



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2023-04-20

Ärendenummer
NV-02578-23

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om kritiska och strategiska råmaterial KN2023/02645

Sammanfattning

Naturvårdsverket instämmer i förordningsförslagets bedömning att kritiska råmaterial har en stor betydelse för flera tekniker som är viktiga för den gröna omställningen.

Naturvårdsverket menar att förslaget behöver kompletteras med förslag som beaktar försörjningstrygghetens ekologiska och sociala konsekvenser. Detta inkluderar att beakta nödvändigheten att minska den totala resursanvändningen, att bredda fokus från ökad till effektivare produktion samt att tydligare lyfta fram hänsyn till mänskliga rättigheter.

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att öka återvinningskapaciteten för kritiska råmaterial, men konstaterar samtidigt att återvinning inte är tillräckligt för att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv omställning till en cirkulär ekonomi.

Naturvårdsverket ställer sig positiv till förslaget att verksamhetsutövaren ska ta fram en preliminär ekonomisk bedömning av potentialen att ta ut kritiska råmaterial från utvinningsavfall.

Naturvårdsverket konstaterar att förordningens förslag i stora stycken skiljer sig från det provningssystem vi har i Sverige idag för utvinning. För att genomföra förslaget i svensk rätt krävs stora förändringar i tillståndprocessen, det gäller i synnerhet förslagen om regler om en sammanhållen provningsprocess, tidsfrister för provningen av strategiska projekt, förtur, samt regler om ”one stop shop”.

Naturvårdsverket anser att det krävs en analys av hur de föreslagna bestämmelserna i artikel 44, om ”treatment of confidential information” förhåller sig till offentlighetsprincipen och offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Yttrandets disposition inleds med ett antal övergripande synpunkter och följer därefter promemorians struktur.

Hållbart producerade råmaterial viktiga för klimatomställningen

Naturvårdsverket anser att en säker tillgång till hållbart producerade råmaterial är en viktig del i att lyckas med klimatomställningen. Bland de råmaterial som förslaget pekar ut som strategiska finns råmaterial som är viktiga beståndsdelar i exempelvis batterier samt råmaterial som används i permanentmagneter som är en vanlig teknik i elbilars elmotorer och i vindkraftverks generatorer.

Försörjningstrygghetens ekologiska och sociala konsekvenser

Naturvårdsverket konstaterar att försörjningstrygghet är huvudfokus i förslaget medan försörjningstrygghetens konsekvenser behandlas sparsamt.

Naturvårdsverket anser att förordningen bör beakta nödvändigheten att minska den totala resursanvändningen för att säkerställa hållbara konsumtions- och produktionsmönster i enlighet med Agenda 2030. Vidare anser vi att det är viktigt att bredda fokus från ökad produktion, dvs ökad utvinning av mineral, till att inkludera effektivare produktion, dvs att mer metall fås ut vid bearbetning av mineral. Det är även centralt att hänsyn till mänskliga rättigheter lyfts fram tydligare i förordningen. I synnerhet att urfolks rättigheter respekteras i enlighet med United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP). Mot bakgrund av förslagets fokus ställer sig Naturvårdsverket också frågande till om de redovisade förslagen är tillräckliga för att uppnå syftet med förordningen och om inte ytterligare åtgärder krävs?

Cirkulär ekonomi

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att öka återvinningskapaciteten för kritiska råmaterial, men konstaterar samtidigt att återvinning inte är tillräckligt för att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv omställning till en cirkulär ekonomi. I förslaget förmodas att giftfrihet och resurseffektivitet behandlas i annan lagstiftning, såsom REACH och ESPR. För att säkerställa att förslaget överensstämmer med handlingsplanen för den cirkulära ekonomin behöver det förtydligas hur denna lagstiftning kompletterar annan lagstiftning som berör hållbar produktion och konsumtion. Detta bör göras utifrån perspektivet att sekundära material på sikt ska ersätta primära material i giftfria kretslopp.

Nationell hantering

Naturvårdsverket bedömer att frågan om kritiska råmaterial är bredare än vad som ryms inom instruktionen för en enskild myndighet. Därmed kommer nationell koordinering och ökade resurser krävs för att kunna leverera på krav om nationell övervakning, effektivare tillståndsprocesser med mera.

Naturvårdsverket bedömer att planeringen som krävs för den nationella implementeringen av förslagen som de ser ut är omfattande.

Stor påverkan på dagens svenska prövningsprocess

Naturvårdsverket bedömer att förordningens förslag skiljer sig förhållandevis mycket från det prövningssystem vi har i Sverige idag bland annat avseende regler om en sammanhållen prövningsprocess, tidsfrister för prövningen av strategiska projekt, förtur, "one stop shop" samt regler om sekretess. Förslaget skulle om det implementeras kräva flera större förändringar i tillståndsprocessen.

