är ett betydelsefullt förtydligande. Det anges dock att alla bestämmelser i nämnda direktiv måste vara uppfyllda. För att möjliggöra strategiska projekt bör det i stället tydliggöras att det kan vara möjligt att göra undantag från nämnda direktiv. Även i övrigt bör det betonas att strategiska projekt utgör ett starkt allmänintresse som ska väga tungt i avvägningen mot andra intressen.

Tillståndsprocessen (Artikel 8 – 11)

Svemin tillstyrker att det skapas en "one stop shop" för att understödja, koordinera och möjligtvis även pröva ärenden. Det förefaller inte troligt att någon befintlig myndighet eller domstol skulle kunna ta den roll som beskrivs i förslaget (som bör läsas tillsammans med förslagen i Net Zero Industry Act). Sannolikt är det lämpligt att det bildas en ny rådgivande och/eller prövningsmyndighet för tillståndsprövning av strategiska projekt alternativt att hela uppdraget (rådgivning och tillståndsprövning) ges till en myndighet. Medlemsstaterna ska redan inom tre månader från att förordningen trätt i kraft peka ut en nationell behörig myndighet. Det är därför viktigt att arbetet med att sätta upp en lämplig organisation/organisationer påbörjas i god tid.

Svemin är tillstyrker att det sätts tidsramar för tillståndsgivningen och för en del steg i tillståndsprocessen även om tidsramarna i artikel 10(1) formellt sett inte kommer att bli bindande för utvinningsprojekt.

Det finns flera positiva aspekter i tillståndsprocessen som beskrivs i CRMA. Det är exempelvis positivt att den nationella behöriga myndigheten tillsammans med sökanden och andra myndigheter ska ta fram en detaljerad plan för tillståndsprocessen, se artikel 10(4), och att den nationella behöriga myndigheten ska klargöra avgränsningen och detaljeringsgraden som krävs för miljökonsekvensbeskrivningen, se artikel 11(1). Jämfört med nuvarande tillståndsprocess i Sverige framstår detta som en tydlig och förutsägbar process.

Svemin är positiv till att det sätts tidsramar för tillståndsgivningen och för en del steg i tillståndsprocessen även om tidsramarna i artikel 10(1) formellt sett inte kommer att bli bindande när det gäller utvinningsprojekt.

Planering (Artikel 12)

Svemin ser positivt på att medlemsstaterna i sin fysiska planering ska beakta möjligheter till brytning och produktion av råvaror. Svemin vill dock påminna om att mineralogiska fyndigheter inte är flyttbara, och att det inte finns full kunskap om var sådana finns. Framtidens fyndigheter kanske också finns mer på djupet och därmed ännu inte är upptäckta. Det är därför viktigt att inte stänga möjligheten för prospektering i alla typer av områden, och det måste möjliggöras flexibilitet i den fysiska planeringen om ny kunskap framkommer.

Möjliggörande villkor/Finansiering (Artikel 14 – 17)

Generellt anser Svemin att industriella investeringar ska stå på egna ben och göras utifrån att projekten i sig är konkurrenskraftiga. Det kan dock finnas skäl att minska risken i tidiga skeden i gruvnäringens livscykel gällande prospektering. Även i senare skeden kan olika former av stöd (inte nödvändigtvis finansiellt) eller del-finansiering alternativt matchning vara aktuellt, särskilt när det gäller innovation. Viktiga åtgärder för att stimulera tillgång till kapital kan därför vara olika former av såddfinansiering, finansiering via Europeiska Investeringsbanken eller via medlemsstaters egna instrument. Det är då centralt att riktlinjerna för hur sådan finansiering kan ges är tydliga, och möjliggör finansiering i hela värdekedjan – inklusive gruvbrytning. Det måste också vara möjligt att nyttja sådan finansiering inom hela EU.

