

Till: Miljöprövningsutredningen
m.miljoprovningsutredningen@regeringskansliet.se

Datum: 2022.01.14

Ert referensnummer: M2020/06

Svar avseende förfrågan om synpunkter från näringslivet på Miljöprövningsutredningens tilläggsuppdrag

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 50-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav kalkstenstäckter i huvudsak är lokaliserade till södra Sverige (främst Gotland) och metallgruvorna är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

SveMin har beretts möjlighet att yttra sig gällande frågeställningar om *begränsat förtursförfarande och omprövning och tidsbegränsning* med anledning av Miljöprövningsutredningens tilläggsuppdrag¹. SveMin har tagit del av Svenskt Näringslivs yttrande gällande förfrågan om synpunkter från näringslivet och ställer sig bakom de synpunkter som Svenskt Näringsliv för fram. SveMin vill utöver detta framföra följande information och synpunkter:

Tidsbegränsade tillstånd för utvinningsverksamheter är inte förenligt med bestämmelserna i minerallagen och om hushållning med naturresurser i miljöbalken

Tillstånd tidsbegränsas som regel inte för gruvverksamhet. Däremot blir tillstånden ibland begränsade på annat sätt t ex genom begränsningar av brytningsområden eller i deponivolymer eller genom regler om arbetstid för vattenverksamhet.

För gruvverksamheter och viss annan utvinningsindustri riskerar en ordning med tidsbegränsade tillstånd att leda till omfattande misshushållning med naturresurser och stå i direkt motsats till bestämmelserna i minerallagen. Gruvverksamhet kräver både bearbetningskoncession enligt minerallagen och tillstånd enligt miljöbalken. Koncessionen omfattar en identifierad och geografiskt avgränsad fyndighet och i koncessionsprövningen ingår bedömningen av om fyndigheten ska få utvinnas utifrån hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap MB. Koncessionen gäller enligt huvudregeln först i 25 år. Under denna tid har koncessionsinnehavaren möjlighet att genomföra mer detaljerade analyser, planera för verksamheten och ansöka om de övriga tillstånd som krävs – där miljötillståndet är det huvudsakliga – utan att bedriva någon faktisk utvinningsverksamhet. Efter 25-årsperioden gäller olika förutsättningar för förlängning av koncessionen beroende på vilka aktiviteter som pågår. I de fall då utvinning sker ska koncessionen förlängas automatiskt med tio år i taget, utan att koncessionsinnehavaren ens ansökt om det. Bestämmelserna om giltighetstiden för bearbetningskoncessioner återfinns i 4 kap. 7 – 11 §§ minerallagen.

Minerallagens bestämmelser utgår från att utvinningsverksamhet av koncessionsmineral är ett samhällsintresse och att det ska ske effektivt så att naturresurserna kan nyttiggöras i så stor utsträckning som möjligt i de fall utvinning har bedömts vara lämplig i förhållande till hushållningsbestämmelserna och påbörjats. Reglerna i minerallagen utgår ifrån detta och ställer

även krav på koncessionshavaren att inte bearbeta på ett sådant sätt "att framtida utvinning av något koncessionsmineral äventyras eller att det blir omöjligt eller väsentligt svårare att utvinna kvarlämnad känd tillgång av sådant mineral. Bearbetning får heller inte utföras så att uppenbar misshushållning med mineral sker på annat sätt." (5 kap. 7 § minerallagen).

En bearbetningskoncession avser som tidigare angetts en viss fyndighet som avgränsas geografiskt i horisontalled. Fyndigheterna är i många fall "öppna på djupet" men numer innehåller miljöprövningarna för gruvverksamheten i de flesta fall någon form av avgränsning på djupet. Tillstånden för verksamheterna har alltså en annan typ av begränsning vad gäller omfattningen än andra industriella verksamheter och detta gäller även annan utvinningsverksamhet som inte omfattas av minerallagen. När materialet inom det prövade området är utbrutet är tillstånden "förbrukade". Brytningstakten anpassas efter aktuella behov och förutsättningar, vilket är rimligt och ändamålsenligt. Tidsbegränsade tillstånd skulle med hög sannolikhet innebära att andra hänsynstaganden än de som är motiverade av behovet av naturresursen, miljömässiga överväganden, företagsekonomiska bedömningar och annat relevant kommer att behöva vägas in. Ett enkelt exempel kan t.ex. vara att utvinningen av en fyndighet har pågått under ett antal år men tillståndets giltighetstid är på väg att löpa ut. Kvarvarande material bedöms räcka för något ytterligare års produktion. I den situationen är det stor risk att det inte bedöms vara motiverat att genomföra en fullskalig tillståndsprövning enligt miljöbalken för att få tillgång till det kvarvarande materialet och att detta lämnas kvar i stället för att nyttiggöras innan efterbehandling av området genomförs. I sammanhanget bör det också påtalas att för vissa gruvor av större omfattning innebär en förtida stängning att det inte kommer att vara genomförbart att återstarta verksamheten om den upphör i förtid då omfattningen av de arbeten som behöver vidtas kommer att vara alltför omfattande. Ett belysande exempel på vad som kan krävas är LKAB:s återstart av brytningen i dagbrottet Leveäniemi i Svappavaara som påbörjades 2016 sedan det upphört på 80-talet. Denna hade föregåtts av en tömning av vattnet från dagbrottet som krävde omfattande pumpning under två års tid. I detta fall var återstarten möjlig men för ännu större verksamheter eller där marginalerna för ekonomiskt utbyte är mindre kan outnyttjade naturresurser gå förlorade för framtiden.

