

Stockholm den 14 oktober 2019

Till Naturvårdsverket

Att: Annika Ryegård

Angående tidsbegränsade tillstånd enligt miljöbalken

SveMin har, efter möte med Naturvårdsverket den 16 september 2019, getts möjlighet att skriftligen lämna synpunkter med anledning av Naturvårdsverkets initiativ att se över förutsättningarna att i högre grad meddela tidsbegränsade tillstånd enligt miljöbalken.

En generell synpunkt är att SveMin ifrågasätter att det överhuvudtaget finns ett behov av att öka möjligheterna att tidsbegränsa tillstånd. Möjlighet att tidsbegränsa tillstånd finns redan i miljöbalken och tillämpas i vissa fall. SveMin ser inget direkt behov av varken förändrad lagstiftning eller vägledning på området.

SveMin motsätter sig tillämpning av tidsbegränsade tillstånd för gruvverksamhet och framhåller att det vore direkt olämpligt att tidsbegränsa tillstånd till gruvverksamhet. Skälen till Svemins inställning kan huvudsakligen sammanfattas till följande:

- **Ansökningsprocesser är mycket resurs- och tidskrävande**

En ansökningsprocess för en stor verksamhet, till exempel gruvverksamhet, kan idag antas ta åtminstone 3-5 år från det att ansökan och underlag för den börjar tas fram till dess att tillstånd meddelas. Kostnaderna för ansökningsprocesserna handlar om miljontals kronor bara för företagen. Till detta kommer samhällets kostnader för att pröva ansökan. Hela processen är alltså mycket resurskrävande för såväl företag som myndigheter och domstolar. Detta är sannolikt något som inte gäller enbart för gruvor, utan som gäller även för andra stora verksamheter. Den krävande ansökningsprocessen för tillstånd enligt miljöbalken är alltså ensamt ett skäl för att tillståndsprövningar bara ska genomföras när det är sakligt motiverat. Det är, enligt Svemins uppfattning, med nuvarande lagstiftning och prövningssystem inte sakligt motiverat att utöka de formella kraven på uppdatering av tillstånd.

- **Tillstånd till gruvverksamhet bör anpassas till kunskapen om malmen**

Gruvdrift planeras helt efter den kunskap som finns om mineralfyndigheten och möjligheten att utvinna den. Innan brytning påbörjas måste en fyndighet ha identifierats som är tekniskt och geografiskt möjlig att bearbeta och att verksamheten bedöms kunna bedrivas med ekonomisk lönsamhet. Gruvans ekonomiska livslängd beskrivs i en *Life of Mine Plan*, som utgör grunden för investeringsbeslut men också för planering av hela verksamheten, inklusive efterbehandling och stängning.

Allteftersom brytningen pågår ökar sedan successivt kunskapen om fyndigheten, tack vare att det utförs gruvnära prospektering som ger ny kunskap om de geologiska förhållandena. Med ökad och ny kunskap kan *Life of Mine Plan* uppdateras, vilket ofta möjliggör att gruvans verksamhetstid kan förlängas. Efterhand som ny kunskap har erhållits eller ny teknik blir aktuell kan verksamheten behöva ett nytt eller ändrat tillstånd enligt miljöbalken, om det befintliga tillståndet inte längre omfattar den verksamhet som planeras.

- **Stora investeringar kräver förutsebarhet och framförhållning**

Det tar ofta många år av prospektering, utredningar och planering innan det kan bli aktuellt att starta en ny gruva (eller att återstarta en tidigare gruva). Kostnaderna är stora redan i det initiala skedet och om det blir aktuellt med gruvstart krävs ytterligare stora investeringar för att få verksamheten i drift. Det är mycket osäkert huruvida tidsbegränsade tillstånd enligt miljöbalken skulle kunna matcha investerings- och avskrivningskalkyler för de ofta oerhört stora investeringar som gruvverksamhet förutsätter.

Det måste också påpekas att gruvor konkurrerar på en global marknad, vilket är ytterligare en faktor som talar emot att tillstånd ska tidsbegränsas enligt nationell lagstiftning som saknar koppling till verksamhetens natur.

När det gäller den tekniska livslängden i en anläggning är det inte nödvändigtvis så att den är styrande för vilka investeringsbeslut som fattas, utan det handlar också om att verksamheten som sådan utvecklas och att det satsas på teknisk språng. Sådan utveckling låter sig inte göras om osäkerheten om verksamhetens framtid ständigt står på spel. Svemins uppfattning är att tidsbegränsade tillstånd inte skulle leda till teknikutvecklingen framåt, utan snarare riskera att bromsa den (jämför till exempel den av LKAB, SSAB och Vattenfall gemensamma satsningen HYBRIT, som våren 2019 tilldelades pris av Naturvårdsverkets med motiveringen ”mod och tempo” för att uppmärksamma och belöna ambitiöst och framgångsrikt miljöarbete som bidrar till att nå Sveriges miljömål). Vilket företag kan eller törs satsa på framtiden med utvecklande av nya teknologier om tillståndet för den bärande verksamheten är tidsbegränsat?

