

Till: Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
ju.remissvar@regeringskansliet.se  
kopia till:  
u.L4@regeringskansliet.se

Datum: 2022.02.18

Ert referensnummer: Ju2021/03838

## Remissyttrande avseende SOU 2021:87 Granskning av utländska direktinvesteringar

*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 kalkstenstäcker i huvudsak är lokaliserade till södra Sverige (främst Gotland) och metallgruvorna är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.*

### Svemins inledande synpunkter

Svemin har tagit del av slutbetänkande av Direktinvesteringsutredningen *Granskning av utländska direktinvesteringar* (SOU 2021:87). Förslaget innebär bland annat att investeringar i verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvaror som finns upptagna på EU:s förteckning över kritiska råvaror, eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning ska omfattas av ett svenskt system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar. Regeringen ska, för ändamålet att skydda Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige, få meddela föreskrifter i detta avseende.

Svemin yttrande avser avsnitt 10.4.1 om kritiska råvaror – metaller och mineral. För övriga delar har Svemin tagit del av Svenskt Näringslivs yttrande och ställer oss bakom yttrandet i sin helhet.

Svemin är i huvudsak positiv till att ett system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar införs för kritiska metaller och mineral, men anser att det går att överväga när under prospekteringsfasen en sådan anmälan och granskning sker. För att uppnå ett kostnadseffektivt system bör ett granskningsförfarande ske enbart när dessa kan anses nödvändiga för att syftet ska uppnås. Investeringar i prospektering är att betrakta som riskkapital i verksamhet med stor osäkerhet i framtida återbäring. Det är ungefär ett undersökningstillstånd av 1000 som leder till utvinningsverksamhet<sup>1</sup>. Det är även en minoritet av undersökningstillstånd som leder till en ansökan om bearbetningskoncession – dvs det steg i processen när beslut om rätten till utvinning av ett koncessionsmineral avgörs. Vid ansökan om undersökningstillstånd är det heller inte alltid känt vilka metaller som slutligen kommer att påträffas när en fyndighet väl har lokaliserats och undersökts vilket kan leda till att ett resurskrävande system om granskning införs i ett för tidigt skede. Svemin anser att det därmed kan vara lämpligt att anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar för koncessionsmineral sker inför ansökan om bearbetningskoncession. Det bör dock redan i beslut om undersökningstillstånd tydliggöras att anmälan och granskning kommer att krävas inför ansökan om bearbetningskoncession och vad detta innebär för investeraren. I det fall

---

<sup>1</sup> S.M. Gandhi, B.C. Sarkar, in *Essentials of Mineral Exploration and Evaluation*, 2016; <https://www.minefacts.eu/exploration> m.fl.

investeraren begär det (frivillig anmälan) eller om en myndighet påkallar misstanke om skadlig investering bör även granskning kunna ske i en tidigare fas av undersökningsverksamheten.

Beroende på vilka metaller och mineral som kommer att tillföras listan behöver systemen även anpassas för att omhänderta anmälan och granskning av investeringar för både så kallade markägarmineral (exempelvis kalk) och koncessionsmineral (metaller och mineral som omfattas av minerallagen).

SveMin delar utredningens bedömning att systemet för vilka råvaror som ska bedömas som kritiska måste vara flexibelt och att listan kommer att förändras över tid. Om en lista över dessa råvaror ska upprättas genom myndighetsföreskrifter så delar SveMin utredningens bedömning att Sveriges geologiska undersökning (SGU) är den myndighet i Sverige som har störst kompetens när det gäller att bedöma vilka metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning.

Synpunkterna utvecklas mer i detalj på nedan.

## Olika tillståndprocesser gäller för markägarmineral och koncessionsmineral

Beroende på vilka metaller och mineral som kommer att bedömas som kritiska för Sveriges försörjning kan både markägarmineral och koncessionsmineral påverkas. Anmälan och granskningsförfarandet kan därmed komma att påverkas av denna indelning vilket behöver beaktas.