Om nya bestämmelser om tidsbegränsade tillstånd införs i miljöbalken bör särskilda regler gälla för gruvor, som är anpassade till bestämmelserna om tiderna för förlängning av bearbetningskoncession och för hushållning av landets mineraltillgångar. Även i andra avseenden bör det regleras i miljöbalken att villkor inte får föreskrivas som medför misshushållning med naturresurser och att koncessionshavaren inte kan följa bestämmelsen i 5 kap. 7 § minerallagen. Det behöver också regleras vilka förutsättningar som ska gälla för ett nytt tillstånd, det är inte rimligt att tillåtligheten ska bedömas på nytt i alla avseenden, t.ex. lokaliseringen. Även i andra avseenden finns det skäl att överväga ett särskilt "spår" i miljöbalken för gruvverksamheter på motsvarande sätt som skett för vindkraft, vattenkraft och koldioxidlagring. Några av de omständigheter som talar för det och som särskiljer mineralutvinning från annan industriell verksamhet är att fyndighetens sammansättning på förhand inte kan vara känd i detalj vid prövningen, att platsen för utvinningen måste vara där fyndigheten finns, att det kan ske större bergutfall eller annat som stör produktionsprocessen och den då behöver förändras, malmprisernas variation med behov av att anpassa produktionen till det, förutsättningarna för en hushållningsmässigt optimal utvinning av fyndigheten och möjligheterna till effektiv utvinning av andra mineral än de som primärt avsetts.

Tidsbegränsning minskar möjligheten att planera för långsiktig verksamhet och för uppbyggnad av attraktiva gruvregioner

I den allmänna debatten om gruvor ifrågasätts allt oftare att tillstånd för kortlivade gruvor ska medges. De allra flesta gruvverksamheter planeras utifrån ett långsiktigt perspektiv eftersom de initiala investeringarna för uppstart av gruva är mycket kapitalintensiva och att det därmed tar mycket lång tid innan avkastning på investeringar därmed kan erhållas. Sveriges befintliga gruvor och de områden som har störst mineralpotential i Sverige ligger även i områden som ofta

definieras som glesbygd. Den kommun där en gruva etableras måste kunna säkerställa att de investeringar som samhället gör i service och bostadsbyggande är motiverade och inte riskerar att komma kommunen till last. Ny lagstiftning bör därför beakta och inte motverka uppbyggnad av attraktiva gruvorter och gruvregioner. Att möjliggöra för planering och investering för långsiktiga verksamheter och regional utveckling kan komma att stå i direkt strid med det prövningsförfarande som nu föreslås utredas. Med god hushållning av mineralresurser följer att verksamhetsutövare inte ska tvingas att skynda på gruvbrytningen för att snabbt säkra återbetalning av investeringar innan befintligt tillstånd löper ut och ska omprövas. Ett sådant förfarande kan även leda till att kommuner inte vågar att investera och samhällen runt gruvverksamheten därmed inte kan utvecklas. Detta kan i sin tur tvinga fram verksamhet som bygger på "fly-in fly-out" av personella resurser. Det går ifrågasätta hur förslag om tidsbegränsade tillstånd förhåller sig både till ekonomisk och social hållbarhet. Fokus bör inte vara på omprövning av tillåtligheten av verksamheter utan på hur verksamheter och gruvorter kan utvecklas på ett hållbart sätt.

