

Handläggare

Kaj Lax

Klimat- och näringslivsdepartementet

Kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss angående EU-kommissionens förslag till förordning om kritiska och strategiska råmaterial - European Critical Raw Materials Act (CRMA)

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 17 mars 2023 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

SGU:s sammanfattande inställning

Sveriges geologiska undersökning (SGU) anser att:

- det är bra att ett helhetsgrepp tas avseende råmaterial och dess värdekedjor inom EU.
- det är positivt att EU-kommissionen ser vikten av kartläggning och prospektering och av de nationella primära resurserna.
- det är positivt att EU-kommissionen vill skapa gemensamma databaser och samla informationen om resurser, dock anser SGU att det är viktigt att man tillvaratar och beaktar redan pågående initiativ och stärker arbetet med befintliga databaser såsom European Geological Data Infrastructure.
- förslaget artiklar vad avser prövningsprocessen behöver tydliggöras för att det ska kunna förstås i sin helhet och att det är eftersträvanvärt att försöka effektivisera prövningsprocesserna men att detta inte får ske på bekostnad av rättssäkerheten, prövningen eller möjligheterna att få igenom ett projekt.
- tidsramarna som finns i förslaget vad gällande tillståndsprocessen är för optimistiska för att vara realistiska.
- det finns en risk med förslaget om strategiska projekt, att konkurrensen kan snedvridas och att vissa åtgärder kan verka hämmande på utvecklingen av primärnäringar.
- det är otydligt hur social acceptans för projekten ska mätas och uppnås och om detta ansvar ska vara delat mellan projekten och den behöriga myndigheten eller bolagens egna ansvar.
- Vidare föreslår SGU att vad avser kartläggning och inventering av sekundära resurser införs en tydlig avgränsning vad gäller storleken på avfallsanläggningen som ska inventeras och att denna ska vara möjligt att utvinna ifrån. Rekommendationen är att dessa bedömningar ska göras av en nationell myndighet.

Motiven för SGU:s ställningstagande framgår nedan.

Sammanfattning av kommissionens förslag

SGU sammanfattar här förslaget i de delar som berör myndighetens ansvarsområden:

Förslaget har för avsikt att stärka EU:s råmaterialvärdekedja. Bland annat ska det vara möjligt att utse projekt till strategiska projekt. Dessa projekt kan antingen vara inom EU eller i tredje land. I det fall de utsedda projekten är inom EU ska de kunna få viss hjälp i handläggningen samt underlätta prövningen och ge förtur i prövningsprocesserna. Enligt förslaget ska det i varje land utses en behörig myndighet som ska vara kontaktpunkt för verksamhetsutövarna inom kritiska råmaterialprojekt. Denna samordningsmyndighet ska sedan hjälpa till att underlätta och koordinera tillståndprocesserna för projekten. För de strategiska projekten ska det finnas tidsfrister i prövningen. Vidare föreslås det att det ska råda viss sammanläggning av miljöbedömningen som kan krävas för olika processer och att dessa ska samköras i möjligaste mån.

Förslaget föreslår att det ska finnas nationella program (5-årsplaner) för geologisk kartläggning och prospekteringsintressant berggrundsinformation.

Förslaget innebär system för riskbedömning, övervakning och rapportering vad avser försörjning av råmaterial och dess försörjningskedjor. Där ska bl.a. företag som hanterar strategiska teknologier och genom detta använder stor mängd strategiska råmaterial, granska sina leveranskedjor och rapportera till medlemslandet.

Förslaget föreslår att medlemsstaterna till en databas ska rapportera in information om plats, omfattning och avfallsvolym samt kvantiteter och koncentrationer av råmaterial i utvinningsavfall som finns i stängda avfallsanläggningar i landet.

Förslaget föreslår även ökad insamling av avfall och att avfallsplanerna för utvinningsavfallsanläggningar ska inkludera information om mängden sekundärt material så användning av detta kan underlättas. Det finns artiklar som riktar in sig på att stärka möjligheterna för att öka cirkularitet.

Förslaget innehåller krav på märkning och andel återvunnet innehåll i produkter med permanentmagneter. Förslaget omfattar även bestämmelser om erkännande av certifieringssystem gällande hållbarhet samt beräkning och verifiering av ekologiskt fotavtryck från olika kritiska råmaterial som finns på den inre marknaden.

Förslaget föreslår en styrelse för kritiska råmaterial, Critical Raw Materials Board, som ska fylla viss roll i utseende av kritiska och strategiska råmaterial samt underlätta fullföljandet av förordningen. Vidare ska styrelsen vara med och utse strategiska projekt samt ge vägledning till projekten om de begär det vad avser finansieringslösningar.

