

Till: Klimat- och näringslivsdepartementet

Datum: 2024.06.10

E-post:

kn.remissvar@regeringskansliet.se

ewa.bergwall@regeringskansliet.se

Ärendenummer: KN2024/00755

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet, del 1 och 3 (SOU 2024:11)

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 avstyrker förslaget i del 1 i utredningen om att beslut om områdesskydd inte längre ska överklagas till regeringen.
 - Beslut om områdesskydd, i sammanhanget särskilt beslut om att bilda naturreservat eller nationalpark, kan vara mycket ingripande och styr markanvändningen i ett område under överskådlig framtid.
 - Denna typ av beslut bör överprövas av en politisk instans eftersom det finns omfattande politiska inslag i bedömningen. Det är inte troligt att mark- och miljödomstolarna kan göra denna typ av prövning på ett bra sätt eftersom mark- och miljödomstolarna sannolikt kommer att ha större fokus på formalia och ett besluts laglighet än vad som kan anses vara lämplig markanvändning i ett specifikt område.
- 🟡 SveMin tillstyrker förslagen i del 3 i utredningen.

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 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 välförbättring som sker i många delar av världen bedöms behovet under lång tid vara stort enkom för att möta kommande generationers behov.

Insikten om världens behov och beroende av metaller och mineral har ökat på senare år. Klimatomställningen och skiftet från kol, olja och gas mot andra energibärare, som el och grön vätgas medför att behoven av metaller och mineral kommer att mångdubblas. International Energy Agency (IEA) anger att för att klara en omställning till "netto noll" så kommer det att innebära en kraftig ökning av behovet av metaller och mineral. Hur stort behovet bli beror på ländernas klimatambitioner. IEA har även konstaterat att en brist på metaller kan komma att försena klimatomställningen.

Vidare har Corona-pandemin och Rysslands krig mot Ukraina uppenbarat det faktum att Sverige och Europa är i en utsatt försörjningssituation när det gäller en mängd kritiska råvaror. Därtill kommer det faktum att Kina i vissa fall begränsat sin export av vissa specifika material i perioder, såsom sällsynta jordartsmetaller, och nu senast gallium, germanium och grafit. På EU-nivå har man därför i rekordfart arbetat fram den kritiska råmaterialakten (Critical Raw Materials Act, CRMA), som trädde i kraft i slutet av maj 2024. Syftet med denna rättsakt är att bygga upp EU:s kapacitet och att skapa resilienta försörjningskedjor för råvaror och avsevärt minska importberoende av ett enskilt land. I akten anges bland annat att EU har som målsättning att öka utvinningen av kritiska råvaror i Europa. År 2030 ska EU kunna producera minst 10 procent av sitt årsbehov genom utvinning.

Svemin välkomnar att det har gjorts en genomlysning av regeringens roll som överinstans på delar av miljöområdet. Svemin anser att det är lämpligt att regeringen är överprövningsinstans när det rör sig om normbeslut och när det rör sig om frågor som rymmer tydliga politiska avvägningar. Därutöver kan det tilläggas att det bör röra sig om beslut av viss dignitet eller omfattning för att det ska anses lämpligt att regeringen är överinstans.

Svemin vill även betona att det inte är någon naturlag att prövningstiden är betydligt längre hos regeringen än hos till exempel mark- och miljödomstolarna. Det är därför tveksamt att man i utredningen motiverar flera av förslagen om att flytta prövningen från regeringen till domstol med att det i regel är betydligt längre handläggningstider hos regeringen. Detta är någon som skulle kunna förändras.

Svemin tillstyrker förslagen i del 3 i betänkandet, men anser att det har gjorts en felaktig bedömning när det gäller överprövning av beslut om att inrätta områdesskydd.

Förslagen i del 1

Överprövning av beslut om skyddade områden

I betänkandet negligeras frågans vikt då det anges att ärendenas (beslut om områdesskydd) politiska betydelse är begränsad, se sida 137 i betänkandet. Om frågan ställts kunde Svemin ha gett på där bildande av områdesskydd har varit av "rikspolitisk betydelse" (jfr med vad som anges på sida 138 i betänkandet) eftersom det finns flera exempel på att inrättandet av områdesskydd har skadat möjligheterna att öppna nya gruvor eller täkter.

Ett beslut om att inrätta ett områdesskydd är mycket ingripande och kan avse stora landområden. Ett beslut om att inrätta ett naturreservat kan för en mineralprospektor innebära att ett område i praktiken blir ointressant eftersom det blir för dyrt och komplicerat att börja eller fortsätta prospektera i området. Detta gäller särskilt om flera eller mycket omfattande naturreservat bildas i ett prospekteringsintressant område.

Ingen av Sveriges aktiva gruvor ligger inom ett naturreservat eller i en nationalpark.

Det är tyvärr inte ovanligt att bolag har prospekterat i ett område i många år när det utan förvarning dyker upp förslag på naturreservat som i praktiken omintetgör möjligheten att öppna en gruva i området. Bolag som prospekterar i Sverige undviker att söka undersökningstillstånd i eller nära naturskyddade områden eftersom den ekonomiska risken anses vara alltför stor. Ett skyddat område försvårar alla stadier av en gruvverksamhet, både initialt och om en pågående verksamhet ska utvidgas. Det försvårar även möjligheten att få tillstånd till att uppföra tillhörande anläggningar och försämrar möjligheterna att meddelas tillstånd för att anlägga nödvändig infrastruktur i området, såsom vägar och kraftledningar. De vanligtvis strikta reservatföreskrifterna innebär även fördyrningar av verksamheten, vilket försämrar möjligheten att utveckla lönsamma och långsiktigt hållbara projekt.