Att etablera en gruva innebär stora initiala investeringar och verksamhetsutövaren måste kunna påvisa för investerare att gruvan kommer att ge avkastning på det kapital som satsas. Företag som gör stora och långsiktiga satsningar i Sverige är beroende av att kunna räkna med fortsatt drift under lång tid framöver. Tillgång till finansiärer som är långsiktiga och uthålliga är nödvändigt för ett gruvföretags överlevnad och en förutsättning för att verksamhetsutövaren ska kunna anpassa verksamheten till de fluktuationer i metallpriser som uppstår då gruvnäring är en så kallad cyklisk bransch. Tidsbegränsade tillstånd riskerar istället att leda till att bolag och investerare väljer att inte investera i gruvverksamhet i Sverige eftersom de under den givna tidsbegränsningen inte kan säkerställa att de kan räkna hem investerat kapital då det inte med säkerhet går att fastställa att gruvan därefter får nytt tillstånd - investeringsrisken blir för stor. Sverige riskerar därmed att bli mindre attraktivt för de långsiktiga och uthålliga finansiärerna som näringen är beroende av.

Det är inte enbart nyetableringar som riskerar att påverkas. Dagens industriella investeringar är ofta stora och högteknologiska och förutsätter lång drifts- och återbetalningstid. Det gäller inte minst för investeringar inom gruvbranschen. Investeringar inom en gruvverksamhet görs utifrån en långsiktig plan – en s.k. LOMP, *Life of Mine Plan* – som ofta sträcker sig många decennier fram i tiden och som regelbundet revideras. Med tidsbegränsning av tillstånd uppstår en uppenbar risk att verksamhetsutövare inför varje omprövningsperiod kommer att avstå från beslut om nyinvesteringar i nya och bättre tekniker eftersom det inte med säkerhet går att förutsätta att nytt tillstånd kommer att ges. Tidsbegränsade tillstånd riskerar därmed att leda till färre och mer kortsiktiga investeringar. Det går ofta att utforma projekt på olika sätt beroende på om de måste räknas hem på kort eller på lång sikt. Det är ofta de långsiktiga investeringarna som bäst främjar både företagens och övriga samhällets intressen. Sådana investeringar innebär långsiktiga arbetstillfällen och ger utrymme för utveckling av ny teknik och hög miljöprestanda. En verksamhet som står inför hot om en snabb avveckling kommer däremot inte att bli föremål för investeringar i modern produktions- eller miljöteknik. En ansvarsfull företagsledning måste kanalisera de stora investeringarna till länder och verksamheter där de kan förväntas komma till nytta under lång tid framöver. Sveriges gruvnäring riskerar därmed att gå från att vara teknikledande till att bli "teknikomoderna". Detta kommer därmed inte bara påverka gruvorna utan hela det svenska gruvklustret som idag tillsammans utvecklar och exporterar världsledande gruvteknik där de svenska gruvorna ofta fungerar som testbäddar och förlöpare för ny teknik.

Sveriges gruvor genomgår redan idag omprövningar eller ansöker om ändringstillstånd när behov av sådan uppstår. Exempelvis har samtliga Bolidens svenska gruvor och anrikningsverk, sju tillståndsgivna anläggningar (Aitik, Garpenberg, Bolidenområdets anrikningsverk, Kankberg, Maurliden, Renström, Kristineberg), fått tillstånd eller väsentliga delar av villkoren omprövade under den senaste tioårsperioden. Detta har skett ibland för att tillsynsmyndigheten uppmanat företaget att lämna in en ansökan om omprövning av befintligt tillstånd (t ex för Bolidenområdets anrikningsverk), ibland för att företaget ansökt om ändrad verksamhet (t ex för Aitik) och ibland inom ramen för uppskjutna frågor från grundtillståndsprövningen (t ex för Garpenberg). SveMin ser

därmed ingen anledning att ersätta befintlig ordning som istället riskerar att få mycket stora negativa konsekvenser i enlighet med det som angetts ovan.

Tidsbegränsning av villkor och vid ändringstillstånd

Villkoren är normalt inte tidsbegränsade för gruvverksamhet. Det förekommer att villkor skrivs så att de blir strängare efter en viss tid. Prövotider för villkor, till exempel utsläpp, förekommer. För IED-anläggningar gäller också att nya regler träder i kraft i samband med att BAT-slutsatser uppdateras. Därtill sker en översyn av avfallshanteringsplanen vart femte år. Ibland ges tillfällig lättnad av villkor i samband med oförutsedda omständigheter.