### **Markägarmineral**

De bergarter och mineral som är vanligast i Sverige omfattas inte av minerallagen. Dessa ägs och disponeras av markägarna det vill säga s.k. markägarmineral. Dessa mineral utgör mer än 99,9 % av Sveriges berggrund. Exempel på markägarmineral är kalk och kvarts. Alla kommersiella täkter och husbehovstäckter över en viss storlek omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken. När det gäller husbehovstäckter kan det krävas anmälan till tillsynsmyndigheten.

Tillstånd för täktverksamhet prövas enligt miljöbalken och tillstånd ges av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstolen beroende på verksamhetens storlek och miljöpåverkan. Det är inte tydligt på vilket sätt prospektering efter markägarmineral kan komma att påverkas av förslaget eller när. Eftersom markägarmineral inte omfattas av minerallagen är det troligen först vid ansökan om tillstånd för täktverksamhet som en anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar kan komma att aktualiseras eller vid uppköp eller investeringar i befintliga verksamheter.

### **Koncessionsmineral**

Minerallagen omfattar särskilt utpekade värdefulla mineraliska ämnen, så kallade koncessionsmineral. Metaller som järn, koppar, nickel och kobolt men även mineral som apatit och magnetskis utgör koncessionsmineral. I Minerallagen (1991:45) 1 kap. 1 § finns en förteckning över vilka metaller och mineral som utgör koncessionsmineral. Vår svenska berggrund har en stor geologisk potential för dessa mineral, men trots detta är ekonomiskt brytvärda fyndigheter svåra att finna. Att hitta och utvinna dem kräver speciell kompetens, mycket kapital och, särskilt vid prospektering, tillgång till stora markområden. I Sverige kan därför den som har förutsättningar att undersöka eller bryta en mineralfyndighet beviljas tillstånd att göra så enligt minerallagen, oavsett vem som äger marken. Med undersökning (prospektering) avses arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utvärdera fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättsinnehavares rätt. Med bearbetning avses utvinning och tillgodogörande av ett koncessionsmineral.

Från undersökning till öppnande av gruvverksamhet krävs flera olika tillstånd. Det första tillståndet är ett så kallat undersökningstillstånd som gäller i tre år. Ett undersökningstillstånd kan även

förlängas i olika steg i det fall verksamhetsutövaren kan påvisa att arbetet i varje steg uppfyller uppställda krav. Om en fyndighet påträffas, och en utvinning bedöms sannolik, kan verksamhetsutövaren ansöka om en bearbetningskoncession. Den som beviljats bearbetningskoncession har ensamrätt att utvinna fyndigheten under den tid koncessionen gäller, vilket normalt är 25 år. Innan verksamhetsutövaren kan påbörja brytning krävs även andra tillstånd, exempelvis miljötillstånd. Eftersom prospektering föreslås ingå i granskningsförfarandet behöver det klargöras i vilket skede av prospekteringen granskning ska ske; vid undersökningstillstånd, vid förlängning av undersökningstillstånd, vid ansökan om bearbetningskoncession eller vid varje enskilt tillfälle som en investerare tillför riskkapital till prospekteringsprojektet som innebär att investeraren betingas visst inflytande.

## Avvägningar att beakta inför avgränsning av investeringar som omfattas

### **Antalet investeringar som träffas av anmälnings- och granskningsförfaranden**

Antalet investeringar som träffas av granskning av utländska direktinvesteringar kommer att variera beroende på när i prospekteringskedet det anses nödvändigt att en anmälan och granskning måste göras. I det fall ett anmälnings- och granskningsförfarande för investeringar anses relevant redan inför en ansökning om undersökningstillstånd samt inför förlängningar av dessa kan antalet granskningar uppskattningsvis variera mellan ca 50–600 per år (jämför figur 1). Alla undersökningstillstånd avser inte prospektering efter kritiska metaller och mineral och de koncessionsmineral som verksamhetsutövaren avser att prospektera för anges i ansökan.