- **Risk för misshushållning med resurser**

Att påbörja en gruvverksamhet kräver inte bara stora investeringar utan innebär i de flesta fall även att naturmiljön förändras på ett ingripande sätt redan i inledningsskedet. Att under dessa förutsättningar ens riskera att inte kunna fullfölja utvinningen av den brytvärda fyndigheten måste i de flesta fall anses vara ren misshushållning. Det är därför inte rimligt att genom tidsbegränsade tillstånd ifrågasätta tillåtligheten gång på gång genom krav på att verksamheten ska tillståndsprövas på nytt efter en viss tid, eller att delar av fyndigheten lämnas kvar på grund av att företagen inte maktar med en omfattande och tidskrävande tillståndsprövsprocess för att få åtkomst till de sista brytvärda delarna.

Det kan tilläggas att för täktverksamhet är tillstånden ofta begränsade till mängd, vilket gör att en ytterligare (eller alternativ) begränsning i form av tid varken framstår som meningsfull eller ändamålsenlig.

- **Dammsäkerhetsaspekter talar mot tidsbegränsade tillstånd**

Gruvverksamhet är ofta förenad med anrikning, vilket genererar gruvavfall (anrikningssand) från processerna med krossning, malning och separering för att utvinna metaller. Anrikningssanden måste omhändertas på ett miljömässigt och tekniskt säkert sätt för att undvika att metaller eller andra oönskade ämnen sprids till omgivningen. Vanligtvis lagras anrikningssanden i dammkonstruktioner, vars storlek anpassas bland annat till den mängd malm som planeras att brytas. När gruv- och anrikningsverksamheten så småningom avslutas måste dammen ”stängas” på ett sätt som säkerställer dess stabilitet och funktion på ett betryggande sätt på lång sikt. Tillstånd enligt miljöbalken för gruvavfallsdammar prövas ofta separat från gruvverksamheten eftersom dammarna behöver underhållas och byggas ut kontinuerligt. Det vore inte ändamålsenligt vare sig

ur miljöskyddssynpunkt eller säkerhetssynpunkt att tidsbegränsa tillstånd vare sig för anläggandet av gruvavfallsdammur eller för verksamheten som ger upphov till gruvavfallet.

Behovet av metaller och mineral

Behovet av metaller är stort och växande.¹ Eftersom efterfrågan spås öka kraftigt under lång tid framöver och med växande metallbehov i samhället, vilket även inkluderar metaller som finns men ännu inte bryts i Sverige, kan intresset för gruvdrift i Sverige antas fortsätta. Återvinning står inte i motsatsförhållande till utvinning av jungfruliga material men den växande efterfrågan kommer att förutsätta både återvinning och utvinning under lång tid framöver för att möta behovet av metaller både för energiomställning och en växande global befolkning. Att metaller ska återvinnas i största möjliga utsträckning är en självklarhet även för svensk gruvindustri. Bolidens smältverk Rönnskär i Skellefteå är till exempel världsledande på återvinning av elektronikskrot. Sverige har dock potential även för fortsatt gruvbrytning av både järnmalm och basmetaller (t.ex. koppar, zink, silver och bly) samt av mer otraditionella metaller som bland annat ingår i värdekedjor för energiframställning och energilagring och för vilka efterfrågan kan väntas öka. Gruvnäringsen är således en verksamhet som samhället inte klarar sig utan och tillståndsgivningen måste anpassas till detta.

Avslutande kommentarer

Det är med dagens tekniker ofrånkomligt att gruvverksamhet, precis som det mesta som mänskligheten och vårt sätt att leva är beroende av (städer, infrastruktur, livsmedelsproduktion, industrier etc.), innebär påverkan på sin omgivning. För gruvor prövas denna omgivningspåverkan enligt miljöbalken, där det i tillstånd till verksamheten fastställs begränsningar och villkor med försiktighetsåtgärder. Svensk gruvverksamhet är på många sätt världsledande och miljölagstiftningen är stark. Gruvor kommer att behövas under lång tid framåt och såväl miljö- som klimatskäl talar för att Sverige är en fördelaktig plats för gruvdrift. Tidsbegränsade tillstånd skulle dock riskera att på ett ytterst påtagligt sätt förändra detta till det sämre. Långsiktighet och förutsebarhet är avgörande för de stora satsningar som gruvverksamhet ofrånkomligen alltid innebär. Det blir allt vanligare att tillåtligheten även för befintliga gruvverksamheter ifrågasätts i samband med att verksamheterna omprövas. Detta ifrågasättande tar stora resurser från verksamheterna, som annars hade kunnat användas till att utveckla och effektivisera verksamheterna. Att införa på förhand tidsbegränsade tillstånd vore direkt negativt.