Naturvårdsverkets ställningstaganden om förslaget delar

Definitioner i jämförelse med utvinningsavfallsdirektivet (artikel 2.7 och 2.9)

Naturvårdsverket noterar att definitionerna i utkastet till förordning skiljer sig från definitionerna i utvinningsavfallsdirektivet.

Naturvårdsverket anser att definitionen av "union extraction capacity" i artikel 2.7 behöver omfatta all bearbetning enligt definitionen i artikel 3.8 i utvinningsavfallsdirektivet. Att inte ta med bearbetning av utvunnet material på annan plats eller att ta med bearbetning av tidigare bortskaffat utvinningsavfall, vilket också förekommer, skulle både vara missvisande och försvåra beräkningen av "union extraction capacity". Bearbetning på annan plats sker till exempel vid gruvverksamheten i Boliden.

Naturvårdsverket anser att definitionen i artikel 2.9 bör delas upp i en del som motsvarar definitionen av bearbetning i artikel 3.8 i utvinningsavfallsdirektivet vilket omfattar de mineraltekniska processerna och en del som omfattar resterande delar av definitionen i artikel 2.9, dvs. från metallurgiska processer och framåt. Enligt definitionen i artikel 2.9 omfattar "Processing" såväl de mineraltekniska som metallurgiska processerna till metaller, legeringar eller andra användbara former. Detta blir oklart.

Det är även oklart om restprodukter som slagg och annat från "processing" som inte omfattas av utvinningsavfallsdirektivet ingår i de föreslagna bestämmelserna. Dessa material ser inte ut att omfattas av artikel 25.3 eller artikel 26. Med tanke på att metallurgisk slagg kan innehålla väsentliga halter av kritiska råmaterial, som till exempel koppar och vanadin, är det väsentligt att även restprodukter från senare steg i värdekedjan efter de mineraltekniska processerna (bearbetningen enligt utvinningsavfallsdirektivet) omfattas av förordningen.

Några nödvändiga förändringar som skulle krävas enligt den föreslagna förordningen (artikel 2)

Det är inte klart för Naturvårdsverket om definitionerna i artiklarna 2.19 och 2.20 skulle innebära att tillståndsprocesser vid domstolar och nämnder undantas. I sådana fall skulle den föreslagna förordningen få mycket liten påverkan på den svenska miljöprocessen. Naturvårdsverket har också noterat att ett förfarande enligt 17 kap. miljöbalken inte skulle vara möjligt för de mål som omfattas av den föreslagna förordningen eftersom tillåtlighetsprövningen och tillståndsprövningen sker vid olika prövningsmyndigheter.

Den föreslagna förordningen skulle innebära att prövningen av alla tillstånd som kan behövas för ett strategiskt projekt måste ske vid en enda prövningsmyndighet. Av de prövningsmyndigheter som finns i Sverige i dag anser Naturvårdsverket att mark- och miljödomstolarna skulle vara bäst lämpade att pröva alla tillstånd i strategiska projekt. Detta skulle dock innebära att bland annat den prövning som idag sker vid Bergsstaten behöver flytta till mark- och miljödomstolarna och att överprövning av domar och beslut i sådana ärenden skulle ske vid Mark- och miljööverdomstolen.

Statusen strategiskt projekt och Sveriges möjlighet att invända (artikel 5–6)

Om förslaget till förordning skulle genomföras innebär det att bedömningen av vad som är ett strategiskt projekt i Sverige kommer att göras i Bryssel.

Naturvårdsverket anser att det kan vara svårt att göra bedömningen enligt bestämmelsen i artikel 5.1 c utan närmre kunskap om svenska förhållanden.

I artikel 6.5 stadgas ett förfarande som innebär att staten Sverige har möjlighet att motsätta sig att ett projekt förklaras vara strategiskt. En analys måste göras om vem som skulle föra statens talan i dessa ärenden och hur förfarandet i Sverige skulle gå till. Ska en särskild myndighet yttra sig för Sveriges räkning eller kommer en ansökan om att förklaras vara ett strategiskt projekt att kommuniceras med regeringen som sedan yttrar sig i varje enskilt ärende? Utifrån vilket underlag sker bedömningen och framtagandet av ett motiverat yttrande och vilka ges möjlighet att komma till tals?