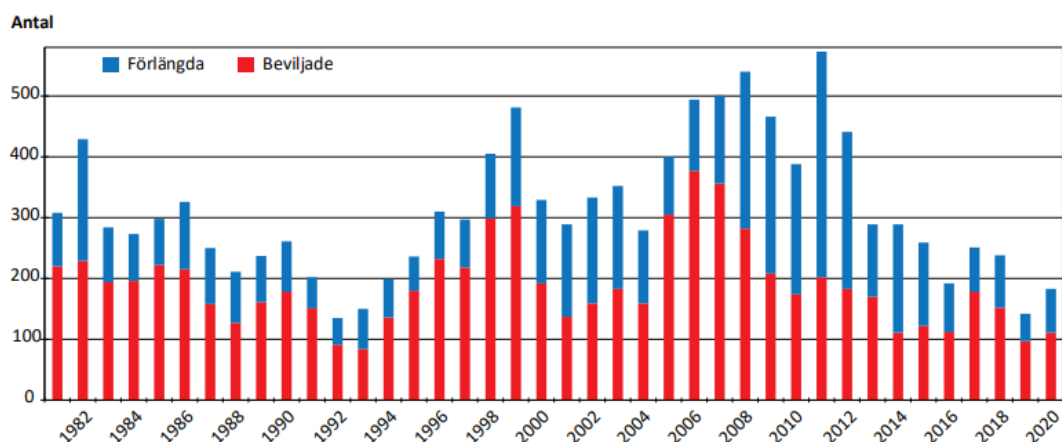
De flesta bolag som bedriver prospektering efter de metaller och mineral som uppges på EU:s lista över kritiska råvaror är så kallade "juniora bolag" som är specialiserade på prospektering och inte gruvdrift. Deras affärsidé är ofta att hitta en fyndighet för att sedan avyttra fyndigheten till ett gruvbolag när tillstånd för bearbetning finns på plats. Dessa specialiserade prospekteringsbolag har därför inget eget kapital från pågående gruvdrift utan är löpande beroende av riskkapital från olika investerare. Om anmälningsplikt för alla investeringar i prospektering införs (om tröskelvärden inte införs) kan därför ett mycket stort antal anmälningar inkomma för varje enskilt undersökningstillstånd varefter riskkapital tillförs projekten.

Endast cirka ett av 1000 undersökningstillstånd leder vidare till gruvverksamhet. Investeringar i prospektering är därför att betrakta som riskkapital i verksamhet med stor osäkerhet för framtida återbäring. Investering i prospektering genererar inget egentligt värde till investeraren förrän en fyndighet är lokaliserad, påvisad lönsam att utvinna samt att verksamhetsutövaren erhållit ensamrätt till bearbetning av fyndigheten, dvs erhållit en så kallad bearbetningskoncession. Ett undersökningstillstånd ger ensamrätt till undersökning efter metaller och mineral men innebär ingen rättighet för utvinning. Det är först vid ansökan om bearbetningskoncession som nyttjanderätten över en fyndighet prövas. Det är även i prövning av bearbetningskoncession som intresseavvägningen mellan exempelvis brytning av mineral, rennäring, naturskydd eller andra motstående intressen avgörs. Det kan därmed övervägas om ett granskningsförfarande gällande utländska direktinvesteringar bör göras redan vid ansökan om undersökningstillstånd eller om det kan ske vid ansökan om bearbetningskoncession.

Det är även relativt få undersökningstillstånd som leder vidare till ansökan om bearbetningskoncession. Under det senaste decenniet har antalet ansökningar om bearbetningskoncession varierat mellan 2–9 ansökningar per år<sup>2</sup>. Om anmälan- och granskningsförfarande införs inför ansökan om bearbetningskoncession blir därför antalet investerare som träffas betydligt färre än om granskning införs i ett tidigare skede.

---

<sup>2</sup> Bergverksstatistik 2020. SGU:s Periodiska publikationer 2021:2



Figur 1. Antal beviljade och förlängda inmutningar och undersökningstillstånd 1981–2020. Bergverksstatistik 2020. SGU:s Periodiska publikationer 2021:2<sup>1</sup>.