SGU:s motivering

Nedan följer SGU:s motiveringar som bygger på hur vi har tolkat förordningsförslaget där det finns visst utrymme för andra tolkningar med beaktande av textens komplexitet och att vissa av förslagen är direkt främmande för svensk tillståndsprocess.

Prospektering

I förslaget föreslås det att varje medlemsland ska tillse att det finns ett nationellt undersökningsprogram/kartlägningsprogram. Vidare ska informationen tillhandahållas till EU. SGU ser positivt på en förstärkning av kartläggning av resurserna som finns i medlemsländerna. SGU anser att den statliga myndigheten ska sköta de generella undersökningarna men att den riktade prospekteringen är bolagens roll.

Med ökade krav på kartering och inventering samt prospektering ser SGU viss farhåga vad gäller kompetensförsörjningen för mineralnäringen.

Informationsinsamling och utbyte

SGU anser att det är viktigt med ett utbyte med motsvarande myndigheter i andra länder och att ett utbyte av information om resurser och metoder är främjande för området. Idag pågår initiativ som "En geologisk service för Europa" (ett Horisont Europa-projekt), där bland annat identifiering och harmonisering av kritiska råmaterial ingår och en databasinfrastruktur European Geological Database Infrastructure existerar för att kunna ta om hand och visa tillgångar med mera. Detta är en databas under ständig utveckling. Enligt SGU vore det värdefullt att ta vara på och fortsätta att bygga på denna databas och låta den utgöra ett viktigt informationscentrum för råmaterial. Projektet arbetar också med UNFC certifiering och ett excellenscenter för UNFC. Detta är verksamheter som behöver en mer permanent finansiering efter projektets slut 2027.

Prövningsprocessen

I förslaget ges en skyldighet att utse en behörig myndighet som ska, som det kan förstås, vara en sluss och sammanhållande länk för de olika tillståndsprocesserna som kan krävas för ett projekt. De tillstånd som då borde inkluderas är de administrativa tillstånden såsom, bearbetningskoncession, detaljplan, bygglov, elanslutning (oklart om där tillhörande koncessionsärenden ska medräknas), och vid verksamheter som prövas som B-verksamheter i miljöprövningen. Som det kan förstås undantas sådana processer som handläggs av domstol vilket gör att om det är A-verksamheter, eller kräver tillstånd för vattenverksamhet, är miljöprövningen undantagen att räknas in i processen och då faller tanken med lagstiftningen.

Denna samordningsmyndighet ska sedan bland annat hjälpa till med att gå igenom och validera ansökningshandlingarna, hjälpa till att hålla ihop samrådet samt lägga en tidsplan för samtliga processer som kan krävas för att beslut fattas som innebär att verksamheten kan starta. Förslaget innehåller tidsfrister vilket innebär att samordningsmyndigheten ska ha sänt ut kompletteringskrav på utkastet på ansökan de fått inom en (1) månad. Komplettering ska ha inkommit från sökanden inom 14 dagar och handläggningen för samtliga myndigheter till att allt ska finnas på plats vad gäller administrativa tillstånd får ta maximalt 24 månader för ny utvinningsverksamhet. Om det är så att verksamheten inte kräver att en miljöbedömning sker ska tillstånd anses givet om tidsfristen för handläggningen inte hålls.

Att effektivisera tillståndprocesserna för råmaterialprojekt är beaktansvärt och något som kan behövas men detta får inte ske på bekostnad av parternas möjligheter att höras, möjligheterna att utreda de komplexa frågeställningar som kan uppkomma i en prövningsprocess eller rättssäkerheten. Vidare får det inte innebära en risk att det blir osäkert om vem som meddelar tillstånd och vad myndigheters åsikter, uttalanden och beslut kommer att innebära. Det kan ifrågasättas utifrån förvaltningsrättsliga principer, t.ex. vad valideringen av ansökan från samordningsmyndigheten kommer att innebära i processen. SGU har svårt att se vilka primärverksamheter som är aktuella som inte kommer att kräva miljöbedömning och som därigenom kommer att kunna bli godkända om tillståndprocessen överskrider handläggningstiden.

Konkurrens

I förslaget ges det möjligheter för ett projekt att utses till ”Strategiskt projekt” (SP). Att bli utsedd till SP skulle, enligt förslaget, innebära att projektet får förtur vad gäller handläggning mm. Enligt SGU kan det finnas en viss risk att om det finns begränsningar i antalet SP:s som utses för respektive råvara så kan det ge det ge mindre incitament för andra att skapa projekt för den råvaran. Det är därför viktigt att det framgår att det ska finnas möjligheter för flera SP för samma materiel bl.a. för att skapa utrymme för lagerhållning, tillväxt och utveckling inom Unionen. Det bör inte vara begränsande att ha flera SP i samma land, vilket gör att utjämning inom EU inte bör ske. Det skulle hämma konkurrensen, begränsa försörjningen av en råvara eller hindra utvecklingen av lyckade projekt.