Tidsfristerna (artikel 10)

Motsvarande tidsfrister som de som föreslås i förordningen förekommer i miljörätten i Sverige idag men är ovanliga.¹ De föreslagna tidsfristerna skulle kräva att mål och ärenden som inte är strategiska projekt behöver prioriteras ned vilket sannolikt kommer att innebära längre handläggningstider för de målen och ärendena. De föreslagna tidsfristerna skulle även kräva att tillräckliga resurser tillförs prövningsmyndigheten. Den föreslagna förordningen innehåller även andra bestämmelser som skulle innebära att mer resurser måste tillföras prövningsmyndigheterna. Dagens förfarande där ansökan remitteras till berörda myndigheter och sakägare innan kungörelse av ansökan, skulle sannolikt utebli på grund av den korta tidsfristen som föreslås i artikel 10.5. Det skulle i sin tur innebära att möjligheten för domstolarna att nyttja expertmyndigheternas kunskap innan kungörelse av ansökan i princip kommer att försvinna.

Generell problematik med förtur för vissa måltyp (artikel 8–11)

Naturvårdsverket gör inget ställningstagande kring förslaget om förtur eftersom konsekvenserna av förslaget inte har hunnit analyserats i detalj under remisstiden. Frågan behöver dock belysas ur en svensk kontext. Att vissa projekt ges förtur för att få tillstånd snabbare kan förvisso vara bra men samtidigt måste det beaktas att hela kedjan från utvinningen av det kritiska ämnet till framställandet av den slutliga produkten kan vara av betydelse för den gröna omställningen. Om detta medför att alla miljöbalksmål i slutändan måste bedömas vara strategiska projekt och få förtur kommer i praktiken inget mål att få det. Förturförfarande har utretts i den svenska miljörätten, bland annat i miljöprövningsutredningen som inte förordade ett förturssystem. Utredningens slutsats var bland annat att det skulle vara svårt att göra ett urval som håller över tid och som samtidigt på ett heltäckande sätt, omfattar alla verksamheter som kan anses vara väsentliga. Vidare ansåg utredningen att det skulle vara problematiskt att införa ett förturförfarande som innebär ett avsteg från den allmänna principen om att alla mål ska avgöras så snart som möjligt utan att det skulle påverka effektiviteten i verksamheten negativt. Vidare anfördes att i princip alla aktörer från näringslivet och merparten av de myndigheter som tillfrågades, ifrågasatte värdet av och möjligheterna till en rimlig avgränsning av förturförfarandet.² Naturvårdsverket instämde i utredningens slutsats att inte förorda ett förturssystem.³ Även i promemorian Anpassad miljöprövning för en

¹ Förordning (2021:757) om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi

² SOU 2022:33, Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, sid.

³ Naturvårdsverkets yttrande den 11 november 2022 över SOU 2022:33 - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, sid. 20.

grön omställning konstaterades att ett förtursförfarande inte kommer att leda till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprövningsprocess.⁴

Kritiska råmaterial från utvinningsavfall (artikel 25.3)

Artikel 25.3 innehåller bestämmelser om att medlemsstaterna inom en viss tid ska anta och genomföra åtgärder för att främja ”recovery” av kritiska råmaterial från utvinningsavfall särskilt från stängda utvinningsavfallsanläggningar. Naturvårdsverket vill först påtala att detta inte handlar om att återvinna kritiska råmaterial från dessa avfall. De kritiska råmaterialen i dessa avfall har inte tidigare skiljts ut, utan ligger kvar i sina ursprungliga mineral eller i sekundära utfällningar från dessa. Det som avses med ”recovery” får därför förstås som att skilja ut och koncentrera dessa ämnen från tidigare bortskaffat utvinningsavfall, dvs. bearbetning enligt artikel 3.8 i utvinningsavfallsdirektivet. Det behöver därför förtydligas att det är denna bearbetning som avses och att mängderna kritiska råmaterial som då skiljs ut från utvinningsavfall omfattas av definitionen av ”Union extraction capacity” enligt artikel 2.7 och ska därför årligen räknas in i denna.

Kritiska råmaterial från utvinningsavfall (artikel 26.1–3)

Naturvårdsverket ställer sig positiv till att verksamhetsutövaren enligt artikel 26.1-3 ska ta fram en preliminär ekonomisk bedömning av potentialen att ta ut kritiska råmaterial från utvinningsavfall som finns i en utvinningsavfallsanläggning, utvinningsavfall som genereras i en verksamhet eller det utvunna materialet innan det blir avfall.

Naturvårdsverket anser att det är rimligt att mängderna och halterna av kritiska råmaterial redovisas för den tänkta utvunna volymen i en ansökan om tillstånd till ett utvinningsprojekt. Vidare är det rimligt att den tekniska och ekonomiska möjligheten att skilja ut dessa råmaterial redovisas i en sådan ansökan samt skäl till de eventuella mängder kritiska råmaterial som inte kommer att skiljas ut enligt bästa möjliga teknik utan följa med utvinningsavfallet.