### Kritiska metaller förekommer ofta tillsammans med järn eller andra basmetaller

Vid ansökan om undersökningstillstånd anger sökanden vilken/vilka koncessionsmineral som ansökan avser. Vilka brytvärda metaller som slutligen kommer att påträffas vid prospektering är dock inte känt redan vid ansökan om undersökningstillstånd. Det bör noteras att flera av de metaller som finns på EU:s lista över kritiska råvaror ofta förekommer tillsammans med järn- eller basmetaller. Exempelvis förekommer sällsynta jordartsmetaller i LKAB:s järnmalm och nickelfyndigheter kan även innehålla kobolt eller platinagruppens metaller. I de fall enbart järn anges i ansökan om undersökningstillstånd kommer verksamhetsutövaren även kunna inhämta information om övriga metaller i fyndigheten. Vid en ansökan om undersökningstillstånd råder därför stora osäkerheter om vilka metaller som verksamhetsutövaren kommer att påträffa. Även av denna anledning kan det vara lämpligare att anmälan och granskning sker inför ansökan om bearbetningskoncession, dvs när det är känt vilka metaller som ingår i fyndigheten och vilka av dessa som avses utvinna.

### Åtgärder om granskning av utländska direktinvesteringar sker först inför ansökan om bearbetningskoncession

#### Krav om anmälan och granskning bör uppges i beslut om undersökningstillstånd

Eftersom ett undersökningstillstånd inte innebär någon rättighet att utvinna kritiska metaller och mineral bör investeringar i prospektering ej utgöra någon reell risk för negativ påverkan på Sveriges säkerhet förrän investeraren ansöker om nyttjanderätt för fyndigheten. Det bör dock vara tydligt för investerare som ansöker om undersökningstillstånd under vilka premisser som en fyndighet som påträffas kan brytas och utvinnas. I det fall granskning av utländska direktinvesteringar sker först inför ansökan om bearbetningskoncession för kritiska metaller och mineral föreslår SveMin därför att Bergsstaten i beslut om undersökningstillstånd tydligt klargör vilka kriterier som gäller avseende utländska direktinvesteringar med hänvisning till gällande lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter.

#### Anmälan och granskning på egen begäran

I det fall företag eller investerare begär det (frivillig anmälan) bör även granskning kunna ske i en tidig fas av undersökningsverksamheten. Det kan exempelvis vara ett led i ett säkerställa att den investerare som inkommer med riskkapital till ett bolag samtidigt inte anses utgöra en risk för

Sveriges säkerhet på så sätt att bolagets nya ägarstruktur utgör ett hinder för en kommande ansökan om bearbetningskoncession.

## Svemins förslag till avgränsning och förfarande vid granskning av utländska direktinvesteringar

Svemin är i huvudsak positiv till att ett system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar införs för kritiska metaller och mineral. Svemin anser att det är främst investeringar som påverkar rätten till utvinning och försäljning av kritiska metaller och mineral som har en negativ påverkan på Sveriges säkerhet. För att granskningssystemet bara ska ta sikte på skadliga investeringarna och inte vara mer ingripande än vad som behövs för att skydda svenska intressen föreslår Svemin att för den del som berör prospektering bör anmälan och granskning ske inför ansökan om bearbetningskoncession "då rätten till fyndigheten avgörs".

För att i ett tidigt skede göra gällande för investerare i prospektering i Sverige bör Bergsstaten i beslut om undersökningstillstånd klargöra att investeringar i verksamhet som utvinner, anrikar och säljer kritiska metaller och mineral omfattas av ett svenskt system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar. Beslutet bör även hänvisa till gällande lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Investerare och myndigheter bör även på eget initiativ ha möjlighet frivilligt anmäla för att säkerställa att risk för skada inte föreligger.

Stockholm, datum som ovan.



Maria Sunér  
VD Svemin



Katarina P Nilsson  
Ansvarig F&I och råvaror, Svemin