Prospektering (Artikel 18)

Svemin ser positivt på att man i CRMA pekar på vikten av prospektering för att trygga framtidens försörjning av kritiska och strategiska råvaror. Svemin tillstyrker därför att varje medlemsstat ska utarbeta ett nationellt program för prospektering med fokus att ta fram prospekteringsintressant information, dvs. data och kartor över prospekteringsintressanta områden samt ökad geologisk kunskap om identifierade mineraliseringar. Det **saknas skrivningar** om hur EU ska öka attraktiviteten för prospekteringsinvesteringar med privata medel. Idag attraherar EU endast tre procent av de globala investeringarna i prospektering för icke-järnmalm. Det framgår inte i akten hur attraktiviteten för ytterligare investeringar i dessa tidiga skeden av gruvans livscykel ska stimuleras.

Det är också av stor vikt att inte begränsa prospekteringsinsatser till endast de material som är kritiska eller strategiska idag. De flesta av dessa förekommer tillsammans med "bärande metaller" som koppar, zink, järn och guld. Det största ekonomiska värdet ligger i utvinningen av den primära malmen, varför dessa oftast är det man primärt prospekterar efter. CRM utgör oftast biprodukter. Att utvinna kritiska metaller som biprodukter är inte bara resurseffektivt, utan produktionen är också mindre känslig för de instabila marknader som ofta är förknippade med CRM och mindre känslig för marknadsmanipulation. Svemin anser därför att det bör tydliggöras i artikel 18 att ökade prospekteringsinsatser inte ska begränsas till CRM.

Standarder (Artikel 29 samt Annex III och IV)

Europeisk lagstiftning ställer höga hållbarhetskrav för verksamheter inom EU. Det torde därför vara underförstått att om ett projekt inom EU följer såväl europeisk som nationell lagstiftning så bör det borga för en hållbar verksamhet. Värdet av ytterligare krav eller förväntningar på hållbarhetsstandarder för råvaruproduktion inom EU är därför inte helt tydligt. Även principiellt kan det ifrågasättas om det är lämpligt att ge officiell eller till och med bindande status åt hållbarhetsstandarder som utvecklats och fortsätter att utvecklas av enskilda organisationer. Svemin anser att det är olämpligt att införa långtgående och detaljerade krav genom hänvisning till privata standarder. Denna typ av regler behöver beredas inom ramen för en transparent och demokratisk process som det görs när det gäller EU-lagstiftningen. Det är viktigt att upprätthålla en tydlig gräns mellan hållbarhetsstandarder och lagkrav. Följaktligen bör det inte ställas krav på att projekt inom EU ska följa vissa hållbarhetsstandarder för att kunna klassas som strategiska. I Annex III punkt 4 bör det tydliggöras att kraven i bestämmelsen gäller projekt i tredje land.

Det kan däremot finnas ett behov av standarder vid import från länder med lägre miljökrav. Svemin anser att det är positivt att man i artikel 29 pekar på att flera hållbarhetsstandarder kan godkännas. Om det, trots vad som angetts i föregående stycke, ställs krav på att projekt i EU ska följa vissa hållbarhetsstandarder accepterar Svemin förslaget i artikel 29 om att standarder ska kunna ansöka om godkännande för att bli en erkänd hållbarhetsstandard för råvaror inom EU. Det är centralt att kraven för godkännande är relevanta och tydliga. Svemin ser inte behovet av att EU initierar ett eget arbete med ytterligare hållbarhetsstandarder.

Governance (artikel 34 – 35)

Svemin har svårt att i nuläget se exakt hur "the European Critical Raw Material Board" ska fungera. Detta gäller särskilt i relation till redan befintliga grupper såsom Raw Material Supply Group där medlemsstaterna redan är representerade. Svemin anser vidare att det är centralt att man vid behov tar in expertis från näringslivet och att näringslivet konsulteras i viktiga frågor.

Delegerade akter (artikel 36)

Sveminns generella synpunkt är att delegerade akter ska användas restriktivt.

Stockholm, datum som ovan.



Maria Sunér

VD Svemin



Tobias Kluge

Branschjurist Svemin