Det är dock oklart om förslaget i artikel 26.1-3 betyder att de kritiska råmaterial som är möjliga att ta ut från utvunnet material redan från början kommer att tas ut från det. I skäl 45 anges tydligare vad som är syftet med bestämmelsen, att ta till vara de kritiska råmaterial som finns i det utvunna materialet innan det blir avfall med hänvisning till avfallshierarkin, men det framgår inte att detta skulle följa av bestämmelserna i artikel 26.1-3. Naturvårdsverket anser att det som framgår av skäl 45 behöver förtydligas i artikel 26.1-3.

Enligt artikel 26.1-3 ska verksamhetsutövaren först i avfallshanteringsplanen klargöra vilka halter och mängder kritiska råmaterial som finns i den utvunna volymen och den delmängd av detta som blir utvinningsavfall. Det är då oklart om den information och de utredningar som ska lämnas in enligt artikel 26.1-3 är avsedda att ingå som underlag för tillståndsgivningen för en utvinningsverksamhet då avfallsförebyggande åtgärder fortfarande kan föreskrivas. Det är även oklart om bestämmelserna i artikel 26.1-3 är en komplettering av bestämmelserna i utvinningsavfallsdirektivets artiklar 5(2) a, 5(2)ai och 5(3) sista stycket om att förebygga eller minska avfallsproduktionen och avfallets skadlighet, särskilt genom att beakta avfallshanteringen i konstruktionsskedet och i samband med val av metod för utvinning och

⁴ Ds 2018:38, Anpassad miljöprövning för en grön omställning, sid 6–7.

bearbetning av mineral. Bestämmelserna i artikel 26.1-3 ser snarare ut att vara utformade som information och utredningar som tas fram efter att metoder för utvinning och bearbetning redan har bestämts.

Den information och utredningar som ska tas fram enligt artikel 26.1-2 ska skickas till tillsynsmyndigheten. Det framgår dock inte vad tillsynsmyndigheten ska göra med dessa uppgifter och hur uppgifterna ska kunna bidra till att kvarvarande kritiska råmaterial tas tillvara från utvinningsavfall eller från det utvunna materialet.

Det är dessutom oklart om den information som tas fram enligt artikel 26.1-3 kommer att omfattas av sekretess enligt artikel 44 och inte kunna göras tillgänglig på så sätt som avses i skäl 42.

Återanvändning och återvinning av produkter innehållande kritiska råmaterial (särskilt artiklarna 25, 27 och 28)

Naturvårdsverket instämmer i förslagets ambitioner gällande ökad återanvändning och återvinning av produkter innehållande kritiska råmaterial. Samtidigt bedömer Naturvårdsverket att förordningen kommer medföra ökad administrativ börda för företag och medlemsstater. Genomförandeakterna bör därför utformas på ett vägledande sätt så att den höjer producenters kompetens och minimerar producenters administrativa börda.

Miljöavtryck (särskilt artikel 30 och annex v)

Naturvårdsverket bedömer att beskrivningen av miljöavtrycksmetoden är otillräcklig och inte utgör ett tillräckligt underlag för att ge EU-kommissionen mandat att ta fram delegerade akter. I nuvarande text finns varken en definition av miljöavtryck eller en hänvisning till existerande miljöavtrycksmetoder (PEF och OEF). Samtidigt sätter texten i artikel 30 och annex v inte tillfredsställande ramar för arbetet med att ta fram en miljöavtrycksmetod. Särskilt bekymmersamma är förslagen i artikel 30.1 om att frångå normer genom att endast en miljöpåverkanskategori deklarerar och i artikel 30.6 om att resultat men inte beräkningar redovisas. Särskilt otydliga är 30.2, dess innebörd, annex v.3, den materialkvalitet som åsyftas, annex v.5, inkluderade påverkanskategorier samt annex v.7, inkluderade beräkningsmetoder. Vidare bör annex v.6 tillvarata det arbete som redan gjorts inom arbetet med PEF och OEF.

Offentlighet och sekretess (artikel 44)

Naturvårdsverket anser att det krävs en analys av hur de föreslagna bestämmelserna i artikel 44, om ”treatment of confidential information” förhåller sig till offentlighetsprincipen och offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Offentlighetsprincipen är central i den svenska rättsordningen och kommer till uttryck på olika sätt i Sveriges grundlag, exempelvis i 2 kap. tryckfrihetsförordningen genom bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet.

Beslut om detta yttrande har fattats av tf generaldirektören Berit Oscarsson efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand, handläggarna Daniel Berlin, Ann-Marie Fällman och Erik Stigell samt miljöjuristen Therese Fällgren

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Berit Oscarsson

Marie Uhrwing

Kopia till:
susanne.gylesjo@regeringskansliet.se