Förslaget ger även en möjlighet att skapa SP i andra länder utanför EU. Förslaget uppställer krav på att dessa projekt, och länder som är samarbetspartners med EU, ska uppfylla krav vad gäller arbetsrätt, miljöregler och sociala rättigheter i stort men det kommer sannolikt bli problem att tillse detta. Med beaktande av de höga krav som inom EU, och Sverige, ställs på projekt i samtliga av dessa aspekter skulle det kanske anses lättare att få igenom ett projekt utanför EU än inom EU där regelverket oftast ställer högre krav. Det bör därför övervägas om förslaget istället för att främja tillgången på kritiska och strategiska råmaterial kommer att hämma det.

Social acceptans

I förslaget lyfts fram att projekten ska vara förankrade i det lokalsamhället och att det ska råda social acceptans för projekten. SGU ser svårigheter med hur det ska mätas och vad som ska anses vara att social acceptans råder. SGU anser att det till viss del är oklart vilken roll den behöriga myndigheten ska ha i detta och vilket ansvar som vilar på projektet själva. Enligt SGU skulle det behöva förtydligas vem som ska ha rollen samt vad som egentligen är innebörden av social acceptans.

Vidare lyfter förslaget att det ska tas fram hållbarhetscertifiering inom EU där olika certifieringssystem kan bli godkända. Exakt vad som kommer att ingå i dessa certifieringar är svårt att veta då det inte är tydligt av Bilagan som är med i förordningen. Det som bör noteras är att i dagsläget är inga, eller ytterst få, av verksamheterna för primär utvinning i Sverige anslutna till internationella hållbara certifieringsorgan. Däremot är vår bild att svensk verksamhet till mycket stora delar uppfyller denna typ av krav samt att mycket av det redan framgår av svenska lagstiftning. Det bör därför övervägas om hur kriterierna för detta ställs så att det harmoniserar med europeisk lagstiftning.

Sekundära resurser

I förslaget ges det uppdrag till medlemsländerna att inventera sina nedlagda utvinningsavfallsanläggningar och se vilka av dessa som kan användas för sekundär utvinning. SGU ser positivt på att man vill uppmuntra användning av sekundära resurser men som SGU läser förslaget ska alla kända utvinningsavfallsanläggningar inventeras. Enligt SGU så bör det för det första förtydligas att förslaget endast ska gälla utvinningsavfallsanläggningar. I dagsläget går det tolka att så att reglerna ska gälla samtliga avfallsanläggningar, vilket inte borde vara syftet.

Vad gäller inventeringen av nedlagda avfallsanläggningar anser SGU att det bör finnas visst krav på omfattningen av avfallsanläggningen samt att det ska finnas indikation på att det finns material värt att utvinna.

För nästkommande steg med provtagning och mer ingående värdering av avfallsanläggningarna bör det förtydligas att det ska finnas begränsning på vilka utvinningsavfallsanläggningar som ska ingå, som ska bygga på att det ska vara ekonomiskt möjligt att utvinna den sekundära råvaran vilket gör att utvinningsavfallsanläggningar bör ha tillräcklig volym. SGU noterar även den i sammanhanget korta tidsfrist som kommer finnas för att göra denna inventering.

Vidare så är en del av Sveriges utvinningsavfallsanläggningar av beaktansvärd ålder och det bör därför påpekas att eventuell provtagning eller utvinning kan försvåras pga. kulturmiljö och bevarande av industrihistoria.

SGU anser att det är viktigt att det inte kommer bli krav på verksamhetsutövare att till varje pris, oavsett om det är ekonomiskt försvarbart eller ej, att utvinna från sekundär resurs. Det bör vara liknande krav på att utvinna från sekundärresurs som det är från primärresurs.

SGU anser att det är av vikt att sekundär utvinning ska ske så att den primära verksamhetsutövaren som har efterbehandlat en anläggning korrekt inte får utökat ansvar för anläggningen om den sekundära utvinningen skulle innebära påverkan på omgivningen. Det är av yttersta vikt att det blir en väl avvägd ansvarsfördelning mellan den primära och sekundära verksamhetsutövaren.

BESLUT

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anneli Wirtén

I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschef Kaj Lax, enhetschef Erika Ingvald, statsgeolog Lisbeth Hildebrand och juristen Caterina Carreman deltagit. Kaj Lax har varit föredragande.

Anneli Wirtén

Kaj Lax