I förarbetena till miljöbalken förslogs det inte någon särskilt angiven tidsbegränsning och det påpekades att eventuellt tidsbegränsning av tillstånd måste vara lämplig (prop. 1997/98:45 del 1 sid. 481). SveMin anser att starka skäl talar mot att tidsbegränsa tillstånd enligt miljöbalken för gruvverksamhet. De skäl som anförts ovan visar tydligt att en sådan tidsbegränsning vore direkt olämplig.

Gruvverksamhet är föränderlig till sin natur, eftersom verksamheten förflyttar sig efter brytningsförutsättningarna av malmkroppen ifråga. I takt med att verksamheten förändras behöver tillstånden enligt miljöbalken ändå ändras, omprövas eller förnyas varvid miljöskyddsaspekterna självfallet

¹ Behovet av fortsatt och framtida tillgång till råvaror är väl känt till exempel och bland annat har kommit till uttryck i OECD:s rapport "Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and environmental consequences" (2019), i EU-kommissionens "Raw Materials Initiative" (2007), i EU:s "Action Plan for the Circular Economy" (2015), i EU:s industristrategi ("An Industrial Strategy for Europe", 2017) och den växande listan på metaller som är kritiska för EU:s behov (*list of Critical Raw Materials for the EU*, 2017).



beaktas. Det centrala är dock att detta sker i förhållande till verksamhetens natur, och inte till en på förhand teoretiskt eller formellt bestämd tidsbegränsning.

Stockholm, dag som ovan

SveMin, genom

Kerstin Brinnen

Branschjurist



SveMin (Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige) är den nationella branschföreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett drygt 40-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

Bilaga:

Svensk gruv- och mineralindustri bedrivs med högt ställda miljökrav och levererar metaller och mineral till samhällsviktiga värdekedjor. Även klimatambitionerna är höga och år 2018 presenterade branschen sin färdplan för en konkurrenskraftig och fossilfri gruv- och mineralnäring år 2045 för regeringen. Branschen är övertygad om att omställningen kommer att lyckas. Arbetet kommer dock att ta tid och vara kapitalkrävande.

Det har redan initierats flera forsknings- och innovationsprojekt med syfte att minska CO₂-utsläpp från gruv- och mineralindustrin, bland annat:

SUM (Sustainable Underground Mining) – LKAB:s framtida produktion som autonom och CO₂-neutral. Projektet är hittills egenfinansierat och startade år 2018 i samverkan mellan LKAB, Epiroc, ABB, Volvo och Combitech.

HYBRIT (Hydrogen Breakthrough Ironmaking Technology) – fossilfri ståltillverkning. Projektet, som startade år 2016, är nu inne i en pilotfas (2018 – 2024) som kommer att följas av en demofas (2025 – 2035). HYBRIT drivs av LKAB, Vattenfall och SSAB, med delfinansiering av Energimyndigheten.

SIMS (Sustainable Intelligent Mining systems) – test av intelligenta gruvsystem och eldrivna underjordsmaskiner. Projektet startade år 2017 och drivs i samverkan med flera projektparter, bland annat Epiroc, ABB, LKAB, Boliden, LTU, Agnico Eagle, Ericsson, Mobilaris m.fl. och med huvudsaklig finansiering via Horizon 2020, EU:s ramprogram för forskning.

Boliden Eltrolley – test av eldrivna gruvtruckar ovanjord. Projektet drivs under 2018 – 2019 i samverkan mellan Boliden, ABB, Eitech, Caterpillar och Pon med delfinansiering av Energimyndigheten.

CemZero – förstudie om elektrifierad cementtillverkning som startade 2017. Samarbetsprojekt mellan Cementa och Vattenfall med visionen att klara cementtillverkning utan koldioxidutsläpp år 2030. Det motsvarar en utsläppsminskning på ca 5 procent av Sveriges totala koldioxidutsläpp.

ReeMAP – försök att återvinna gruvavfall och omvandla det till sällsynta jordartsmetaller (REE) och fosforprodukter (MAP) som vid fullskalig industri förväntas kunna producera 500 procent av Sveriges behov (MAP) och cirka 2 procent av världsproduktionen av REE. Pilotfas pågår till och med 2020 och beslut om eventuell investering i fullskalig produktion kan tas 2021. Projektet drivs av LKAB tillsammans med det svenska företaget Easy Mining, ett dotterbolag inom Ragn-Sellskoncernen.

Dessa exempel visar gruv- och mineralindustrins tydliga inriktning och aktiva arbete som redan bedrivs för att anpassa verksamheterna till de omställningar som kommer att behövas. Projekten visar också att satsningar som dessa tar tid att genomföra och förutsätter stora investeringar.