Möjligheten att söka dispens förändrar inte saken i någon betydande utsträckning då skyddade områden gör det så mycket svårare och dyrare att utveckla gruvprojekt. Detta faktum är tillräckligt för att bolagen sannolikt inte ens kommer att försöka eftersom risken bedöms vara för stor.

Den kanadensiska tankesmedjan Fraser Institute genomför årligen en undersökning om hur attraktiva olika länder, stater och provinser är för gruvinvesteringar. De som svarar på undersökningen är främst företrädare för gruv- och prospekteringsbolag samt konsulter till dessa bolag. I den senaste undersökningen rankas Sverige näst högst i Europa, strax efter Finland, men osäkerhet gällande skyddade områden är någon som lyfts fram som ett orosmoment av nästan hälften av de som svarade på undersökningen:

"Sweden is the second-best performer among European jurisdictions on the Investment Attractiveness Index; it ranks 18th (of 86). On policy alone, Sweden ranks 14th (of 86). Overall, 48 percent of respondents were concerned about uncertainty over protected areas, 47 percent said that regulatory duplication and inconsistencies are a deterrent to investment, and 43 percent pointed to uncertainty concerning disputed land claims as a major concern for investors."¹

Med hänsyn till det ovan sagda är det viktigt att det kan göras en politisk bedömning av vad som är lämplig markanvändning i ett område. Detta gäller inte minst eftersom länsstyrelserna ofta fattar beslut om naturreservat utan att det tagits fram en erforderlig konsekvensbeskrivning som

¹ Fraser Institute Annual Survey of mining companies, 2023, sida 49.

belyser påverkan på exempelvis mineralintresset.² Det görs dessutom sällan, eller aldrig, en kumulativ bedömning av hur flera olika naturreservat i ett område påverkar till exempel möjligheten att bedriva industriell verksamhet.

Om intresset av att exempelvis kunna utvinna värdefulla och samhällsviktiga råvaror eller vindbruk, eller intresset av att skydda natur ska väga tyngst i ett specifikt område är i grund och botten en fråga om politiska prioriteringar och därmed inget som bör avgöras av en domstol. I motsats till vad som anges i betänkandet bedömer Svemin att det finns en risk att en domstolsprövning skulle fokusera på ett besluts laglighet snarare än dess lämplighet.

Svemin avstyrker därför förslaget om att överklaganden av beslut om områdesskydd ska flyttas till domstol.

Beslut enligt terrängkörningslagen

Svemin kan inte ta ställning till om beslut enligt terrängkörningsförordningen innehåller så tydliga politiska inslag att det är motiverat att besluten överprövas av regeringen. Svemin avstår därför från att yttra sig gällande denna fråga.

Förslagen i avsnitt 3

Regeringens möjlighet att ta över mål (enligt nuvarande 21 kap. 7 § miljöbalken)

Det är positivt att förutsättningarna för regeringsprövning förtydligas och att möjligheten för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten att med bindande verkan begära att mål ska överlämnas till regeringen tas bort. Som det konstateras i betänkandet använder inte myndigheterna denna rätt, men om de gjorde det så skulle det vara tveksamt med hänvisning till domstolarnas självständighet. Det måste vara domstolen som avgör om ett mål ska överlämnas till regeringen. Av samma skäl är det bra att regeringen inte ges möjlighet att initiera ett överlämnande.

Svemin tillstyrker förslagen i denna del.

Regeringens tillåtlighetsprövning (enligt 17 kap. 3 § miljöbalken)

Svemin tillstyrker förslaget om att ett beslut om förbehåll från regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken inte får fattas efter det att prövningsmyndigheten som första instans har meddelat dom eller beslut i frågan om tillåtlighet.

Som anges i betänkandet skulle detta öka förutsägbarheten i processen och minska risken för att domstolarnas självständighet äventyras.

Undantag från MKB-direktivet

Svemin tillstyrker förslaget om att införa en möjlighet till undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 MKB-direktivet i 6 kap. miljöbalken. Med tanke på den nuvarande geopolitiska oron är det viktigt att Sverige inför denna typ av undantagsmöjlighet för verksamheter som tillgodoser ett allmänintresse av synnerligen stor vikt.

² Vilket är i enlighet med Naturvårdsverkets rekommendationer. Naturvårdsverket skriver i sin vägledning att konsekvensutredningen "kan vara kortfattad och ofta behöver man inte göra den alls": [Vägledning om konsekvensutredning \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se/vagledning-om-konsekvensutredning)

Det vore även önskvärt om det tillsätts en utredning där man utreder möjligheten att införa ett liknande undantag som det föreslagna för verksamheter som prövas enligt sektorslagstiftning, till exempel vägar, järnvägar och elnät.

Stockholm, datum som ovan.



Maria Sunér
VD Svemin



Tobias Kluge
Branschjurist Svemin