Tidsbegränsning vid ändringstillstånd förkommer. Skäl kan vara att det är en separat och avgränsad fyndighet som ska brytas under en viss tid, eller att ändringen naturligen är tidsbegränsad på annat sätt, t ex ett projekt som ska genomföras under en viss tid. Ibland medges produktionsökning för en kortare tid när det kan ske utan miljöpåverkan av betydelse och då verksamheten annars riskerar att behöva stoppas under årets sista månader.

Tidsbegränsning skadar verksamheter genom avbrott och osäkerheter

Det är svårt att planera och bedriva en effektiv och långsiktig verksamhet om verksamheten står inför ett hot om avveckling. Verksamheter som är tidsbegränsade kommer dessutom ibland att råka ut för att ett nytt tillstånd inte hinner komma på plats innan det gamla har löpt ut, med stora ekonomiska skador som följd. Risken för att detta ska hända ökar hela tiden, i takt med att miljötillståndprocesserna blir alltmer omfattande, komplexa och polariserade. Fallet Cementa i Slite är ett aktuellt exempel.

Kalk är så kallat markägarmineral och kalkstenstäcker prövas därför inte enligt minerallagen och därmed finns heller inte tydliga lagkrav på verksamhetsutövare likt de som anges i 5 kap. 7 § minerallagen (jämför tidigare stycke *Tidsbegränsade tillstånd för utvinningsverksamheter är inte förenligt med bestämmelserna i minerallagen och om hushållning med naturresurser i miljöbalken*, sid 1 i detta yttrande). För täktverksamhet är tidsbegränsade tillstånd vanliga. Svemin anser dock att det inte heller för dessa verksamheter är lämpligt med tidsbegränsade tillstånd. Om Cementa hade haft ett icke tidsbegränsat tillstånd skulle åtminstone kvarvarande volymer, enligt det befintliga tillståndet, kunna brytas ut och bolaget hade även haft möjlighet att leda bort grundvatten till dess att bolaget fått ny ansökan prövad. Situationen tvingade istället fram en tillfällig speciallag för att samhällsviktig tillgång till cement inte skulle äventyras (Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall, Prop. 2021/22:15). Svemin anser att fler situationer med risk för allvarliga samhälleliga konsekvenser likt denna kommer att uppstå om fler industriella verksamheter får tidsbegränsade tillstånd.

De osäkerheter som tidsbegränsningar medför leder även till svårigheter att rekrytera kompetent personal inför och under omprövning av verksamheten då varje omprövning inbegriper risk att verksamheten inte får ett förnyat tillstånd. Verksamheter i glesbygder är särskilt känsliga då alternativa jobbmöjligheter för många högutbildade kompetenser inte finns att tillgå på dessa orter. Det blir därmed omöjligt att rekrytera erforderliga kompetenser till verksamheten samtidigt som verksamheten riskerar att befintlig personal samtidigt lämnar verksamheten för att trygga sin egen försörjning på grund av den osäkerhet som uppstår om förnyat tillstånd kommer medges eller ej.

Tidsbegränsning påverkar nollalternativet och försvårar fortsatt tillstånd

I tillståndsprövningar ska den sökta verksamheten jämföras mot ett nollalternativ där den tillståndssökta verksamheten inte kommer till stånd. Ofta är nollalternativet att verksamheten fortsätter enligt befintligt tillstånd. Men om befintligt tillstånd är tidsbegränsat blir nollalternativet nedläggning. I ett snävt lokalt perspektiv är nedläggning av industrier och annan mänsklig

verksamhet ofta det snabbaste sättet att uppnå de miljömål som gäller, till exempel inom svensk vattenförvaltning. Det finns en betydande risk för att tillståndsmyndigheten finner att ett förnyat tillstånd skulle äventyra uppnåendet av gällande miljömål och att myndigheten därför ser sig förhindrad att meddela tillstånd för en ny period.

Problematiken kring nollalternativet kan exemplifieras med en tillståndsgiven industrianläggning vars utsläpp bidrar i betydande grad till att en ytvattenförekomst inte når god status enligt vattenförvaltningens klassificering. Anläggningen tillämpar bästa tillgängliga teknik och ytterligare utsläppsminskningar kan svårigen förenas med fortsatt lönsam produktion. Gällande miljö kvalitetsnorm innebär att god status ska uppnås senast år 2027. Denna situation är mycket vanligt förekommande i Sverige.

Antag vidare att anläggningen har sökt ett nytt grundtillstånd. Om det befintliga tillståndet är tidsbegränsat till 2025 innebär nollalternativet att verksamheten läggs ned och att dess utsläpp till vattenförekomsten upphör. (Angående nollalternativet vid tidsbegränsade tillstånd, se MÖD:s beslut 2021-07-06 i mål nr M 1579-20, fallet Cementa Slite.) Då finns en risk att tillståndsmyndigheten finner att ett nytt tillstånd skulle äventyra uppnåendet av god status till år 2027 i den aktuella vattenförekomsten och, med tillämpning av principerna från EU-domstolens Weserdom, ser sig förhindrad att meddela ett nytt tillstånd.

Om det befintliga grundtillståndet skulle vara utan tidsbegränsning blir situationen en annan. Nollalternativet är då drift enligt befintligt tillstånd och ett nytt grundtillstånd påverkar inte möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsnormen.

Sträva efter färre tidsbegränsningar

SveMin anser att rättsutvecklingen borde gå åt andra hållet, dvs. att man borde sträva efter färre tidsbegränsningar. Till exempel finns idag en begränsning i tillåten arbetstid (byggtid) för vattenverksamheter som bland annat medför att dammbyggnationer vid gruvors sandmagasin inte kan planeras längre än tio år i taget. I kombination med begränsningar av annat slag, till exempel högsta tillåtna deponimängder, innebär sådana tidsbegränsningar en betydande osäkerhet i samband med planering och investeringar. Utredningen borde därför avråda från förslag om ytterligare tidsbegränsningar och istället inrikta sig på att göra reglerna kring tillåten arbetstid för vattenverksamheter mer flexibla.

Omöjliga och oförutsägbara avvägningar vid förtursförfaranden

De miljö- och klimatutmaningar som Sverige och världen nu står inför kommer att kräva massiva investeringar i näringslivet. SveMin ser därför mycket positivt på Miljöprövningsutredningens huvuduppdrag som möjliggör att förslag till förbättringar och effektiviseringar i nuvarande tillståndssystem för miljöprövningar kan läggas fram. Däremot är SveMin mycket kritisk till att så kallade snabbspår eller förtursförfaranden införs. Näringslivets omställning bygger på att alla delar i det industriella ekosystemet kan komma till stånd. Vem ska kunna avgöra vilka delar i ekosystemen som ska prioriteras och hur säkerställer man att det inte uppstår bromsklossar i ekosystemen på grund av att en verksamhet inte prioriteras, eftersom den i sig själv inte framstår som en klimatåtgärd men är av avgörande betydelse för annan verksamhetsutövers omställning?

I EU:s industristrategi pekar EU-kommissionen på att ett beroende av fossila källor riskerar att bytas mot ett beroende av metall- och mineralråvaror eftersom de flesta tekniker som ska hjälpa oss att ställa om till klimatneutralitet kräver tillgång till metaller och mineral. Svensk gruvnäring ligger i global framkant vad gäller hållbar gruvbrytning och klimatavtrycket för metaller producerade här i Sverige är redan lågt i en global jämförelse. Sverige skapar med sin export av metaller en

betydande klimatnytta på cirka 5 miljoner ton CO₂e per år². Denna klimatnytta förväntas växa ytterligare i och med de förbättringar som branschen planerar. Samtidigt visar erfarenhet gällande diskussioner vilka verksamheter som ska anses hållbara inom ramen för EU-kommissionens arbete med den så kallade *taxonomin för hållbara investeringar* på svårigheter med klassning och hållbarhetskriterier - inte minst för råvaruproducerande industrier. Ska en verksamhet som ansöker om tillstånd att producera flödesbatterier till energilagring för förnybar energi som vindkraft kunna kvalificera för ett snabbspår om de samtidigt behöver importera råvaror till den produkt som de ska producera från länder med låg miljöhänsyn och tveksamma arbetsmiljöförhållanden? Ska snabbspår beviljas enbart för tillståndsprocesser som anses nödvändiga för klimatomställningen samtidigt som samhällsviktig verksamhet som levererar nödvändig insatsvara till bostadsbyggande och infrastruktur behöver vänta?

Fokus bör istället vara på att effektivisera miljötillståndsprocesserna och att inte ytterligare introducera onödiga omprövningar av verksamheter som tynger prövningsmyndigheterna och samtidigt riskerar att investeringar i verksamheter i Sverige uteblir.

Stockholm, datum som ovan.



Maria Sunér
VD Svemin



Katarina P Nilsson
Ansvarig F&I och råvaror, Svemin

² https://materialeconomics.com/material-economics-kritiska-metaller-faor-klimatomstaallningen-online-version.pdf?cms_fileid=70e98ab5c79e545d9a28da3f644adb09